

Regionalforschung als Chance der Wirtschafts- und Sozialgeographie*

«Ich glaube, daß nur die konsequente Hinwendung zur Regionalforschung die Chancen zum «Überleben» der Wirtschaftsgeographie bietet.»

Gerhard Bahrenberg 1979

Vorbemerkung

Die Veranstaltung «Theorie in der Geographie» belegt, daß die Diskussionen um die Selbst-Interpretation des Faches Geographie keineswegs abgeklungen sind. Vor rund 7 Jahren ist eine praktisch identische Veranstaltung aufgrund wohl sehr ähnlicher Motive in Zürich durchgeführt worden (FACHGRUPPE GEOGRAPHIE-GEOLOGIE 1974). Es ist denkbar und eigentlich auch wünschbar, daß 1984 ein weiteres Seminar angelegt wird – in Anlehnung an die Diskussion in der BRD (SEDLACEK 1979) müßte man es wohl mit «10 Jahren nach Zürich» betiteln. Vermehrt müßte man dann neben der Diskussion von Theorie, Metatheorie, Modellen und Methoden die Frage untersuchen, welche besonderen komparativen Vorteile denn die wissenschaftliche Erforschung von Strukturen, Funktionen und Prozessen im Raum beispielsweise gegenüber dem Empfinden der Betroffenen und den pragmatischen (vielleicht opportunistischen) Reaktionen der Politiker und Verwaltungen besitzt. Jede (und besonders die anwendungsorientierte) Forschung muß diese Frage beantworten, da die bisherige Regionalpolitik in der Schweiz keineswegs aufgrund von wissenschaftlichen Leistungen irgendeines Faches motiviert und gesteuert gewesen ist. Forschung kann mitunter auch der komplizierteste und teuerste Weg sein, um Erkenntnisse zu gewinnen (FEYERABEND 1980, 113 ff.).

Der folgende Beitrag verfolgt vier Zielsetzungen:

- a) Es wird zu zeigen versucht, daß die Regionalforschung als *die* Richtung für die Wirtschafts- und Sozialgeographie interpretiert werden kann. Zudem ist es eine Richtung, die nicht zum «heimlichen Wechsels des Faches» (HARD 1979) zwingt.
- b) *Theorie* soll dargestellt werden als notwendige, wenn auch keineswegs hinreichende Basis für jede regionalwissenschaftliche Forschung. Dies impliziert, daß sich jeder Regionalforscher (gleich welcher Herkunft) in diesem noch schwachen, aber

gleichzeitig recht verwirrenden theoretischen Gerüst zurechtfinden muß, welches auch begrifflich zum Teil zu unpräzise ist.

c) Es wird zu zeigen versucht, daß theoretische und konzeptionelle Mängel vor allem an jenen *Scharnierstellen* liegen, wo auf identische Fragestellungen hinzielende Erkenntnisse aus verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen verknüpft werden sollen. Das liegt einerseits an der Komplexität der regionalwissenschaftlichen Fragestellung, andererseits am Unvermögen nicht nur der schweizerischen Hochschul- und Forschungspolitik zum Überspringen traditioneller und relativ scharf bewachter Disziplinengrenzen. Damit wird die Behandlung aktueller und auf gesellschaftliche Probleme gerichteter Fragestellungen erschwert.

d) Bei diesem Unvermögen hat *die Geographie* darum eine besondere Rolle gespielt, weil sie mit dem Anspruch auf die Synthese und Gesamtschau aufgetreten ist (und offenbar teils immer noch auftreten will). HARD 1973 hat die Entlarvung dieses äußerst ambitionierten Zieles als Legitimation der Universitätsinstitution Geographie präzise dokumentiert, einer Institution, innerhalb derer die einzelnen Forscher in ihrer Ehrlichkeit vermehrte wissenschaftliche Kompetenz logischerweise auch mittels Spezialisierung anstreben. Gerade mit Blick auf HANS CAROL, dem im Rahmen dieses Seminars ja etliches Gewicht zukommen soll, wird deutlich, wie groß die Spannweite zwischen Anspruch und tatsächlich praktisch geleisteter Arbeit immer schon gewesen ist. Deshalb wird (viertens) versucht, die außerordentliche Ambition des Anspruchs an jedermann darzulegen, der sich mit dem *Prozeß der Synthese* auseinandersetzen will. Die Gefahren sollen aufgezeigt werden, um anzuspornen für einen Beitrag *von Geographen* zur Synthese und abzuschrecken vom Anspruch *der Geographie* auf die Synthese.

Diese vier Ziele werden aus der Sicht der anwendungsorientierten Forschung im folgenden diskutiert.

* (Einer Bitte der Herausgeber entsprechend folgt dieser Beitrag weitgehend dem mündlichen Vortrag vom 11. November 1980 in Zürich; er verfolgt deshalb in erster Linie das Ziel, Studenten der Geographie die Chancen der Wirtschafts- und Sozialgeographie im Rahmen der Regionalforschung deutlich zu machen.)

Ernst A. Brugger, Programmleiter des Nationalen Forschungsprogrammes Regionalprobleme in der Schweiz, Bundesgasse 8, 3003 Bern.

Die Ambition anwendungsorientierter Forschung

Die anwendungsorientierte Forschung liegt im Feld zwischen Grundlagenforschung und eigentlicher Ressort- bzw. Auftragsforschung von Verwaltungen (vgl. BRUGGER 1981a). Ihr Ziel besteht darin, einen unabhängigen wissenschaftlichen Beitrag zur *Strategiediskussion* in einem Politikbereich – für die Regionalforschung demnach im Bereich der Raumordnungs- bzw. Regionalpolitik – zu liefern. Die Beiträge der Forschung im Rahmen dieser Politik sind somit auf brennende Fragen in Gegenwart und Zukunft angelegt. In der Art der Bearbeitung (Methodenwahl) und in der Verwertung der Resultate ist diese Forschung im Gegensatz zur Ressortforschung der Verwaltungen jedoch völlig frei.

Im Rahmen jeder Strategiediskussion (vgl. auch ROREP 1981) sind Beiträge zu verschiedenen unerlässlichen Aspekten einer Politik notwendig:

- im Bereich der *Zielsetzungen* ist zu diskutieren, welche Ambition der Regionalpolitik vorgegeben werden soll;
- die *Problembewertung* hängt davon ab, wie weit die Mechanismen des regionalen Wandels über die Symptomerkennung hinaus erkannt und erklärt werden können;
- Beiträge zur *Erfolgs- und Wirkungskontrolle* sind unerlässlich, um sowohl bisherige Maßnahmen und Verhaltensweisen als auch neue Vorschläge einschätzen zu können;
- Die Berücksichtigung nationaler und internationaler *Rahmenbedingungen* und deren Veränderungen ist für jede zukunftsgerichtete Interpretation und Strategiediskussion unerlässlich;
- *Implementationsanalysen* sind wünschbar, um die Probleme der Realisierbarkeit von Maßnahmen und Verhaltensweisen überprüfen zu können;
- und schließlich kann eine Strategiediskussion ohne *theoretisches Gerüst* ableiten in eine unklare Struktur, welche Zusammenhänge und Wechselwirkungen wohl kaum hinreichend genau erkennen läßt.

Bisher hat die Geographie vorwiegend Beiträge geliefert im Bereich der empirischen Identifikation von Ursachen und Mechanismen der regionalen Entwicklung. Dabei fällt der vorwiegend deskriptive Gehalt dieser Erkenntnisse auf. Dieser Beitrag konzentriert sich deshalb im folgenden auf drei andere Zugänge zur Strategiediskussion: erstens auf eine kurze Erläuterung der regionalen *Entwicklungsziele*, zweitens auf Hinweise zur *Theoriediskussion* und drittens auf die Darstellung der grundsätzlichen *Implementationsprobleme* der Regionalpolitik. Notwendige Grundlage für die Strategiediskussion bilden all diese Bereiche gemeinsam.

Zieldiskussion: Was heißt regionale Entwicklung?

Nicht nur in der Schweiz, sondern in ganz Europa, in den USA und in den meisten Entwicklungsländern lautet die regionalpolitische Zielsetzung in Kurzform: «*Abbau regionaler Disparitäten*». Auch die Forschung in diesen verschiedenen Ländern und auch das nationale Forschungsprogramm «Regionalprobleme in der Schweiz» ist darauf ausgerichtet, Entscheidungshilfen für eine Politik mit dieser Zielsetzung zu erarbeiten.

Diese politisch gut verkäufliche Formel ist so (in diesem Abstraktionsgrad) natürlich eine Leerformel, und sie hat in der Folge sowohl länder- als auch phasenspezifisch unterschiedliche Interpretationen gefunden, die an sich Antworten auf folgende *Grundfragen* zu geben versuchen (vgl. MÜHLEMANN, F./BRUGGER, E. A. 1980):

- a) Welche Disparitäten sollen abgebaut werden?
- b) Zwischen welchen Räumen (Regionen) soll abgebaut werden?
- c) In welchem Ausmaß sollen Disparitäten vermindert werden?
- d) In welchem zeitlichen Timing soll abgebaut werden?

Diese vier Fragen werden durch eine politologische Leitfrage in der Regionalforschung überlagert:

- e) Wer gibt für wen die Antworten? Ist es eine zentralistische Verwaltung, die eine Operationalisierung und Implementierung solcher Ziele durchführt? Ist es der Weg von unten nach oben, von den Betroffenen der Planung und Politik zu den übergeordneten Instanzen?

Wir wissen über diese fünf Fragen eigentlich recht wenig, aber trotzdem machen wir Politik. Wir laufen vielleicht sogar Gefahr, zwar unsere Anstrengungen zu vervielfachen, aber die Ziele völlig aus den Augen zu verlieren. Natürlich sind die regionalen Entwicklungskonzepte und -planungen in der Schweiz auf unterer (regionaler und kommunaler) Stufe angelegt, um das staatspolitische Prinzip der föderativen Zielfindung und Projektpriorisierung zu gewährleisten (BRUGGER/HÄBERLING 1979). Inwieweit sind aber die sehr unterschiedlich organisierten Regionalverbände in der Lage und auch gewillt, echt demokratische Prozesse der Meinungsbildung sowohl gegen unten (Gemeinde) als auch gegen oben (Kantone und Bund) durchzusetzen? Und: Inwieweit stehen solche Entscheidungsprozesse in einer Wechselwirkung mit der Entwicklung regionaler Identitäten?

Theoretisch ist es klar, daß solche Ziele der Region und für die Region auf zwei Grundlagen basieren müssen:

- auf der Analyse des regionalen Potentials (Ressourcen aller Art) und
- auf der Kenntnis der sicherlich heterogenen Präferenzen der Bevölkerung.

Auf den Potentialbegriff wird im theoretischen Teil eingetreten; vorerst einige Ausführungen zu den *Präferenzen*:

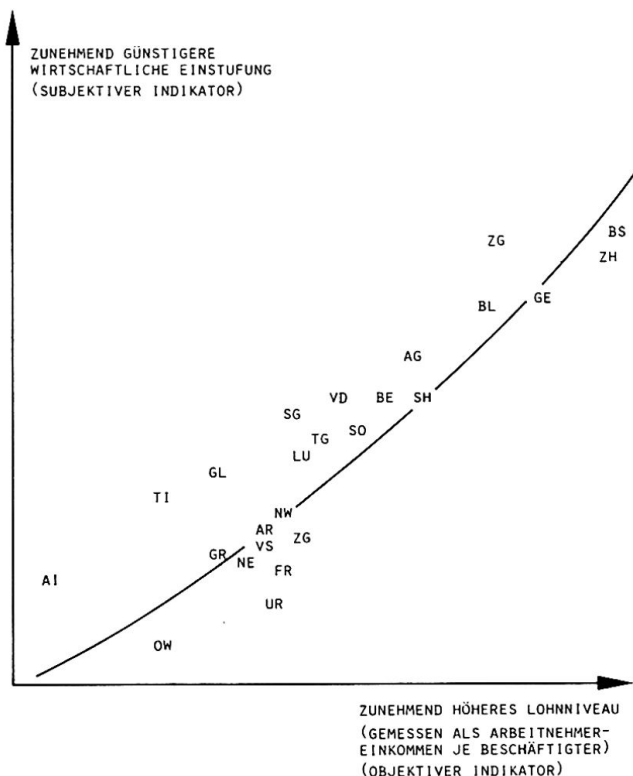
Kurz zusammengefaßt kann festgestellt werden, daß seit etwa 1960 ein deutlicher Wandel festzustellen ist von materiellen Komponenten der Wohlfahrt zu immateriellen. Der Begriff *Lebensqualität* hat in seinen qualitativen Inhalten enorm an Bedeutung gewonnen, er wird interpretiert als Norm, die die Bedürfnisse und Werte der Betroffenen in einer Region zusammenfaßt. Umfangreiche Forschungsarbeiten im Nationalen Forschungsprogramm «Regionalprobleme in der Schweiz» haben verdeutlicht, daß beispielsweise soziokulturelle Eigenständigkeit und wirtschaftliche Entscheidungsfähigkeit von außerordentlich hoher Bedeutung für die regionale Entwicklung sind (BASSAND 1981). Mit Sicherheit ist der Abbau von monetären und infrastrukturellen Disparitäten notwendig, aber nicht hinreichend für eine Politik der räumlichen Chancengleichheit: der Aufbau von Eigenständigkeit und Entscheidungsfähigkeit in wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Belangen ist ebenso wichtig.

Zu dieser Problematik laufen zurzeit im genannten Forschungsprogramm einige Projekte, wovon eines von besonderem Interesse ist: die regionalwissenschaftliche Auswertung der Befragungsergebnisse der Rekrutenprüfung 1978. Rund 33 500 Fragebogen sind 1978 zum Thema regionale Präferenzen erhoben worden. Die Befragung betrifft eine bestimmte (nämlich besonders mobile) Altersgruppe von Männern: 18 bis 23jährige. Für diese Schicht liegt eine Vollerhebung vor, die im Sinne einer Übersicht als Regionenspiegel der Schweiz bereits publiziert worden ist (WALTER 1981). Das Projekt wird nun eine Konfrontation solcher subjektiver Einschätzungen und Präferenzen mit sogenannten objektiven regionalen Disparitäten versuchen. Die Spannweite soll dann korreliert werden mit den Wanderungen zwischen den Regionen einerseits (vor allem Arbeitskraftwanderungen) und mit dem Stand der Zieldiskussion in den Regionen andererseits. Die ersten empirischen Resultate (WALTER/SCHÖNENBERGER 1981) widersprechen dabei der oft gehörten Hypothese, daß zwischen objektiven und subjektiven Indikatorschätzungen erhebliche Differenzen bestehen: Abb. 1 illustriert die erstaunlich «richtige» Einschätzung der Lohnniveau-Disparitäten durch die befragten Rekruten.

Bewußt wird dabei darauf verzichtet, die eruierten Präferenzwerte als die richtigen und (weil wissenschaftlich erarbeitet) als die für die regionale Zieldiskussion verbindlichen darzustellen. Vielmehr sind

Abbildung 1:

Beziehung zwischen Lohnniveau und wirtschaftlicher Einstufung 1978 nach Kantonen



Quelle: schematische Darstellung auf der Grundlage von Abb. 1 (Seite 18) in WALTER/SCHÖNENBERGER 1981

sie als *Erklärungsangebote* für die vielen lokalen und regionalen Teilöffentlichkeiten unseres Landes gedacht – für ihren eigenen Deutungs- und Priorisierungsprozeß.

Die knappe Diskussion der wichtigsten Diskussionspunkte im Zielbereich führt zum *Fazit*, daß Regionen gleich welcher Ausgangslage nicht nur Nutzungs-, sondern vor allem Lebensräume sind, die zu Identifikationsräumen und Entscheidungsräumen gestaltet werden sollten. Wirtschaftliche, kulturelle und politische Partizipationsmöglichkeiten (und entsprechende -angebote) sind dazu Voraussetzung. Nur sie können jene Teilsouveränität fördern, die Voraussetzung eines gesunden Föderalismus ist. Eine Entwicklungsstrategie «von innen» bzw. «von unten» liegt mithin nicht nur regionalpolitisch, sondern vor allem staatspolitisch auf der Hand (STÖHR, W./TAYLOR D. R. F. 1981). Sie kann allerdings nicht realisiert werden ohne unterstützende und begleitende Maßnahmen und Verhaltensweisen des Bundes. Zu suchen ist somit das beste Mischungsverhältnis zwischen zentralen und dezentralen normativen Elementen in der Regionalpolitik (BRUGGER 1981b).

Seitenblick auf die Theorie

Auch die strategierorientierten Theorieansätze (zusammenfassend z. B. BUTTLER, GERLACH, LIEPMANN 1977) orientieren sich in ihrer Leitfragestellung am Phänomen der Disparitäten:

– Welches sind Ausmaße, Determinanten, Mechanismen und Auswirkungen disparitärer Entwicklung?

Auch die theoretischen Antworten bzw. Ansätze hängen ab vom

- a) Einbezug verschiedener Disparitätsindikatoren;
- b) Zeitbezug;
- c) Raumbezug.

Es ist klar, daß der hier zur Verfügung stehende Platz nur Hinweise auf die doch sehr breite Theorie-diskussion geben kann.

Zu a): Einbezug verschiedener Disparitätsindikatoren

KUZNETZS und WILLIAMSON haben (vgl. die Diskussion in RICHARDSON 1978) theoretisch und empirisch zu zeigen versucht, daß im Verlaufe von wirtschaftlichem Wachstum monetäre Disparitäten (gemessen als Volkseinkommen oder Bruttoinlandprodukt) in der Regel vorerst zunehmen, ab einer bestimmten «Reizschwelle» jedoch kontinuierlich abnehmen (vgl. die ausgezogene Linie in Abb. 2).

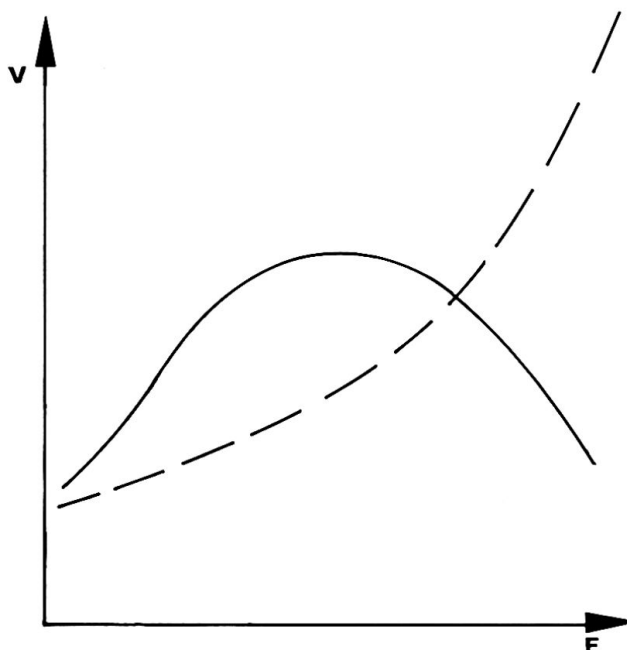
Wachstum fördert gemäß diesem *neoklassischen* Ansatz Verteilung: räumliche, aber auch sektorale und soziale – und zwar mittels einer Art «Selbststeuerung der Marktkräfte». Die Umverteilung von Produktionskräften und -faktoren führt mittelfristig zu einem prägnant abnehmendem Variationskoeffizienten. Üblicherweise wird diese These auch als *Konvergenz-Ansatz* bezeichnet. Natürlich ist dieser Aussage stark widersprochen worden: die *polarisationstheoretische* Lehrmeinung (in Abb. 2 gestrichelte Linie) postuliert, daß als Folge der räumlichen Arbeitsteilung die Disparitäten laufend, in kumulativer Art und Weise zunehmen. Der Variationskoeffizient steigt an. Die Divergenz der Entwicklung dominiert mittel- bis langfristig.

Wie sieht nun für die Schweiz diese Beziehung aus?

Die Forscherequipe von Prof. GEORGES FISCHER an der Handelshochschule St. Gallen (FISCHER G., 1980/1981) hat das Volkseinkommen nach Kantonen für den Zeitraum 1965 bis 1978 errechnet. Dabei wird festgestellt, daß nach anfänglicher Verminderung der Disparitäten zwischen 1965 bis 1973 wieder eine Vergrößerung der Spannweite zu beobachten ist, so daß 1978 praktisch die gleichen Disparitätsausmaße wie 1965 bestehen. Offenbar hat sich also die Phase rezessiven Wachstums (1973 bis 1976) eher

Abbildung 2:

Grundhypothesen zur Disparitäten-Entwicklung



V = Variationskoeffizient für monetäre Disparitäten

E = Monetär beurteilter Entwicklungsstand
(Beispielsweise gemessen am \emptyset Pro-Kopf-E)

— Neoklassische Hypothese

--- Polarisierungstheoretische Hypothese

Entwurf: Dr. E. A. Brugger Grafik: H. A. Feuz

disparitätsfördernd ausgewirkt, während extrem starkes Wachstum (wie zwischen 1965 bis 1972) Disparitäten vermindert hat. Tendenziell kann somit gefolgert werden, daß Wachstum monetäre Disparitäten vermindern kann. Nun ist allerdings der gewählte Indikator (nämlich Volkseinkommen) vielleicht gar nicht der richtige Beurteilungsmaßstab:

Erstens kann er ein verzerrtes Bild über das Einkommen der regionalen Bevölkerung geben, da Komponenten darin enthalten sind, die gar nicht an die privaten Haushaltungen fließen (zum Beispiel direkte Steuern, nicht ausgeschüttete Gewinne der Kapitalgesellschaften, Vermögens- und Erwerbseinkommen des Staates und der sozialen Versicherungen). Notwendig (und auch in Arbeit) ist somit die Berechnung des persönlich verfügbaren Einkommens der Haushaltungen, also die Berechnung ihrer Spar- und Kaufkraft.

Zweitens sind erst die nominellen Werte berechnet worden, das heißt die nicht-preisbereinigten. Denkbar ist immerhin, daß mittels der Rechnung *regionaler Lebenshaltungskosten* die bisher bekannten Disparitätsausmaße maßgeblich verändert werden könnten. Zu diesem Thema läuft seit kurzer Zeit eine Dissertation.

Drittens ist das Volkseinkommen keineswegs geeignet, um die Leistungskraft eines Gebietes abschätzen zu können. Dazu bedarf es der Ergänzung mit Bruttoinlandproduktberechnungen, welche die Summe der in einem Raum produzierten Wertschöpfungen darstellt. Das Bruttoinlandprodukt ist sehr gut geeignet als Indikator der Wirtschafts- und Leistungskraft, aus dem sich regionale Produktivitätszahlen ableiten lassen. Und gerade im Vergleich mit dem Volkseinkommen würden zahlreiche Analysen betreffend die räumlichen Interdependenzen im volkswirtschaftlichen Kreislauf ermöglicht. Diese Fragestellung erfordert allerdings noch einige methodische Vorarbeiten.

Viertens ist es zweifelsohne so, daß monetäre Disparitäten eben keineswegs die volle Wahrheit auszusa-gen vermögen. Ungleichgewichte im Infrastrukturangebot, in dessen Kosten und Erreichbarkeit und beispielsweise in der qualitativen Struktur der Bildungsmöglichkeiten sowie im Arbeitsmarktbereich sind mindestens so wichtig (MÜHLEMANN/BRUGGER 1980; BLATTNER/MAILLAT/RATTI 1981).

Zu b): Zeitbezug

Nur kurz kann hier erwähnt werden, daß auch die Betrachtung für den Zeitraum 1965 bis 1978 keineswegs langfristig genug angelegt ist, um die Tendenzen in der Disparitätsentwicklung eingehend beurteilen zu können. Langfristuntersuchungen über 50 bis 100 Jahre wären dazu notwendig, stehen jedoch für die Schweiz nicht in Aussicht. Es ist immerhin bereits beachtenswert, daß dank den Forschungen im NFP Regionalprobleme nun die amtliche Fortführung der Volkseinkommensmessung auf kantonalem Raster vorgesehen ist. Die Ableitung der Zahlen zum persönlich verfügbaren Einkommen kann zudem räumlich auf feiner Desaggregationsstufe ausgewiesen werden. Vorgesehen sind hier Datenreihen auf Gemeindebasis, so daß für beliebig abgegrenzte Regionen Aussagen getroffen werden können.

Zu c): Raumbezug

Natürlich gelangen wir mit dieser letzten Vorstellung zu einer weiteren Frage: welches räumliche Bezugsmuster ist für die Messung und Bewertung räumlicher Disparitäten richtig und sinnvoll? Diese Frage kann wiederum anhand der Volkseinkommenszahlen der Equipe FISCHER illustriert werden.

– Basel-Stadt beispielsweise hat zwischen 1965 und 1978 von seiner jahrelangen Spitzenstellung im Volkseinkommensniveau einiges eingebüßt, weil seine Wirtschaftskraft (vor allem das Einkommen der Kader) eben zunehmend außerhalb der Kantons-grenzen registriert wird.

– Im Gegensatz dazu dürfte Graubünden einen hohen Durchschnitt aufweisen, der für seine Teilgebiete (Talschaften) relativ unwesentlich sein dürfte, da darunter Extreme vorherrschen.

– Man kann den Faden weiter spinnen: die Schweiz insgesamt gehört zu den reichsten Ländern der Erde und spielt im Spannungsfeld Industrieländer-Entwicklungsländer (Bruttosozialprodukt-disparitäten zunehmend, 1976 betragen sie zwischen den fünf reichsten bzw. fünf ärmsten Ländern 7,5 zu 1) eine besondere Rolle. Wie sollen da die *intraschweizerischen* Disparitäten (ca. 1 zu 2,5 zwischen den Kantonen) interpretiert und bewertet werden?

Wir tauchen mit diesen Ausführungen recht eigentlich in die Diskussion theoretischer Probleme ein. Dies kann illustriert werden anhand des *Raumbezugs*, der uns als Wirtschaftsgeographen doch zentral interessiert:

– Zum ersten kann festgestellt werden, daß räumliche Entwicklung nie unabhängig von äußeren Einflüssen und außerregionalen Standorten ist. Die Schweiz ist abhängig von ihren Exporten und Importen; nicht nur der Nordosten Brasiliens wird zum Teil bestimmt durch ausländische Großinvestitionen; die Wirtschaftsstruktur des Zürcher Oberlandes ist nicht zu verstehen ohne die frühere und gegenwärtige Dominanz der Stadt und Agglomeration Zürich. Das tönt beinahe banal, ist es jedoch nicht, da diese *Wechselwirkung zwischen endogenen und exogenen Faktoren* keineswegs hinreichend geklärt ist, weder in theoretischer noch in methodischer und schon gar nicht in empirischer Hinsicht. Die *Vertikalisierung des Maßstabs* bei regionalwissenschaftlichen Analysen ist weitestgehend unbeachtet geblieben und stellt eine Herausforderung an die wirtschaftsgeographische Forschung dar.

– Zum zweiten: die Analyse der Faktoren und Mechanismen sowie der Auswirkungen von Disparitäten müßte je nach Fragestellung auf homogene, institutionelle oder funktionale Regionen ausgerichtet sein. Die meisten analytischen Arbeiten müssen auf homogenen und funktionalen Abgrenzungen basieren. Ihre Interpretation zuhanden der *Strategiediskussion* (die sich an *institutionelle* Regionen mit politischem Gewicht richtet) verlangt somit eine transparente Modifikation des Raumbezugs der Aussage. Auch dies ist eine weitgehend ungelöste und in der Regel verdrängte Aufgabe (SCHULER 1980).

Bereits die Erfassung und Bewertung der *Symptome* des räumlichen Wandels, nämlich der räumlichen Disparitäten, bietet somit in normativer und theoretischer Hinsicht erhebliche Probleme. Welches sind nun die wichtigsten *Ursachen* regionaler Entwicklung und der Entstehung von Disparitäten? Aus theoretischer Sicht existieren dazu äußerst zahlreiche Ansätze, auf die hier nicht eingegangen werden

kann. Sie gehören entweder dem neoklassischen oder dem polarisationstheoretischen Ansatz an, oder sie versuchen eine Art Brückenschlag. Je strategischer sie angelegt werden, desto expliziter ist natürlich ihre diesbezügliche Wertladung.

Dies soll Abbildung 3 auf stark vereinfachte Weise zeigen:

– Regionale *Disparitäten* beschreiben interregionale Unterschiede:

bei den subjektiven Präferenzen;

bei den objektiven Potentialen (Möglichkeiten) einer Region.

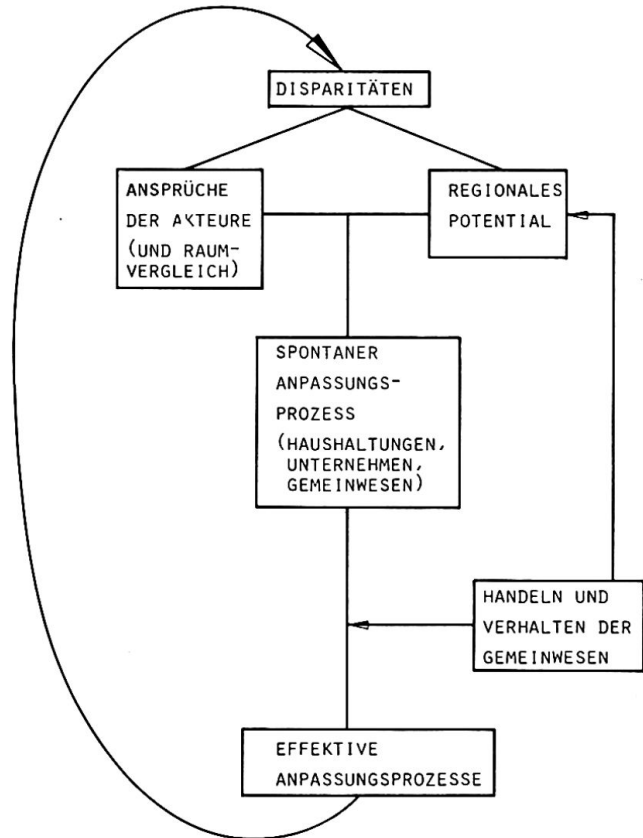
Fallen subjektive Einschätzungen und objektives Potential zunehmend auseinander, sind *Anpassungsprozesse* unvermeidlich.

– *Spontane Anpassungsprozesse* sind Reaktionen der Individuen, Gruppen, Unternehmer und Institutionen auf diese Spannung. Die Anpassung kann normativ geschehen, indem beispielsweise Zielsetzungen gesenkt werden; sie kann durch Verhalten und Maßnahmen realisiert werden, indem beispielsweise abgewandert wird.

– Die *Politik* versucht mittels ihres Handelns und Verhaltens eine Beeinflussung dieser Entscheidungen herbeizuführen, indem beispielsweise die Gestaltungsmöglichkeiten im Raum mittels dessen besserer und eigenständiger Nutzung erhöht werden.

Dieser sehr kurze Abriß soll illustriert werden am *Beispiel technischer Innovationen* (BRUGGER/FLÜCKIGER/MÜLLER 1981): es wird heute vermutet, daß der technische Stand in der betrieblichen Produktion über den Raum hinweg ungleich verteilt ist. Die ersten empirischen Untersuchungen (MAILLAT 1981) über den Zeitpunkt der Adaptation von neuen Innovationen (zum Beispiel Mikroprozessoren in der Uhren- oder Maschinenindustrie) bestätigen die Resultate aus der Bundesrepublik Deutschland (KAMP/MAY 1981): aufgrund ihrer spezifischen Standortvorteile und ihrer positiven Externalitäten bieten größere Städte die besten Voraussetzungen für die Entstehung, Verbreitung und Annahme von neuen Entwicklungen. Wenn somit die Möglichkeiten zur raschen technologischen Entwicklung im Raum ungleich verteilt sein sollten (beispielsweise aufgrund ungleichen Zugangs zu den Informationen), die Ansprüche der Unternehmer an Führungsvorteile usw. jedoch überall ähnlich hoch sind, so erfolgt eine spontane Anpassung der unternehmerischen Standortentscheidungen. Vermehrt werden Forschung und Entwicklung und auch die höherwertigen Produktionsabläufe möglichst nahe der Stadt lokalisiert, und vermehrt bleiben der Peripherie die nicht qualifizierten und folglich von der Zentrale abhängigen Betriebsfunktionen. Der Staat seinerseits versucht insofern Einfluß zu nehmen, als er Anreize für innovative Investitionen nur in peripheren Räu-

Abbildung 3: Anpassungsprozesse



Entwurf: Dr. E. A. Brugger Grafik: H. A. Feuz

men gibt, und indem die betreffenden Kantone (als erster in der Schweiz: Solothurn) daran gehen, einen Innovationsberater zu engagieren.

Das Beispiel der Innovationen führt uns direkt zur bereits angesprochenen theoretischen *Dualität zwischen Neoklassik und Polarisationstheorie*: falls sich nämlich die höherwertigen, wachstumsintensiven, zukunftssträchtigen und wertschöpfungsstarken Zweige und Funktionen einer Volkswirtschaft räumlich zentralisieren, muß jenes Muster von starkem Zentrum und schwacher Peripherie entstehen, das sich

– (Hypothese 1) im Verlaufe wirtschaftlichen Wachstums wieder abschwächt, indem räumliche Umverteilungen (z. B. von der Stadt zur Peripherie) induziert werden, so daß schließlich Disparitäten abnehmen: oder

– (Hypothese 2) im Verlaufe wirtschaftlichen Wachstums zunehmend deutlicher verschärft, indem durch zirkuläre Kumulation sich Macht hier und Ohnmacht dort zusammenbraut.

Die grundsätzliche theoretische Ausgangslage in der Regionalforschung ist damit gegeben; woran es fehlt, ist einerseits ihre empirische Überprüfung und andererseits die Verknüpfung dieser Prozesse mit

der Rolle der Gemeinwesen, die mit ihrem Handeln und Verhalten solche Anpassungsprozesse doch maßgeblich beeinflussen – bewußt und unbewußt. Die Diskussion im Zwischenfeld von Neoklassik und Polarisationstheorie konzentriert sich in erster Linie auf drei wichtige Punkte:

- Wachsen Agglomerationsvorteile zunehmend weiter, oder gibt es so etwas wie automatische Wachstumsgrenzen der Agglomeration? Können Innovationen innerhalb der Zentrenhierarchie zugunsten von Subzentren in der Peripherie ablaufen ohne maßgebliche Beeinflussung vonseiten des Staates? Wie sieht die Spillover-Bilanz zwischen Zentren unterschiedlicher Bedeutung aus?

- Wird durch Faktorwanderungen (vor allem Arbeit und Kapital) ein Ausgleich auf der Basis des bestehenden regionalen Potentials vollzogen, oder sind die Wanderungen sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht selektiv wirksam zugunsten der bereits starken Gebiete?

- In welchem Ausmaß wirken sich Maßnahmen und Verhaltensweisen der Gemeinwesen unterschiedlicher Stufe auf Faktorwanderungen und Städtewachstum und damit auf regionale Disparitäten aus? Wie kann beispielsweise die räumliche Wirkung des Bundeshaushaltes abgeschätzt werden?

Hinreichend präzise Antworten stehen für die Schweiz nach wie vor aus.

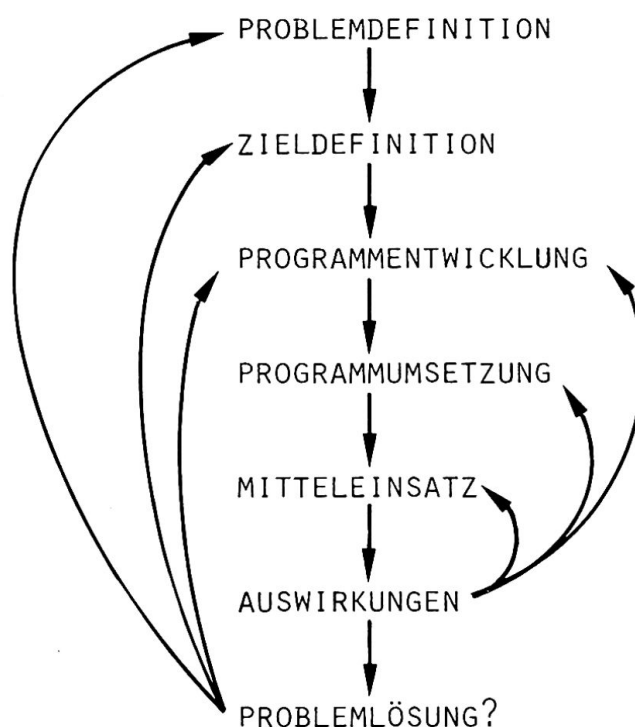
Implementationsprobleme

Die Strategiediskussion ist eine Art anwendungsorientierte Synthese, in die aus sehr verschiedenen Blickwinkeln Beiträge geleistet werden müssen. Es sind Leistungen aus analytischer, normativer und damit auch politologischer Sicht nötig. In enger Verflechtung mit Erfolgs- und Wirkungskontrollen (z. B. HANSER u. a. 1980) sind *Implementationsanalysen* unerlässlich: sie sind (wie Abb. 4 illustriert) angelegt auf die Art und Weise der faktischen Durchführung und Anwendung von Gesetzen und Handlungsanweisungen und auf die ursächliche Erklärung auftretender Diskrepanzen zwischen Norm und Wirklichkeit, Programmziel und tatsächlich erzeugter Wirkung (MAYNTZ 1980). Fast jedes staatliche Handeln und Verhandeln hat Auswirkungen sowohl in sektoraler, sozialer als auch territorialer Hinsicht. Aus *sektoraler* Sicht (beispielsweise aus der Sicht der Verkehrspolitik) werden in der Regel nicht regionalpolitische Ziele, sondern Beseitigungen von Engpaßsituationen (z. B. im Verkehrsfluß) angestrebt.

Die *territoriale* Perspektive der Regionalpolitik versucht im Gegensatz dazu, eine Verpflichtung möglichst aller raumrelevanter Politikbereiche auf die Ziele des räumlichen Wandels zu erzwingen.

Abbildung 4:

Realisierungsphasen eines politischen Programms



Entwurf: Dr. E. A. Brugger Grafik: H. A. Feuz

SCHÄRPF 1978 äußert sich einerseits skeptisch zur Wirksamkeit der Regionalpolitik und der Raumplanung und weist andererseits auf das brennendste Implementationsproblem der Raumordnungspolitik hin: die *Koordinationsfrage*. Der Einsatz der übrigen raumrelevanten Instrumente (wie neben der Verkehrs- auch die Wohnbau- und Landwirtschaftspolitik als Beispiele) fällt weitgehend in die Zuständigkeit der politischen Sektoralinstanzen der Wachstums-, Konjunktur- und Sektoralpolitik.

Überdies sind die Kompetenzen in unserem föderalistischen Staatssystem auf mehrere Ebenen verteilt (Bund, Kantone, Regionen, Gemeinden). Die Raumordnungspolitik ist also darauf angewiesen, andere Akteure zu einem mit den raumordnungspolitischen Zielen konformen Verhalten zu bewegen und in diesem Sinne zu koordinieren. Koordinationsprobleme treten insbesondere deswegen auf, weil die Akteure auf eigene Ziele verpflichtet sind und weil die Raumordnungspolitik keineswegs Zielpriorität beanspruchen kann. Der Koordinationsanspruch führt in der Regel zu Konflikten

- in *vertikaler* Richtung, weil die Raumordnungspolitik des Bundes in die regionale Entwicklung eingreift;

- in *horizontaler* Richtung, weil Raumordnungsziele den Aktionsradius der sektoralen Instanzen

einschränken möchten (BAESTLEIN/KONUKIEWITZ 1980). Dieser horizontale Koordinations- und Konsensbedarf läßt die Raumordnungspolitik als eigentliche *Querschnittsaufgabe* erkennen, die einen Keim des Mißerfolgs aufgrund der eigenen hohen Ambition bereits in sich trägt.

Die Implementation der Raumordnungspolitik wird durch drei weitere Charakteristika erschwert:

- Die Raumordnungspolitik muß nicht nur staatliche Institutionen zu Verhaltensänderungen bewegen, sie wendet sich auch an private Unternehmen und an Einzelpersonen. Der *Adressatenkreis* ist mithin ausgesprochen breit und vielschichtig;
- Hinter der Raumordnungspolitik als ganzem steht – im Gegensatz etwa zur Sektoralpolitik – keine klare *Interessengruppe*, welche ihrem Anliegen politische Durchschlagskraft verleihen könnte;
- In der Raumordnungspolitik spielt eine in der schweizerischen Geschichte neue Ebene eine entscheidende Rolle: *die Region*. Ob die Regionen lebensfähige politische Gebilde darstellen, und ob die regionalen Instanzen handlungsfähig sind und bleiben, muß sich erst noch erweisen (GALLUSSER 1980).

Diese Überlegungen weisen auf die Problematik der Implementation raumordnungs- und regionalpolitischer Maßnahmen und Verhaltensweisen hin. Im Rahmen des NFP «Regionalprobleme» wird diesen Fragen nachgegangen, wobei vor allem untersucht wird, unter welchen Voraussetzungen institutionell-politischer Natur welche Maßnahmen und Verhaltensweisen wie umgesetzt werden können. Konkret lautet die *Frage* somit:

Welche Merkmale der Programme, der Durchführungsinstanzen, des Entscheidungs- und Realisierungsprozesses und der Zielgruppen sind der Umsetzung raumordnungspolitischer Maßnahmen förderlich bzw. hinderlich?

Und der Stellenwert der Geographie?

Im Rahmen einer dem Problemgehalt angepaßten Strategiediskussion kann der Stellenwert insbesondere der Wirtschafts- und Sozialgeographie mehr oder weniger kritisch identifiziert werden. Die notgedrungen knappe Antwort (länger in BRUGGER 1981a) kann auf drei kurze Zitate zurückgreifen:

- Zuerst H. CAROL 1956 (S. 116): «Das Objekt der wissenschaftlichen Geographie ist die Erdhülle, die Geosphäre. Sie ist ein *sach-, raum-, zeitliches Gebilde*, dessen besondere Wesensart in einer *spezifischen Korrelation* von Lithosphäre, Hydrosphäre und Atmosphäre, meist ergänzt durch Biosphäre und Anthroposphäre liegt. Einen horizontal beliebig begrenzbaren (vertikalen) Ausschnitt der Geosphäre

bezeichnen wir Landschaft oder Geomer» (Hervorhebung: EAB).

Da in der Folge weder das sach-raum-zeitliche Gebilde noch die spezifischen Korrelationen zwischen den Sphären präzisiert werden konnten, folgert

- HARD 1979 (S. 33): «Die heutige Situation der wissenschaftlichen Geographie ist eine alte: Ein vorläufig gesichertes Überleben ohne legitimen Inhalt; institutionelle Zementierung, aber ohne intellektuelle Legitimation und – wenn man die Geographie als eine wissenschaftliche Einzeldisziplin, nicht als eine Didaktik betrachtet – ohne auch nur ein einziges zukunftssträchtiges Eigenprogramm».

Dieses Faktum erklärt den enormen Widerspruch zwischen dem ambitiösen Anspruch der Institution Geographie und den effektiven individuellen Leistungen (die deswegen nicht a priori ungenügend sind).

- BAHRENBERG 1979 (S. 65) folgert daher: «Es muß endlich Schluß sein in unserem Fach mit dem dauernden Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Wir sind es, die diesen Widerspruch auflösen können, denn Geographie wird sein, was wir tun werden».

Natürlich ist dies keine Definition, so wenig wie jene von CAROL. Aber sie ist zumindest ein Eingeständnis und ein Weg: nicht alles zu wollen und dann doch nur wenig erreichen zu können.

Eine persönliche Folgerung: die Definition des Faches liegt nicht so sehr in der Institution, als vielmehr in jedem Geographen selbst. Diese oft beklagte Pluralität im Selbstverständnis der Geographie impliziert nicht nur Nachteile; Sie kann vielmehr erhebliche Vorteile (d. h. mehr Relevanz und Stoßkraft) bedeuten, falls *intradisziplinäre* Koalitionen einerseits und *interdisziplinäres* Mitengagement von Geographen andererseits sich auf bestimmte Problemfelder hin entwickeln. Meines Erachtens bietet dazu die Regionalforschung ein dominierendes Betätigungsfeld für die Zukunft mit Möglichkeiten für sehr verschiedene wirtschafts- und sozialgeographische Beiträge. Die bisherigen Erfahrungen in den Nationalen Forschungsprogrammen «MAB – Man and biosphere» und «Regionalprobleme» lassen gute Chancen für diesen Weg erkennen.

Literatur

- BAESTLEIN, A./KONUKIEWITZ, M. 1980: Implementation der Raumordnungspolitik: Die Schwierigkeiten der Koordination. In: R. MAYNTZ 1980, S. 36-58.
- BAHRENBURG, G. 1979: Von der Anthropogeographie zur Regionalforschung – eine Zwischenbilanz. In: P. SEDLACEK 1979, S. 59-68.
- BARTELS, D. 1968: Zur wissenschaftstheoretischen Grundlegung einer Geographie des Menschen, Wiesbaden.
- BARTELS, D. 1980: Wirtschafts- und Sozialgeographie. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, 23. Lieferung, S. 44-55, Stuttgart.
- BASSAND, M. 1981 (Ed.) *L'identité régionale*, St-Saphorin.
- BLATTNER, N./MAILLAT, D./RATTI, R. 1981 (Ed.): Regionale Arbeitsmarktprozesse, Diessenhofen.
- BRUGGER, E.A./HÄBERLING, G. 1979: Abbau regionaler Ungleichgewichte. Eigenverlag G. Häberling, CH-8105 Regensdorf.
- BRUGGER, E.A. 1981a: Regionalprobleme in der Schweiz – ein Forschungsprogramm und die Geographie in: OSTHEIDER M./STEINER D. (Ed.) 1981, Theorie und quantitative Methodik in der Geographie, Zürich, S. 281-292.
- BRUGGER, E.A. 1981b: Regionalpolitik für die achtziger Jahre, Manus, erscheint in DISP No. 64 (1981).
- BRUGGER, E.A./FLÜCKIGER, H./MÜLLER, K. 1982 (Ed.): Der wirtschaftliche Strukturwandel aus regionalpolitischer Sicht, Diessenhofen.
- BUNDESFORSCHUNGSANSTALT (für Landeskunde und Raumordnung) 1978: Europäische Raumordnungspolitik. Heft Nr. 11/12 der Informationen zur Raumentwicklung Bonn-Bad Godesberg.
- BUTTLER, F./GERLACH, K./LIEPMANN, P. 1977: Grundlagen der Regionalökonomie, Reinbek.
- CAROL, H. 1956: Zur Diskussion um Landschaft und Geographie, *Geographica Helvetica* 2, S. 111-133.
- COATES, B.E./JOHNSTON, R.J./KNOX, P.L. 1977: *Geography and Inequality*, Oxford.
- ELSASSER, H.: Zum Problem der touristischen Monostrukturen aus der Sicht der bisherigen Entwicklung. In DISP No. 57, S. 27-31.
- FACHGRUPPE GEOGRAPHIE/GEOLOGIE 1974: Zur Theorie in der Geographie, Beiheft zu Nr. 2/3 der *Geographica Helvetica*.
- FEYERABEND, P. 1980: Erkenntnis für freie Menschen (veränderte Ausgabe), Frankfurt am Main.
- FISCHER, G. 1980: Der Wohlstand der Kantone, Bern, Stuttgart.
- FISCHER, G. 1981: Die Entwicklung der kantonalen Volkswirtschaften, Bern, Stuttgart.
- GALLUSSER, B. 1980: Regionale Entwicklungskonzepte und ihre Verankerung in der Bevölkerung, Basel (Manus).
- HANSER, CH./BÜHLER-CONRAD, E./KELLER, T. 1980: Methodische Ansätze zur Wirkungskontrolle der Infrastrukturpolitik. Arbeitsbericht No. 11 der Programmleitung des NFP Regionalprobleme, Bern.
- HARD, G. 1973: Die Geographie. Eine wissenschaftstheoretische Einführung, Berlin.
- HARD, G. 1979: Die Disziplin der Weißwäsher. Über Genese und Funktionen des Opportunismus in der Geographie. In: P. SEDLACEK 1974, S. 11-44.
- KAMP, M./MAY, E. 1981: Kleine und mittlere Unternehmen im Forschungs- und Entwicklungsprozeß. In: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 4/81, S. 347-369.
- KREBS, G./V. OPPEN, H.J./RAUCH, T. 1981: Erscheinungsformen und Ursachen räumlicher Disparitäten. In: Heft 9 «Geographie und Schule», S. 3-13.
- MAILLAT, D. 1981 (Ed.): *La technologie – vecteur du développement régionale*, St-Saphorin.
- MAYNTZ, R. 1980 (Ed.): Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein/Ts.
- MÜHLEMANN, F./BRUGGER, E.A. 1980 (Ed.): Regionale Disparitäten, Diessenhofen.
- RICHARDSON 1978: *Regional and urban economics*, Harmondsworth-Middlesex.
- ROREP (Studiengesellschaft für Raumordnungs- und Regionalpolitik) 1981: Strategische Erörterungen zur Regional- und Strukturpolitik, Porza/Lugano.
- SCHAETZL, L. 1978: *Wirtschaftsgeographie I*, Paderborn.
- SCHARPF, F. 1978: Politikformulierung und Implementierung, IIMV-Manus, Berlin.
- SCHULER, M. 1980, Problematik der Regionalisierung in der Schweiz. Arbeitsbericht Nr. 14 der Programmleitung des NFP Regionalprobleme.
- SEDLACEK, P. (Ed.) 1979: Zur Situation der deutschen Geographie zehn Jahre nach Kiel. Osnabrücker Studien zur Geographie, Band 2, Osnabrück.
- STÖHR, W.B./TAYLOR, D.R.F. 1981 (Ed): *Development from above or below?* Chichster, New York, Brisbane, Toronto.
- WALTER-BUSCH, E. 1980: *Schweizer Regionenspiegel*, Aarau, Frankfurt am Main.
- WALTER-BUSCH, E./SCHÖNENBERGER 1981: Messung und regionalpolitische Interpretation von objektiven und subjektiven Indikatoren regionaler Lebensqualitäten in der Schweiz, St. Gallen (Manus).
- YUILL, D./ALLEN, K. 1980: *European regional incentives 1980*, Glasgow.