



## Actes du colloque

### Marché de la recherche regiosuisse & Colloque sur le développement régional 2011

#### Politique régionale dans les pays voisins : quels enseignements pour la pratique en Suisse

Éditeurs :

Hannes Egli  
Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR  
Hochschule Luzern – Wirtschaft

Louis Boulianne  
Communauté d'études pour l'aménagement du  
territoire CEAT, EPF-Lausanne



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Office fédéral du développement territorial ARE



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Les actes du colloque sont téléchargeables à :

- [www.hslu.ch/tagung-regionalentwicklung](http://www.hslu.ch/tagung-regionalentwicklung)
- [www.regiosuisse.ch/reseau-de-recherche](http://www.regiosuisse.ch/reseau-de-recherche)
- <http://ceat.epfl.ch>

## **Organisateurs :**

Communauté d'études pour l'aménagement du territoire CEAT, École Polytechnique Fédérale de Lausanne (<http://ceat.epfl.ch>)

regiosuisse – Centre du réseau de développement régional, Brigue  
([www.regiosuisse.ch](http://www.regiosuisse.ch))

Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule Luzern – Wirtschaft,  
Lucerne ([www.hslu.ch/ibr](http://www.hslu.ch/ibr))

Office fédéral du développement territorial ARE, Berne ([www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch))

Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Lucerne 2012

Rapport de travail IBR 002/2011

ISSN 1662-162X

Imprimé par UD Print AG, Lucerne

## Avant-propos

En 2011 s'est tenu pour la troisième fois le Colloque sur le développement régional ainsi que le marché de la recherche lors d'un événement commun intitulé « Marché de la recherche regiosuisse & Colloque sur le développement régional 2011 ». En tant que nouveaux partenaires de l'événement, nous avons pu gagner la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire CEAT de l'EPF Lausanne et nous avons ainsi pu organiser la conférence à l'EPFL.

Le slogan de l'événement était « Politique régionale dans les pays voisins : Lessons Learned et implications pour la Suisse ». Grâce à d'éminentes personnalités originaires d'Allemagne, d'Autriche, d'Italie et de France, les politiques régionales de quatre pays voisins de la Suisse ont été examinées de plus près, ainsi que ce qu'elles impliquent pour la Suisse.

Les présents actes du colloque comprend i) la version écrite des quatre exposés devant l'assemblée, ii) un article récapitulatif de chaque politique régionale de France, d'Italie, d'Allemagne et d'Autriche ainsi que iii) un article supplémentaire présenté lors de l'événement sous la forme d'un poster.

Nous aimerions remercier à cette occasion, également au nom de l'Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR de la Haute école de Lucerne, de regiosuisse et de la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire CEAT de l'école polytechnique fédérale de Lausanne EPFL toutes celles et ceux qui ont contribué à la réussite de cette manifestation et à la publication de ces actes. Nous pensons tout particulièrement à nos partenaires de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire ARE et au Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, aux intervenantes et intervenants, aux participants aux discussions et aux animateurs des tables thématiques, aux responsables des stands de présentation et de l'espace posters, à tous les participants à la journée, aux auteurs des contributions destinées aux actes ainsi qu'aux responsables de l'organisation au sein de la CEAT, de regiosuisse et de l'IBR.

Lucerne, en mai 2012

Hannes Egli, Johannes Heeb, Martin Schuler



## Programme détaillé

### Marché de la recherche regionsuisse & Colloque sur le développement régional 2011

Jeudi, 1 septembre 2010 2011, EPFL Lausanne

---

**09:30**     **Arrivée des participants**

Accueil et café

---

**10:00**     **Bienvenue et conférences introductives**

Martin Schuler, Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT), EPFL Lausanne  
Johannes Heeb, regionsuisse – Centre du réseau de développement régional

---

**10:15**     **Colloque sur le développement régional 1<sup>o</sup> partie : Politique régionale dans les pays voisins : quels enseignements pour la pratique en Suisse**

- **Des pôles de compétitivité aux «villes créatives»? Evolution récente des dynamiques territoriales en France**  
BERNARD PECQUEUR, Université Joseph Fourier de Grenoble
  - **Die Regionalpolitik in Deutschland: institutionelle Überkomplexität und normativer Richtungsstreit**  
HANS HEINRICH BLOTEVOGEL, Technische Universität Dortmund
- 

**11:15**     **Marché de la recherche regionsuisse : Tables thématiques**

Discussion à des tables thématiques sur les thèmes suivants (parallel sessions) :

**T1 Fachhochschulen im regionalen Wissens- und Technologietransferprozess**

Tanja Zehnder, HTW Chur; Benjamin Buser, Ernst Basler + Partner

**T2 Die Schule in alpin-ländlichen Regionen in einem sich verändernden sozioökonomischen Umfeld: die Sichtweise der Akteure / Les écoles alpines et les transformations socio-économiques contemporaines: les points de vue des acteurs**

Jaques Michelet & Edmund Steiner, Haute école pédagogique du Valais

**T3 Building actor-based networks across administrative borders – where is the value-added and what are the most promising approaches?**

Romano Wyss, Institut für Tourismus- und Freizeitforschung (ITF), HTW Chur

**T4 Trends 2025: Entwicklungen, Chancen, Risiken. Handlungsbedarf für die Regionen und die Regionalpolitik**

Sibylle Berger, Flury&Giuliani GmbH

**T5 Quelles plus-values un projet d'écologie industrielle apporte-t-il au développement régional et à ses acteurs?**

Laetitia Carles, SOFIES SA

**T6 Partizipation in der Regionalentwicklung: Top-down oder Bottom-up? Erfahrungen aus dem INTERREG-IV-B-Projekt DEMOCHANGE**

Rike Stotten, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

**T7 Regional Governance und Innovationsprozess in der Tourismusentwicklung**

Günter Salchner, Regionalentwicklung Außerfern – REA

**T8 La «cohésion territoriale» dans le cadre de la Nouvelle politique régionale: perspectives suisses et européennes**

Erik Gløersen, Frédéric Giraut, Clément Corbineau & Hy Dao, Université de Genève, Département de géographie & GRID

---

---

**12:45**    **Buffet**

**14:00**    **Colloque sur le développement régional 1<sup>e</sup> partie : Politique régionale dans les pays voisins : quels enseignements pour la pratique en Suisse**

- **Regionalpolitik in Österreich: Strukturen, Strategien und Programme. Von der eigenständigen Regionalentwicklung zur EU-Strukturpolitik**  
LUIS FIDLSCHESTER, ÖAR-Regionalberatung GmbH
- **Regional policies in Northern Italy: a multilevel governance challenge**  
ALBERTO BRAMANTI, Università Commerciale Luigi Bocconi Milano

---

**15:00**    **Marché de la recherche regionsuisse : Posters & stands de présentation**

Présentation des travaux de recherche en cours par les actrices et les acteurs de la recherche au moyen de posters et de stands d'information (parallel sessions) :

**Posters**

- 1. La «cohésion territoriale» dans le cadre de la Nouvelle politique régionale: perspectives suisses et européennes**  
Erik Gløersen, Frédéric Giraut, Clément Corbineau & Hy Dao, Université de Genève, Département de géographie & GRID
  - 2. Social network analysis in the context of cross-border climate change adaptation – the case of tourism in the Oberalp region**  
Romano Wyss, Institut für Tourismus- und Freizeitforschung (ITF), HTW Chur
  - 3. Vocations territoriales et systèmes de péréquation dans le Vallon du Nozon**  
Christine Leu, Association pour le Développement du Nord Vaudois (ADNV)
  - 4. Rückwanderung: Potenziale für den ländlichen Raum der Schweiz?**  
Fabian Waltert, Daniel Baumgartner, Sylvia Kruse & Marco Pütz, Eidg. Forschungsanstalt WSL
  - 5. Pourquoi et comment nous déplaçons nous? Est-il possible de trouver des alternatives à la voiture individuelle en dehors des villes-centres en Suisse?**  
Prisca Faure & Antonin Danalet, TraCe – LASUR / TRANSP-OR / CEAT
  - 6. Genderkompetenz in der Regionalentwicklung: Best Practice aus den Nachbarländern für die Schweiz**  
Beatrice Durrer, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit
  - 7. Connaissances, finance et développement durable: nouveaux enjeux du développement territorial**  
Christian Livi, Université de Neuchâtel
  - 8. Les flux migratoires des jeunes diplômés en Suisse**  
Olivier Crevoisier, Université de Neuchâtel
  - 9. IKT-Studie Kanton Zürich: Statistisches Portrait und Geografie des Informations- und Kommunikationstechnologie-Sektors**  
Roman Page, Statistisches Amt des Kantons Zürich
  - 10. Fach- und Führungskräfte in der Region Alpenrheintal: Optimierung der Wohn- und Arbeitsortattraktivität**  
Silvia Simon, HTW Chur
  - 11. Atlas de l'Etat. Cartographie du fédéralisme suisse**  
Christophe Koller, IDHEAP-BADAC
-

---

**12. Regionalmanagement und die Rolle der Wissenschaft. Das Beispiel des Räumlichen Entwicklungskonzepts Walgau**

Manfred Walser, IMP-HSG

**13. Hochschulabsolventen als Produktionsfaktor in der „Wissensgesellschaft“. Die Stellung der Schweizerischen Universität in der Bildungslandschaft.**

Rita Schneider-Sliwa, Claudia Saalfrank, Katharina Seider, Geographisches Institut, Abt. Humangeographie, Universität Basel

**14. Regionale Identität in der Regio TriRhena**

Rita Schneider-Sliwa, Claudia Saalfrank, Katharina Seider, Geographisches Institut, Abt. Humangeographie Universität Basel

**Stands de présentation**

- **AGRIDEA, Gruppe Ländliche Entwicklung**
- **Le GRET à l'Université de Neuchâtel**
- **TourEspace & Institut für Tourismuswirtschaft (ITW) der Hochschule Luzern – Wirtschaft**
- **Konferenz der Regionen (KdR) & Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)**
- **Regional- und Projektberatung Schlögl**
- **Kompetenzzentrum Regionalökonomie, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Hochschule Luzern – Wirtschaft**
- **Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT)**
- **regiosuisse – Netzwerkstelle Regionalentwicklung**

---

**16:15 Evaluation des résultats de la journée et conclusion**

Louis Boulianne, Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT), EPFL Lausanne  
Hannes Egli, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule Luzern – Wirtschaft  
Johannes Heeb, regiosuisse – Centre du réseau de développement régional

---

**16:30 Fin de la manifestation**

---



## Sommaire

<b>Avant-propos</b>	<b>3</b>
<b>Programme détaillé</b>	<b>5</b>
<b>Des pôles de compétitivité aux « villes créatives » ? Evolution récente des dynamiques territoriales en France</b>	<b>11</b>
<i>Bernard Pecqueur, Université Joseph Fourier de Grenoble, France</i>	11
1 Introduction	11
2 « Clusterisation et systèmes productifs »	11
2.1 Croissance polarisée et l'utopie de l'expansion linéaire	12
2.2 Croissance spécifique et l'adaptation à la mondialisation	13
2.3 Le pôle de compétitivité : esquisse d'un modèle de gouvernance du global?	15
3 Mutation des systèmes et mondialisation	15
3.1 La double déconnexion	16
3.2 La spécificité comme réponse	16
4 Economie culturelle et économie de proximité	20
4.1 La culture comme ressource territoriale	20
4.2 De la classe créative aux villes créatives	21
<b>Regional policies in Northern Italy: A multi-level governance challenge</b>	<b>23</b>
<i>Alberto Bramanti, Bocconi University, Milan</i>	23
1 Introduction: setting the scene	23
2 Innovation policy: matching 'proximity' with technological value chain	24
3 Aggregation policy: the DRIADE project	27
4 Internationalisation policy: removing barriers affecting SMEs	28
5 New research trends	30
6 Lessons to be learned and main conclusions	30
<b>Enseignements tirés des pratiques en France et en Italie</b>	<b>35</b>
<i>Louis-M Boulianne, CEAT EPFL Lausanne</i>	35
1 Bernard Pecqueur : des pôles de compétitivité aux villes créatives : évolution récente des dynamiques territoriales en France	35
2 Alberto Bramanti : Regional policies in Northern Italy : a multi-level governance Challenge	36
3 Quelques enseignements pour la NPR	37
<b>Die Regionalpolitik in Deutschland: institutioneller Aufbau und aktuelle Probleme</b>	<b>41</b>
<i>Hans H. Blotevogel, Technische Universität Dortmund</i>	41
1 Einleitung	41
2 Der institutionelle Aufbau der Regionalpolitik in Deutschland im Überblick	41
3 Vertikale Überkomplexität: Koordinationsprobleme im Mehrebenensystem	47
4 Horizontale Überkomplexität: Koordinationsprobleme mit anderen Politiken	48
5 Wirken die Förderinstrumente? Kapitalförderung oder integrierte Ansätze?	50

6	Regionalpolitik im Richtungsstreit: das umstrittene Verhältnis zwischen Ausgleichs- und Wachstumsziel	54
7	Ein kurzer Ausblick in Thesenform	58
	<b>Regionalpolitik in Österreich: Strukturen, Instrumente und Strategien</b>	<b>61</b>
	<i>Luis Fidschuster, ÖAR-Regionalberatung GmbH</i>	61
1	Rahmenbedingungen - Kompetenzverteilung	61
2	Koordinations- und Steuerungskultur: Multilevel- und multisektorale Governance	62
2.1	Systemische Sichtweise: Der Staat als Komplex von Subsystemen	62
2.2	Steuerungs- und Koordinationskultur – Steuerungsinstrumente	63
3	Strukturen der Regionalpolitik	65
4	Instrumente und Strategien	68
4.1	Das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK)	68
5	EU-Strukturpolitik in Österreich 2007 – 2013	70
5.1	STRAT.AT: Strategischer Rahmenplan für Österreich	70
5.2	Fazit: Subjektive Anmerkungen zur Umsetzung der Strukturpolitik	75
	<b>Regionalpolitik in Österreich und Deutschland</b>	<b>77</b>
	<i>Rabea Lamla, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Hochschule Luzern – Wirtschaft</i>	77
1	Luis Fidschuster: Regionalpolitik in Österreich: Strukturen, Instrumente und Strategien	77
2	Hans H. Blotevogel: Die Regionalpolitik in Deutschland: institutioneller Aufbau und aktuelle Probleme	79
3	Folgerungen für die NRP in der Schweiz	81
	<b>Spatial Planning in Vorarlberg, Austria. Ecological Aspects of Land-Use Planning and Regional Development under Conditions of a Narrow Space</b>	<b>83</b>
	<i>Manfred Walser, University of St. Gallen</i>	83
1	Introduction	83
2	The region Walgau	84
3	The regional development process ‚Im Walgau‘	86
4	The process of spatial planning under conditions of a narrow space	89
5	Outlook and further activities	91

# Des pôles de compétitivité aux « villes créatives » ? Evolution récente des dynamiques territoriales en France

*Bernard Pecqueur, Université Joseph Fourier de Grenoble, France*

## 1 Introduction

Les réflexions en sciences régionales ont considérablement évolué ces dernières années dans le débat international. Cette évolution coïncide avec les mouvements structurels des économies vers plus de globalisation auxquels s'ajoute l'accélération des mobilités des hommes et des entreprises et la considérable innovation dans les outils qui permettent aux hommes de communiquer entre eux. Dans ce contexte, la science régionale dominée par les macro-économistes a dû s'adapter et tout particulièrement faire évoluer la notion de « région » vers celle de « territoire ». Cette adaptation s'inscrit dans une réflexion à l'échelle européenne (G. Baudelle, C. Guy et B. Merenne-Schoumaker 2011).

Depuis toujours les économistes mettent en effet, l'accent sur l'analyse de l'économie nationale et de son complément, l'économie internationale comme seul horizon scalaire de leurs réflexions. Ils ont « dichotomisé » les représentations de l'action économique : soit on part de l'individu (la microéconomie) où le choix libre de chacun ne dépend pas d'une surdétermination sociale, soit on raisonne depuis la totalité (la macroéconomie) et le système productif national est alors un bon exemple de totalité. Du coup, l'idée qu'il pourrait y avoir des niveaux d'agrégation *intermédiaires* des acteurs, par affinités, par sentiment partagé d'appartenance ou par regroupement en vue de trouver une solution à un problème jugé comme commun (la mésoéconomie), est difficilement concevable par la théorie économique standard. Entre la micro et la macro, il y a un « no bridge », c'est-à-dire qu'il n'y a pas de possibilité logique de penser un « entre deux ». Pourtant, un tel phénomène de construction d'entités spatiales incomplètes, provisoires mais cohérentes s'affirme et s'impose à l'observateur, du fait même de la globalisation, comme des unités pertinentes de l'action économique. C'est ainsi qu'il faut entendre l'émergence des « territoires ».

On cherchera ici à montrer tout d'abord comment est apparue la notion d'espace construit dans l'idée d'aménagement à travers diverses formes de systèmes locaux. Dans un second temps, nous proposerons une lecture des tensions territoriales engendrées par la mondialisation et les stratégies d'adaptation qui en découlent. Enfin, nous conclurons sur les nouvelles formes de l'urbain à travers l'introduction de la variable culturelle comme nouvelle ressource pour les territoires.

## 2 « Clusterisation et systèmes productifs »

La constitution de regroupements spatiaux et de systèmes productifs organisés autour de relations de proximité s'est faite par étapes successives. On distinguera ici le modèle des pôles de croissance, le modèle des systèmes productifs localisés et le modèle des pôles de compétitivité.

## 2.1 Croissance polarisée et l'utopie de l'expansion linéaire

L'après deuxième guerre mondiale fait apparaître des besoins impérieux de reconstruction (logements et infrastructures) qui font le lit des approches keynésiennes en justifiant le rôle de la dépense publique comme facteur de relance macroéconomique. Les efforts déployés dans l'Europe de l'Ouest semblent porter leurs fruits dans la mesure où les décennies qui suivent la guerre sont le temps de la forte croissance (les « Trente Glorieuses »). C'est dans ce contexte que va se développer l'idée d'une croissance *polarisée*.

Le développement est déséquilibré (selon l'expression de François Perroux, « il se fait à partir de pôles, de foyers d'activités qui suscitent une série de déséquilibres économiques qu'il s'agit de transformer en un développement induit ordonné, par un aménagement conscient du milieu de propagation » (J. Lajugie, P. Delfaud, C. Lacroix, 1985).

Les effets d'entraînement espérés de la concentration en pôles de croissance sont à la fois en amont et en aval. Ils ont été d'ailleurs expérimentés bien que non cités comme tels, par la Russie soviétique des années 20 et son modèle d'industrialisation qui privilégiait les activités d'amont (sidérurgie, métallurgie) susceptibles de produire de l'activité induite en aval. Ces effets sont considérés comme mécaniques et directement fonction à la fois de la concentration de l'activité et de la nature de l'activité.

Les conditions de concentration d'activités et des infrastructures désignent des « pôles naturels » déterminés par la présence de matières premières, de réseaux de communication, de ressources financières ou encore d'industries amont. En Europe, la Ruhr, la vallée du Pô ou encore l'axe Rhin-Rhône répondaient à ce schéma.

L'autre déterminant de ces pôles tient à la nature même de l'activité. Ainsi, pour les zones qui ne disposent pas des atouts naturels, on peut concevoir une politique d'implantation d'activités dites « motrices ». Les pôles de croissance créés ex nihilo constituent la grande utopie développementiste de la période des Trente Glorieuses. L'aménagement du Mezzogiorno italien a donné lieu à l'installation de grands complexes d'industrie lourde (chimie, sidérurgie, mécanique,...) à Naples, Bari, Cagliari ou Syracuse. En France, les figures de l'utopie se sont incarnées dans de grands projets gaullo-pompidoliens comme le programme nucléaire, la télécommunication, le Concorde, le complexe sidérurgique de Fos sur mer au bord de l'étang de Berre ou encore, plus tard de Sophia Antipolis près de Nice.

Le bilan de ces politiques de pôles de croissance est mitigé. On relève de belles réussites mais aussi des difficultés d'intégration dans le tissu économique local. On a pu ainsi qualifier ces pôles de « cathédrales dans le désert ». Ils sont cependant parfaitement emblématiques d'un modèle industriel triomphant qui a modelé les économies avancées dans les trente années d'après guerre. On peut résumer leurs caractéristiques ainsi :

- Les pôles de croissance fonctionnent dans un *contexte de croissance forte* plutôt que comme moteurs de la croissance. Ils seraient ainsi davantage conséquences que causes des dynamiques de développement.
- Le développement est fondé sur la *productivité comme vecteur essentiel de la compétitivité*. On cherche la performance sur des produits concurrentiels à l'échelle mondiale.

- *L'innovation est un processus exogène* qui repose surtout sur la notion de transfert de technologies. Les ressources intellectuelles et cognitives ne sont pas puisées localement mais importées voire transplantées sur un mode standardisé en provenance des centres. où se crée l'innovation. On se trouve dans une configuration décrite par l'américain R. Vernon (1971) avec sa théorie du « cycle du produit » selon laquelle les productions à fort contenu technologique en se décentralisant vers les périphéries se banalisent en contenu technologique en même temps qu'elles élargissent leur marché.
- Dans cette approche, l'espace n'est qu'un point sur une carte, *lieu passif de projection d'un projet conçu hors de toute appropriation par les acteurs-habitants* de l'espace en question. Les spécificités historiques et les ressources cachées (au sens d'A.O. Hirschman 1958) du territoire ne sont pas ici prises en compte.

En définitive cette mécanique des pôles de croissance a représenté un espoir de développement linéaire assez franchement utopique prolongeant les courbes et extrapolant les « trends » de long terme vers un avenir forcément positif. En 1960 un conseiller du Président J. F. Kennedy (W.W. Rostow) imagina une vision du développement décomposée en étapes du développement, passage obligé pour chaque nation, qui dictait une voie unique passant par l'épisode crucial du *décollage économique* (« take off ») et menant à l'ultime étape : la *consommation de masse*.

La crise des années soixante dix est passée par là et les contextes ont changé. Il a fallu en rabattre des illusions des « glorieuses ». Les formes plus récentes d'organisation economico-spatiale vont profondément muter.

## 2.2 Croissance spécifique et l'adaptation à la mondialisation

Ce que l'on a identifié comme la crise du pétrole, en 1974, constitue une véritable rupture et les trente années qui ont suivi ont à peine suffi pour dessiner les contours du monde d'après. La fin de la grande croissance modifie le rapport à l'espace. Celui-ci « bouge » et la production se contextualise au terme d'une évolution des années 70 à la fin du XX<sup>e</sup> siècle : ce sont les *trente mutantes*, avec l'apparition de l'idée de construction de territoire par les acteurs. La théorie du développement local trouve sa place (J. Rowe 2009) et notamment l'articulation du local et du global (R. Le Héron 2009).

De nouvelles formes d'organisation productives ont émergé progressivement.

### *Des formes variées d'organisation territoriale*

Au commencement, il y a la (re)découverte des districts industriels marshalliens par les économistes italiens autour de la figure de l'économiste italien, G. Beccattini (1979).

A. Marshall remarquait que dans le grand mouvement de concentration de l'activité industrielle du début du siècle, suite logique du jeu des économies d'échelle, on pouvait observer des anomalies dans le mouvement de croissance des firmes avec des concentrations de petites entreprises non dominées par une grande. Cet ensemble, par un effet d'« atmosphère industrielle » produisait des externalités.

La version italienne du District Industrielmarshallien met en évidence deux caractéristiques centrales de cette forme d'organisation : en premier lieu, les DI démontrent une remarquable capacité d'adaptation et une réactivité aux mouvements du marché

dans un monde globalisé. La présence de multiples PME et TPE dans un espace de communication restreint, exacerbe le double mouvement de concurrence-émulation et de coopération. En second lieu, les DI consacrent la rencontre des firmes et des hommes sur un espace concret. Dans le district, à l'inverse de ce qui se passe dans d'autres types d'environnement, comme par exemple les villes manufacturières, il tend à y avoir osmose forte entre communauté locale et entreprises. Ce sont donc des types particuliers de « gouvernance territoriale » qui se mettent en place dans une grande variété de forme (B. Pecqueur 2009).

La littérature anglo-saxonne a également développé cette jonction entre espace local et développement. Ces externalités se concrétisent par des « clusters » (M. Porter 1998).

La notion de cluster est plus englobant et s'applique à des échelles d'espace très variables. On peut sans doute dire que la notion de cluster est la plus large, celle de DI est la plus stricte, le « Système Productif Local » (au sens où la DATAR l'a mis en place) propose une configuration intermédiaire, et le « milieu innovateur » (R. Camagni et D. Maillat, 2006) insiste sur une donnée fondamentale : le territoire comme dispositif d'innovation.

Enfin, l'ultime avatar des formes d'organisation territorialisées de la production est constitué par les « pôles de compétitivité » récemment mis en place en France (Cf. le rapport de Ch. Blanc 2004).

A cet égard, la vision de la DIACT est caractéristique en ce sens qu'elle reste sur un objectif de productivité avec un apport exogène des fonctions urbaines. Il s'agit de partir du phénomène de transformation des productions dans ce que l'on appelle communément l' « économie cognitive » en montrant qu'elle incorpore une forte quantité de connaissance issue plutôt de la ville à travers ses institutions productrices de savoir (universités, recherche publique et privée, start up). N. Jacquet et D. Darmon (2005) nous disent en effet : « les économies industrialisées sont engagées dans une nouvelle ère : celle de l'économie de la connaissance, où l'augmentation de la productivité demeure le principal vecteur de croissance (souligné par nous), (...) l'avènement de l'économie de la connaissance provient du basculement des modes de production d'un système « tayloriste » (qui consiste à produire en grandes séries pour des marchés restreints, c'est-à-dire le plus souvent nationaux et protégés) à un système nouveau de différenciation et d'individualisation à l'extrême des produits, dans le but de mieux répondre aux attentes hétérogènes des consommateurs (ce qui revient à produire en petites séries pour des marchés devenus mondiaux et concurrentiels) ».

Si nous comprenons bien l'idée de changement et la philosophie des pôles de compétitivité, il nous semble par contre que ce n'est précisément pas sur la productivité que s'adosse la production urbaine des pôles de compétitivité (même si celle-là demeure largement une réalité) mais sur la notion de spécificité. Cette dernière représente la capacité des sites concernés à valoriser des ressources particulières à un lieu et donc profondément ancrées dans le patrimoine cognitif de ce lieu. Ce sont donc des ressources culturelles et cognitives qui constituent l'essentiel de ce qui crée la différence d'un pôle de compétitivité par rapport à un site qui ne l'est pas.

Ces formes que nous avons recensées ici, montrent que l'on passe d'une offre d'entreprises dans un contexte d'externalités urbaines à une offre de site où l'acteur-

producteur ne se réduit pas à la somme des entreprises présentes sur le site mais s'étend à tous les acteurs qui, en mettant en mouvement une forme de gouvernance, fabrique le site urbain comme producteur collectif à multiples contributions (y compris générationnelles puisque l'histoire longue compte).

### **2.3 Le pôle de compétitivité : esquisse d'un modèle de gouvernance du global?**

C'est sans doute dans le traitement de la connaissance que les modèles diffèrent le plus nettement. Les technopôles des années 80 sont du type pôle croissance. Elles visaient à concentrer du savoir dans un espace où les différents acteurs pouvaient se rencontrer, échanger et produire par la synergie ainsi créée, un avantage compétitif (ce que les économistes appellent une « externalité »), liée à la proximité physique des acteurs, la politique publique. Avec les clusters actuels, on a avancé d'un cran supplémentaire dans l'ancrage territorial. En effet, dans le cas des pôles de compétitivité, il ne suffit pas de concentrer des activités éventuellement venues de l'extérieur (comme cela a été le cas de Sophia Antipolis près de Nice), mais l'objectif est d'utiliser, en quelque sorte, le *patrimoine cognitif collectif* construit localement dans l'histoire longue. M. Grossetti, J.M. Zuliani et R. Guillaume (2006) parlent de « système local de compétences » qui a la vertu d'être le plus souvent plurisectoriel, ce qui permet de « s'affranchir de la dépendance vis à vis d'un secteur unique d'activités, et de réduire les incertitudes de l'activité économique ».

Cette première partie portait sur l'état des lieux avant mutations depuis les trente glorieuses jusqu'à la période contemporaine. On y voit le triomphe des modes d'organisations spatialisés sous diverses formes réunies sous la forme générique de « clusters ». La notion de pôle a aussi évolué, passant du pôle de croissance au pôle de compétitivité. On reste cependant dans une représentation de sous ensemble des systèmes productifs nationaux : les territoires ou les régions suivant les terminologies.

La deuxième partie montrera que ces territoires subissent un découplage de fonctions et que la notion de système local (complet et fermé) est remise en cause.

## **3 Mutation des systèmes et mondialisation**

Ces dernières années ont vu une intensification des mutations spatiales visant ce que nous appellerons une « grande déconnexion » entre économie et société. D'une part, l'économie devient une abstraction dans laquelle les citoyens ne se retrouvent pas et d'autre part les territoires de fusion entre lieu de vie et lieu de travail se disloquent sous la montée des mobilités au quotidien.

Françoise Choay (2011) dans un récent ouvrage, évoquant « la terre qui meurt » montre ce lent décalage qui éloigne l'homme de son socle terrien. Pourtant, en potentiel, le lien reste fort. Comme elle le rappelle : « sous les coulées de lave de l'urbanisation contemporaine, survit un patrimoine territorial d'une extrême richesse, prêt à une nouvelle fécondation, par des nouveaux acteurs sociaux capables d'en prendre soin comme d'un bien commun ».

### 3.1 La double déconnexion

#### Du lieu du travail au lieu de vie : la disjonction des lieux de consommation et de production

Dans la période dite « fordiste, du travail à l'habitat, il n'y avait pas de longs espaces ni de longues distances. L'usine et le logement sont proches. Le triomphe du système réside dans le passage du salarié au statut de consommateur sur place.

Ainsi, la représentation d'un territoire économique reste celle d'une micro nation dans laquelle on peut retrouver l'égalité comptable du modèle national selon laquelle, dans le cas étudié, tout ce qui est produit donne lieu à un revenu qui est entièrement dépensé (en consommation ou en épargne). Les territoires sont alors de petits systèmes productifs où les autres acteurs (consommateurs notamment) n'ont guère leur place.

Aujourd'hui, à mesure que la focale d'observation se rapproche de la petite dimension, moins la superposition des lieux de production, de revenu et de dépense est pertinente. Les trajets domicile-travail s'allongent considérablement. En d'autres termes, ce qui est bon pour l'entreprise, n'est plus, a priori, automatiquement bon pour les populations qui accueillent l'entreprise en question. Il y aurait des territoires qui captent les revenus (résidentiels) et des territoires qui produisent les revenus (productifs). La superposition des deux n'est plus le cas général. Ces évolutions sont analysées dans les travaux portant sur l'économie « présenteielle » qui explore notamment les conséquences à venir de la disjonction proposée ici (M. Talandier et L. Davezies, 2009). On peut parler d'« ubiquité, moderne » en considérant le fait que les acteurs/citoyens peuvent être de plusieurs territoires à la fois,...

#### De l'origine de ce que l'on consomme à la destination de ce que l'on produit : la fin des territoires

Une autre déconnexion est à l'œuvre, elle lie l'origine et la destination des productions pour l'entendement des acteurs. Autrement dit, cela signifie que chacun dans nos territoires, savons de moins en moins l'origine des produits que nous consommons et ne savons pas plus sur la destination des produits que chacun contribue par son travail à produire. Il s'en suit une dématérialisation du processus de production. Qui peut, dès lors, être fier de ce qu'il produit, le revendiquer et le défendre? C'est plutôt à un renoncement que l'on observe. Pour beaucoup, « tout cela est trop compliqué et nous est étranger ». La question qui vient alors, est celle de la démocratie. Est-il possible d'admettre une *dépossession* des acteurs de leur propre production?

### 3.2 La spécificité comme réponse

Comment « reconnecter »?

C'est là ce que peut apporter la spécificité et sa concrétisation qui est la ressource territoriale.

Une « **ressource spécifique** » est une ressource dépendante d'un processus de production et d'une origine géographique (avec son histoire et son paysage). Une ressource spécifique peut devenir une « **ressource territoriale** » (Cf. H. Gumuchian et B. Pecqueur, 2007).

A.J. Scott (2001) avance l'idée d'une forme en réseau qui structure l'espace de la globalisation. Il cherche à présenter « un panorama empirique général de l'essor et du début de consolidation d'un réseau global interconnecté d'économies régionales ». Ainsi, Scott comme il l'avait déjà esquissé à propos des régions manufacturières, dessine une structuration à la fois économique et politique de grandes régions en réseau se superposant aux découpages étatiques.

Ces analyses prennent en considération l'émergence de modes d'organisation de la production qui sont « ancrés » dans un territoire, c'est à dire une construction d'acteurs encastrée et donc dépendante d'un contexte spatial. Elles en retiennent des formes géographiques nouvelles (la ville, la région) qui ont tendance à s'affirmer dans l'analyse de la géoéconomie en train de s'élaborer face aux nations qui ont façonné le monde moderne puis le capitalisme. Nous nous situons dans cette perspective pour analyser le jeu concurrentiel des villes. On se réfère également à S. Sassen (1991) qui situe la ville dans la globalisation, et nous défendons l'idée selon laquelle les processus territoriaux et locaux qui font la construction de la ville, ne sont que la face inversée de la globalisation.

Dans la compétition des villes l'offre de services en direction des entreprises potentielles est cruciale. Dans le cas le plus trivial, un site va attirer l'activité en offrant des services reposant sur les dotations en facteurs les plus abondants : une main d'œuvre non qualifiée et disponible avec un niveau bas de salaire ou encore une disponibilité en ressources naturelles, etc.

Souvent, la situation de ces ressources ou leur rareté va conditionner le type de développement du site comme le montre les zones dont le développement est resté très tributaire de la disponibilité en charbon, en acier ou encore de la proximité de la mer ou de la présence de terres fertiles.

Cependant l'offre peut reposer sur des dotations qui ne sont pas données a priori mais résultent soit d'un processus long d'accumulation de savoir-faire soit encore d'une production de biens collectifs financés par la collectivité et appropriés par les seuls utilisateurs. Par exemple, une offre de main d'œuvre qualifiée et spécialisée présente cette caractéristique d'offre publique de site dont vont pouvoir bénéficier les entreprises amenées à s'implanter sur le site.<sup>1</sup> A chacun de ces types d'offre correspond une démarche stratégique.

#### *Vers une typologie des ressources des sites*

Les ressources sont donc de natures différentes selon qu'elles sont données ou construites. Une typologie de ces ressources fera apparaître les enjeux stratégiques des offreurs de service que sont les villes. Ces dernières deviennent productrices de valeur et non plus seulement des espaces de consommation, des débouchés, où seules les entreprises seraient créatrices de valeur. Le processus d'émergence de ces ressources territoriales a fait l'objet d'un colloque récent (voir H. Gumuchian et B. Pecqueur 2004).

---

<sup>1</sup> Pour une approche en termes de marché de sites, on se reportera à la thèse de Sylvie Bazin-Benoit, « Les politiques locales d'attraction d'entreprises : d'une logique concurrentielle à une logique organisationnelle ». Thèse de doctorat d'économie, Université de Lille, novembre 1996.

Pour clarifier la nature de ces ressources, on propose une double distinction : d'une part entre actifs et ressources et d'autre part entre génériques et spécifiques.<sup>2</sup>

Les ressources représentent un potentiel pour le territoire en ce sens qu'elles ne sont pas en activité. Il convient ici de distinguer deux cas de figure. Le premier est celui où les ressources existent mais ne sont pas exploitables car leur coût d'exploitation est incompatible, du moins provisoirement, avec les conditions du marché. Le second cas concerne des ressources à révéler ou à organiser, c'est-à-dire n'existant pas comme telles. Le second type de ressources peut être qualifié de « virtuel ». Le marché ne saurait servir de base de référence ou de comparaison pour des ressources qui, en l'occurrence, n'ont pas d'existence actuelle.

Les actifs sont des facteurs en activité, réalisés sur un marché. Il peut s'agir de biens ou de services. La main d'œuvre qui se présente effectivement sur le marché du travail constitue un exemple simple d'actif, tout comme la présence d'équipements ou d'infrastructures.

Les ressources ou les actifs sont dits « *génériques* » lorsque leur présence est indépendante du processus de production ou de la dynamique sociale et entrepreneuriale. Le générique est donc une donnée exogène.

A l'inverse, la ressource ou l'actif est dit *spécifique* s'il résulte explicitement de stratégies d'acteurs et s'il est dédié à un usage particulier. Ainsi, dans les potentiels dont peut se prévaloir un territoire pour se différencier de son voisin, on peut recenser quatre cas de figure que l'on résume dans le tableau suivant :

	Génériques	Spécifiques
Ressources	Hors marché Exogène 1	Non marchand Endogène 4
Actifs	2 Marchand Exogène	3 Marchand Endogène

Tableau 1

Quadrant 1 : la ressource générique est un potentiel à la fois non exploité et donné

Quadrant 2 : cette ressource est activée sur le marché

Quadrant 3 : l'actif spécifique est construit par les acteurs et valorisé par le marché

Quadrant 4 : la ressource spécifique est un avantage révélé résultant de la combinaison dynamique des stratégies d'acteurs. Cette ressource, jusque là virtuelle, est le résultat d'une mise en relation créatrice d'acteurs confrontés à un problème inédit

<sup>2</sup> Cette distinction a déjà été développée dans G. Colletis et B. Pecqueur (1995).

Les situations décrites dans les quatre quadrants du tableau sont des situations dites « polaires », c'est-à-dire que l'on trouve rarement un actif ou une ressource purement générique ou purement spécifique.

La convergence des stratégies des entreprises et des territoires est loin d'être automatique. L'entreprise peut choisir deux stratégies suivant le type d'actifs qu'elle privilégie :

- la stratégie « basse » consiste à utiliser les actifs génériques. C'est-à-dire que l'entreprise soumet son implantation géographique aux conditions classiques de la localisation : bas coûts de production (main d'œuvre peu chère, présence de matière première, infrastructures disponibles, etc.) ou l'abondance de facteurs de production.

Dans ce cas, l'entreprise s'engage le moins possible dans le territoire. Cela lui permet de pouvoir se délocaliser très rapidement sans trop de frais. La forme et l'organisation de l'espace de localisation importent peu.<sup>3</sup>

- la stratégie « haute » nécessite plus d'engagement de la part de l'entreprise. Celle-ci cherche à structurer l'espace et contribue à la constitution d'actifs spécifiques sur la base desquels peuvent apparaître des ressources spécifiques. Passer du quadrant 2 au quadrant 3, voire au quadrant 4, c'est construire un réseau de proximité en développant des coopérations (marchandes ou non) avec les autres acteurs (firmes, établissements financiers, centres de recherche, centres techniques ou encore organismes de formation), en cherchant à bénéficier de quasi-rentes relationnelles dans un espace de proximité géographique.

Face à ces deux possibilités, les institutions publiques locales ayant en charge la promotion des dynamiques territoriales ont toujours intérêt à rechercher la spécification des actifs pour deux raisons :

En premier lieu, la présence d'actifs spécifiques (présence d'écoles d'ingénieurs, de laboratoires de recherche, d'une main d'œuvre qualifiée, etc.) permet de différencier le territoire et de l'identifier dans un contexte de concurrence spatiale forte. En second lieu, la présence de tels actifs freine la volatilité des entreprises (i.e. leur propension à la délocalisation en fonction des coûts de production les plus bas possibles). En effet, les actifs spécifiques présentent un « coût de réversibilité » ou encore « coût de réaffectation ». Cela signifie que l'actif perd une partie de sa valeur productive dans le cas où il est redéployé vers un usage alternatif. Il apparaît donc coûteux pour une entreprise de se délocaliser dans la mesure où elle ne peut trouver ailleurs, immédiatement, au même prix, le même actif. Ce frein à la réversibilité s'accroît avec le temps si l'on considère que l'entreprise améliore chronologiquement la qualité de ses relations de proximité (la confiance allège les coûts).

Il convient enfin d'observer que la spécification des actifs est renforcée par le jeu éventuel des ressources spécifiques. En d'autres termes, la révélation de ressources spécifiques peut produire un résultat tangible sous forme de création d'actifs spéci-

---

<sup>3</sup> C'est ce type de stratégie qu'a suivi, il y a quelques années l'entreprise Hoover en délocalisant (ou en cherchant à le faire) un établissement situé à Dijon pour le relocaliser à Cambuslang en Ecosse. Pour l'entreprise, le coût salarial est supérieur de 37% à Dijon pour trois raisons : un nombre de cadres plus important (+10%), un écart de charges salariales (+12%) et la dévaluation de la livre sterling (+15%).

fiques nouveaux. Ceci n'est cependant vrai que dans les territoires où existe une réelle culture industrielle.

Il existe donc deux problématiques des territoires urbains à partir des mutations que connaissent les systèmes productifs. Ces deux problématiques coexistent et constituent des arguments polaires. Du site le moins ancré territorialement et le moins dédié à une spécialité particulière jusqu'au système productif localisé du type « Silicon Valley », il existe toute une palette de situations intermédiaires.

Dans un contexte de forte croissance économique, le territoire urbain ne se révèle pas en tant que collectif d'acteur, mais quand la croissance, vécue comme exogène – un don de la conjoncture et du marché- n'est plus au rendez-vous, les restructurations dans la division internationale du travail mettent en évidence l'avantage des stratégies de spécification des ressources.

## **4 Economie culturelle et économie de proximité**

Aujourd'hui, les idées de « villes créatives » et d'économie culturelle sont à la mode. Elles expriment une volonté de capter des opportunités de se distinguer pour se développer. C'est très exactement le sens de la ressource territoriale qui vise à faire émerger la spécificité des lieux.

### **4.1 La culture comme ressource territoriale**

La ressource territoriale peut, en effet, être définie comme « traduisant le poids des facteurs intangibles dans le développement (...) ces facteurs intangibles comme le savoir chercher, la capacité d'innover, la maîtrise des technologies, l'ouverture à la nouveauté, la sécurité, le climat entrepreneurial, le cadre de vie, la capacité d'accueil... sont plus importants que les facteurs tangibles telles les ressources naturelles, les voies de communication, les terrains et les bâtiments disponibles, les disponibilités en main d'œuvre, les aides financières et fiscales... (G. Baudelle, C. Guy, B. Merenne-Schoumaker, 2011).

Ajoutons que l'adjectif territorial accolé à la ressource signifie que le contexte géographique du lieu (paysage, histoire, culture) influe sur la qualité et sur la valorisation de la dite ressource. On découvre avec la notion de territorialité que les acteurs sont tous situés dans une enveloppe spatio-temporelle et occupent une position absolue et relative sur le globe. Cette remarque banale n'en est pas moins d'une extrême importance car elle est valable à toutes les échelles, qu'il s'agisse d'individus, de firmes ou d'Etats. Tous ces acteurs sont nécessairement territorialisés ». (C. Raffestin, 2000). Ce processus de territorialisation s'applique aux opérateurs, qui vont procéder au renforcement des dispositifs d'ancrage territorial, au travers d'actions liées à leur activité principale, sans que la maîtrise de la ressource ne soit modifiée.

Ainsi, le caractère à la fois intangible et situé de la ressource territoriale permet d'envisager une nouvelle forme de développement régional et d'aménagement du territoire autour de l'économie culturelle et de la ville créative. L'économie culturelle s'appuie sur une ressource territoriale particulière, cristallisation et marqueur de l'histoire des lieux : le patrimoine. On peut alors raisonner sur deux avancées intéressantes : d'une part, démarquer la notion de patrimoine de celle de capital, construite sur celle d'actif et cibler le processus d'émergence et de construction du patrimoine. D'autre part, l'étude de la notion de patrimoine nous renseigne sur le carac-

tère spécifique de ce type de ressources. En effet, le patrimoine, appréhendé en tant que ressource territoriale, nous renvoie au processus de construction territoriale, aux conditions de sa mise en œuvre, de son organisation et de ses valorisations (P.A.Landel et B. Pecqueur 2011).

G. Di Méo (1994) aborde cette question autour d'une réflexion sur la parenté conceptuelle entre ces deux notions. Selon lui, territoire et patrimoine « *offrent d'étonnantes correspondances* » et, s'interrogeant sur celles-ci, il indique que « *l'un et l'autre ne participent-ils pas, simultanément, d'une double nature matérielle et idéale ? Ne remplissent-ils pas, conjointement, une fonction mnémotique ? N'inscrivent-ils pas le tissu social dans la continuité historique, tout en constituant de solides phénomènes culturels ?* ». Ainsi, en attribuant au territoire une valeur signifiante pour l'individu et pour la société, « *on ne peut se dispenser de lui conférer une valeur patrimoniale* ». Patrimoine et territoire apparaissent donc intimement liés. Dans ces processus, l'objet fonctionnel peut devenir très rapidement un objet patrimonial et donc changer la nature de son usage. L'exemple du pont de Millau est éclairant. Destiné à la circulation automobile afin de relier deux bords d'une vallée dans le sud de la France, ce magnifique pont, construit par l'architecte Norman Foster, est devenu un objet patrimonial avant même d'avoir été achevé. Aujourd'hui il y a davantage d'usagers qui viennent admirer le pont sans l'emprunter que d'utilisateurs directs du pont. Ces usagers ont relancé l'économie locale par leurs dépenses occasionnées par l'exercice de contemplation du pont.

#### 4.2 De la classe créative aux villes créatives

La valorisation patrimoniale fait passer les avantages compétitifs d'un lieu des externalités technologiques aux externalités culturelles. Ce constat s'applique fortement aux grandes villes d'aujourd'hui. Richard Florida (2002) a avancé la notion de classe créative en développant l'idée que certaines catégories de population pouvaient par leurs capacités créatives apporter un avantage concurrentiel aux villes.<sup>4</sup>

On ajoutera à cette hypothèse, que la classe créative ne peut être performante qu'en intégrant la culture du lieu. On peut donc passer d'une classe créative anonyme et liée essentiellement à la taille et au caractère international de la ville plutôt qu'à sa spécificité aux villes créatives qui développe un « génie des lieux » qui lui est propre.

F. Ascher (2010) définit la ville de demain comme une « métropole » c'est-à-dire un ensemble d'espaces hétérogènes et non nécessairement contigus inscrits dans une métropole. Les mondes divers cohabitant, doivent trouver du lien pour permettre le « vivre ensemble » à cette échelle. Or pour Ascher, « la crise la plus grave dans les métropoles est celle de la « citadinité » : les habitants de ces grandes agglomérations perdent peu à peu le sentiment de leurs intérêts collectifs et de la capacité de s'unir et de se mobiliser autour de projets communs.

La ville créative en construction appuierait son développement sur la réponse aux besoins non tangibles de ses habitants et pourrait notamment reconstruire les liens entre les sous ensembles métropolitains. Les critères d'évaluation de la performance des territoires urbains s'en trouvera profondément changé.

---

<sup>4</sup> « *Why cities without gays and rock bands are losing the economic development race* » (Richard Florida, Washington Monthly, May 2002).

## Bibliographie

- Ascher F., (2010) : Métapolis ou l'avenir des villes, Odile Jacob, Paris, 346 pages.
- Baudelle G., Guy C. et Merenne-Schoumaker B. (2011) : Le développement territorial en Europe, concepts, enjeux et débats, Presses Universitaires de Rennes, 281 pages.
- Becattini G. (1979) : Dal settore industriale al distretto industriale, *Rivista di Economia e Politica Industriale*, vol. 2, pp. 7-21.
- Blanc Ch. (2004) : Pour un écosystème de la croissance, rapport au Premier ministre, Assemblée Nationale.
- Camagni R. et Maillat D. (2006) : Milieux innovateurs, théorie et politiques, édition Economica, 502 pages.
- Chantelot S. La thèse de la « classe créative », entre limites et développements, *Géographie Economie Société*, vol. 11, n°4, Octobre-décembre, pp. 315-334.
- Choay F. (2011) : La terre qui meurt, éditions Fayard, 99 pages.
- Di Méo G., (1994) : « Patrimoine et territoire, une parenté conceptuelle », *Espaces et Sociétés*, n°78, pp. 15-34.
- Florida R. (2002) : *The Rise of the Creative Class and how it's transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books, New York.
- Grossetti M., Zuliani J.M. et Guillaume R. (2006) : La spécialisation cognitive. Les systèmes locaux de compétences en Midi-Pyrénées, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°101, novembre, pp. 23-31.
- Gumuchian H. et Pecqueur B. (2007) : La ressource territoriale, Economica, collection anthropos, Paris, pages. 245.
- Hirschman A.O. (1958) : *Stratégie du développement économique*. Les Editions Ouvrières, collection Economie et Humanisme, Paris.
- Jacquet N. et Darmon D. (2005) : *Les pôles de compétitivité : le modèle français*, Paris, La Documentation Française.
- Lajugie J., Delfaud P. et C. Lacour C. (1985) : *Espace régional et aménagement du territoire*, 2° édition, Dalloz, 987 pages.
- Landel P.A. et Senil N., (2009), « Patrimoine et territoire, les nouvelles ressources du développement », *Revue Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 12: Identités, patrimoines collectifs et développement soutenable, URL : <http://developpementdurable.revues.org/7563>.
- Landel P.A., Pecqueur B., (2011) : La culture comme ressource territoriale spécifique, working Paper, UMR PACTE, université Joseph Fourier, Grenoble, 14 pages.
- Le Héron R., (2009) : « Globalisation » and « Local Economic Development » in a Globalizing World : Critical Reflections on the Theory-Practice relation, in J. Rowe (op cit), pp 93-112.
- Pecqueur B. (2009) : Industrial Districts and Local Economies Governance in G. Becattini, M. Bellandi et L. Da Propris éditeurs, *A Handbook of Industrial Districts*, Edgar Elgar, (en collaboration avec G. Benko), pp. 501-511.
- Porter M. (1998) : *Clusters and the new economics of competition*.
- Rowe J. éditeur (2009) : *Theories of local Economic Development, linking Theory to Practice*, Ashgate, Londres, 375 pages.
- M. Talandier et L. Davezies, (2009) : *Eléments sur le développement territorial*, PUCA, Paris 120 pages.
- R. Vernon : *Sovereignty at Bay*, Basic Books, New York, 1971.

# Regional policies in Northern Italy: A multi-level governance challenge

Alberto Bramanti, Bocconi University, Milan

## 1 Introduction: setting the scene

In the context of the *regiosuisse* annual meeting<sup>1</sup> the present paper addresses Italian regional policies in order to compare one of the Swiss neighbouring countries with the new direction included in the NPR<sup>2</sup> (the Swiss *New Regional Policy*). It is however mandatory, at the very beginning, to stress that the task of an exhaustive and comprehensive analysis of the issue is largely beyond the possibility of a short note, mainly due to the fact that Italy is, among the big European countries, one with the largest inter-regional variance.<sup>3</sup> As far as this variance has a very long history, over the years regional policies have been equally differentiated according to the geographical location of the single region (i.e., its belonging to the Southern or Northern part of Italy). Here the attention is therefore concentrated on Northern Italy (also because it is more interesting to compare with the Swiss case): the first part of the title is therefore justified in this way.

In the second part of the title, the term ‘multi-level governance’ challenge refers to a more recent major trial which Italy has still to win. The Italian national frame is somehow moving from a *re-distributive centralism* towards a more *devolutionary federalism* but, due to the severe budget constraint which Italy is presently experiencing, the alternative seems politically even more radical than it would probably be from a technical point of view.<sup>4</sup>

While Central and Northern regions have been more capable of using their power to strengthen local economic development, Southern regions have paid a higher contribution to political patronage, evidencing less effectiveness in the provision of collective goods and services. And this lower quality of public goods and social capital has exerted a negative pressure on regional performances, triggering a deviant ‘circular and cumulative causation’ process – a *lâ Myrdal* – and reinforcing inter-regional divergence.

In the last twenty years regional policymakers have worked hard in the direction of increasing regional competitiveness by acting on the stock of resources (mainly im-

---

<sup>1</sup> Marché de la recherche regiosuisse & Colloque sur le développement regional 2011. EPFL Lausanne, 1er septembre 2011 ([www.regiosuisse.ch](http://www.regiosuisse.ch)).

<sup>2</sup> The ‘New Regional Policy’ has become effective on 2008, 1st January with a multi-year programme (2008-2015). On 2010 the SECO (*Secrétariat d’Etat à l’économie*) produced the first *interne* evaluation of the policy ([www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)).

<sup>3</sup> After a successful convergence (in terms of per capita income) registered immediately after the Second World War – made easier by a relevant migration – and lasted until the mid-1960s, the growth process diverged. Poor regions began to gather in a development cluster where per capita incomes were lower than the national average.

<sup>4</sup> It is not by chance that a party belonging to the current governmental coalition (the ‘Lega Nord’) holds the whole coalition in the palm of its hand in the final attempt to pursue this ‘federalistic view’ on the future Italian governance structure.

material ones, i.e. knowledge, human capital, cultural heritage, and the uniqueness of territories) and on the endowment of the economies of agglomeration (districts and cluster-like networks of firms). Looking at the last two decades (1990s and 2000s) within different regional development plans we can easily identify a complete set of complementary measures, equally widespread, ranging from 'supply of real services' to 'support of technical innovation and technology transfer'; from 'easier access of small companies to credit' to 'labour market policies'; from 'policies for equipped areas' to 'environment and tourism'.

Notwithstanding different important results achieved, three main mismatches remain still to be composed and, precisely, they relay to:

- finance and budget constraints vs. decision-making level (there is no matching between who collect taxes and who spend public money);
- administrative vs. functional regions;
- inter-regional coordination and collaboration.

Italy is now (slowly) implementing in the key areas of health, social assistance and education, the idea to define the 'standard costs' of providing some centrally defined 'essential level' of services. Even if both the definition of standard costs and the revenue sharing mechanism will surely require difficult negotiations, this is a promising way to close the gap related to the first mismatch.

In this frame, Northern regions have implemented different regional policies aiming at fostering their territorial competitiveness, enhancing the quality of the services provided, and making appropriate use of European structural funds which remain, by and large, the main source of financing discretionary policies.

The endemic shortage of regional financial resources, and the further constraint represented by the 'domestic stability pact'<sup>5</sup>, have pushed regions to guide their SMEs along a path of qualitative growth, not only financing them but, most of all, offering them know how and competences. Among the most recent regional interventions we focus on three main fields of actions on which many Northern regions are deeply involved: innovation (§ 2); aggregation of firms, mainly SMEs (§ 3); and internationalisation (§ 4).

## **2 Innovation policy: matching 'proximity' with technological value chain**

Nowadays there is a large agreement at the policy level that innovation (in its broader meaning) is a key to the future achieving sustainable long-term economic recovery, as advocated also by the European Strategy 'Europe 2020'. We strongly need innovation (research and innovation, R&I), particularly in this international moment, for two main reasons:

---

<sup>5</sup> The 'domestic stability pact' is design to involve regions and other local authorities in the effort to attain the objectives for general government budget under control. The stability pact requires local bodies to reduce deficits and their stock of debt.

- private R&D expenditures are strongly pro-cyclical. When firms budgets are suffering entrepreneurs cut research expenses (R&I private expenditures are somewhat proportional to turnover);
- the crisis has mostly struck industries producing durable goods as impoverished consumers post-pone purchases, but living without new goods teaches consumers a more sober style of life, change priorities. When individual incomes and savings will be restored, consumers will come back to purchase durable goods only if they have become very innovative (i.e. environmental friendly, low consuming of raw materials and energy, generating low urban/social congestion, being platform for new quality services).

The main challenge is therefore to pass from a focus on 'fostering innovation' to a new one more centred on 'gaining value from knowledge'. This implies a broking and bridging activity addressed to match skills and competences. In Northern Italy we have different experiences of regional policies addressing these innovation goals. Here we use the Lombardy case as a benchmark for the Northern one, as Lombardy has attained important outcomes in the field of innovation and the level (and quality) of research structures in the region is consistently high.<sup>6</sup>

Despite the fact that information is quite widespread, knowledge, on the contrary, is subject to a strong 'path dependency'. As a consequence, also the final result of the whole process – the endless spiral 'information–knowledge–know-how–creativity' – is spatially concentrated and strongly supported by a specific, many times idiosyncratic, systemic context which scholars are used to call 'National/Regional innovation Systems'.

It is not surprising that regions are becoming more and more important nodes of economic and technological organization in the new age of global, knowledge-intensive capitalism. We need complex, systemic innovation and a major goal of Northern regions in Italy is therefore to facilitate, catalyse, and stimulate resources for 'research and innovation' and their organisation in a system.

Metadistricts (or diffused clusters) seem to be appropriate tools to address this problem and the privileged field of application of these strategies. While the 'industrial district' policy aimed at strengthening spatial agglomeration of firms, the new 'metadistrict' policy embraces the entire supply chain and overcomes the limits of previous experiences.

Four items are fundamental in the definition of 'metadistrict' in the recent Lombard policy:

- multi-sectoriality – first and foremost, the metadistrict has to cover a range of sectors and disciplines not only along a given value chain, but it should also include ancillary support services;

---

<sup>6</sup> Some key figures for the Lombardy region are the following: 9.1 million inhabitants; more than 800 000 companies; 2% of the EU GDP and 20% of the Italian one; 28,3% of national export and 37,5% of national import. Lombardy alone represents nearly half of the national technological exchange with foreign countries; it counts the largest number of universities and researcher in Italy (31 000 researchers, of whom 18 000 in private sector industry); it holds 40% of the Italian EPO patents (overall data in the last 10 years).

Measures	Metadistricts	Innovation Voucher	Scouting	NEXT	Centres of Excellence
Period	2002–2008	2005–2006	2004–2007	Since 2004	Since 2000
Objectives	Strengthening the industrial productive system: the programme relies on the scientific and technology excellences through the financing of R&D project carried out by a network of SMEs and research organisations	The voucher is a credit note given by the government to SMEs who can use it to buy services in order to match the demand for innovation with the supply	It aimed at evaluating the offer coming from R&D projects able to become new enterprises of to increase their economic value	It has been instituted to develop a Venture Capital market in Lombardy and to improve the technology transfer process	Lombardy region supported the setting up of research and technology transfer facilities to implement an economic system based on the region's cutting edge industries
Sectors	Agro-food biotechnologies, life-science biotechnologies, design, fashion, new materials, ICT	Biotechnologies, new materials, ICT	Biotechnologies, new materials, ICT	Biotechnologies, new materials, ICT, electronics, electro-mechanics, environmental and energetic technologies	Chemical, pharmaceutical and medical Biotechnologies, new materials, ICT, silk, and environment
Target	SMEs	SMEs and individuals	Professors or researcher in universities and research bodies	Start-ups, spin-offs	
Budget	67 million €	5 million €	2 million €	37 million €	45 million € (regional share) out of 106 million €
Numbers	Only 2008 call for 14 million €: 20 projects; 86 enterprises; 11 university department; 8 research centres	366 vouchers assigned	294 alerts in biotechnology; 90 alerts in ICT; 43 alerts in new materials	18 enterprises for 21 million €	11 research centres

Table 1 Portfolio of innovation measures in Lombardy region  
Source: IReR 2010 (Annex 9)

- geographic location – although the concept of metadistrict assumes that old-fashioned local boundaries are no longer a key feature, it is still true that a personal relationship and partnership between enterprises is rooted on a physical geographic location and face-to-face connections;
- significance – the metadistrict has to operate within industrial and scientific research areas that are relevant in Lombardy;
- leadership – the presence of an industry or market leader in Lombardy who has the credential and the capability to represent the sector is another key feature for the metadistrict.

They represent a step forwards with respect to what the national law envisages as industrial policy. Metadistricts serve the purpose of identifying areas of 'productive excellence' with a high potential, where to convey public funding in order to reinforce networks of actors sharing similar technologies.

Furthermore, regional government policy has been oriented to finance networks linking firms, universities and/or research centres rather than individual firms.

Six clusters – which represent the 'smart specialisation' of Lombardy: food biotechnologies, no-food biotechnologies, fashion, industrial design, new materials, and ICT – have been developed and outcomes are quite interesting.

In the last open call (2008) 14 million euros have been devoted to fund some 20 projects – suggested by a network of firms (at least 3) jointly with research institutions. An overall number of 86 enterprises plus 11 university departments and 8 research centres are the players at work.

The main learnings of the metadistricts policy are related to:

- the creation of an organisational context where creativity may flourish (and this means also that Lombardy system may become attractive for talents);
- the creation of long-term, lasting relationships rather than the usual pop-up of spot knowledge transactions;
- the starting–developing–strengthening of a true 'community of practices' within the different territories, which bring together entrepreneurs and researchers (always remembering that are not organisations which learn but rather people within them).

The strong emphasis on networking attitude is the natural bridge towards the second policy here explored, i.e. the deliberate and strategically pursued creation of new networks of SMEs.

### **3 Aggregation policy: the DRIADE<sup>7</sup> project**

The second policy here discussed is directly devoted to the promotion of aggregation. For small firms – which remain the large majority of Lombard enterprises and a fundamental component of its international competitiveness – dimensional growth cannot be opposed to aggregation/cooperation strategies: it is a false dichotomy. Networking may be an appropriate strategy to address a number of different goals: to

---

<sup>7</sup> DRIADE = Regional districts for innovation, attractiveness, and dynamism of local economies.

offer a complex product/system; to reach economies of scale/scope; to enter new markets; to manage new technologies, etc.

But a network rarely springs out spontaneously, and SMEs nearly always need the promotion and the support for aggregating. The DRIADE project is an interesting declination of this kind of policy, aiming at the emersion of new forms of aggregation. It addresses the clustering of firms (preferentially SMEs) within local productive systems, sectoral value chains, or technological platforms. The main goals are: *i)* to exploit network collaboration among SMEs; and *ii)* to dynamically support the emergence of new productive supply chains.

The programme – which has taken the form of an open call – financed 7 networks and is organised into three phases. In the first one a ‘promoter committee’ – made up of at least twenty different actors – is in charge of scouting the potential networks, of screening the more promising ones, and finding out the microeconomic conveniences which allow firms to truly collaborate. The second step of the programme is the selection phase in which the stronger proposals are chosen and receive a financing for the effective construction of the network. Here the work is directed to the rising of agreement among the participating firms in order to evidence needs and select priorities for the newborn clusters.

Finally (the third step) is a call for innovative projects to which only the previously financed networks can take part. The networking activity and the strengthening of the cluster are finalised to innovation which is the ultimate goal of the project, and in the judgement of the participating firms this kind of assisted network is very effective in promoting innovation.

The main innovative features of the programme are certainly:

- the two steps procedure, which allows the scouting and supporting of potential networks and the call for innovation projects within the network;
- the joint presence of medium size high-tech firms and small ones, also with research institutions and/or business services centres;
- the strong role of the ‘promoter committee’ which is in charge of the preliminary phase as well as the monitoring of the innovative project up to the market results (i.e., effective innovation).

#### **4 Internationalisation policy: removing barriers affecting SMEs**

Internationalisation is a very ‘buzz’ word and it is therefore important to clarify the meaning and the context. It is obvious that regional export shares<sup>8</sup> are hardly modifiable with some incentives to SMEs, differently small firms need to be sustained on the foreign markets.

The last available data for Italy (2009, anno horribilis) tell us that on 253 billion dollars of export Italy has been the first exporter in the world for 240 different products, and

---

<sup>8</sup> In Lombardy SMEs internationalisation concerns a slight minority of the whole stock of firms: permanent exporting firms are some 39 000 in the region, representing the 4.8% of the operating firms. Export involves mainly neighbouring markets (German, Swiss and France markets absorb the largest share of SMEs’ export).

second for other 347 products (out of the 5 517 products exchanged worldwide, ONU statistics). As far as the number of first ranks is concerned, Italy is the fourth nation, after China, Germany and USA. More than half of these results are due to firms operating in Northern Italy and 30% in Lombardy, and many of the firms which contribute to these export records are small (and even very small, i.e. below the 10 employees).

Export is therefore important also for small firms as it represents a chance to get in contact with different competitive arenas and consumers, and with alternative ways of learning. In addition, export activities represent a permanent stimulus towards organisational innovation.

The programme SPRING – promoted by Lombardy region with the technical assistance of CESTEC ([www.cestec.it/spring4](http://www.cestec.it/spring4)) – addresses SMEs, helping them to overcome barriers which are not mainly related to costs but, more frequently, to knowledge and competence: to go successfully abroad always means and requires a process of business development.

In a four-year application (2006-2009), 400 SMEs have been supported with a TEM (temporary export manager), a professional selected and paid by the programme. The TEM supported the entrepreneur from within the firm, offering 10/15 consultancy days plus the aid of a young *stagiaire* to develop an export project.

The programme SPRING has positively supported around 87% of the contacted firms towards internationalisation. One third of the firms (33%) have identified potential clients, another 37% have activated direct foreign contacts and some 12% of small firms have already signed contracts. Within the participating firms some important transformation have taken place: 56% of them have identified one or more employees to devote to the export activity, 54% have created an internet web site in English (and/or other foreign languages); 49% have produced a detailed business plan for export activities; and 28% of the firms in the programme have activated relations with commercial agents or traders. Following the programme firms have invested around 3.6 million € with an average per-firm expenditure of 12 500 €.

Only 15% of them have declared that they would develop the project all the same, even without public support (deadweight effect of the policy). On the contrary, 80% have been largely satisfied and have fully met their own expectations.

Beyond the numerical results all the involved firms have experienced organisational and cultural improvements. They have highly appreciated the support offered by the TEM and the reported evaluation of its contribution is improving over the years.

The greater criticalities of the programme have been identified in its short length, an extension of six month would be highly appreciated by firms, and secondly there is a widespread request for a continuation of the programme allowing participating firms to have a 'second round' – with the TEM and the *stagiaire* – to strengthen and extend their internationalisation project.

At the end of the four-year cycle we have to recognise that the major acquisition of the programme is not in the direct results on the foreign markets (even if these are of the greatest interest), but on the internal transformation of the firms with improvements affecting both their cultural and organizational dimensions. Firms have been

helped to focus on their business and have become more competitive even on their domestic market.

## 5 New research trends

In the present agenda different challenges stand out and, among the many, one of the most important is certainly the following:

- how to serve a 'local' system of production (most of the times composed by SMEs) interfacing a 'global' system of services suppliers.

Just to mention we can think about a number of services – finance/insurance; transport/logistic; public utilities, large distribution (both retail and wholesale), business services (legal, technological, information and computing services), media/culture/entertainments – strongly affecting the productivity of industrial firms.

Many of these services are KIBS (*knowledge intensive business services*) and their role is of the greatest importance in fostering territorial competitiveness: KIBS employ a highly skilled labour force, create and diffuse knowledge; they are innovative and help other firms to be innovative. SMEs can survive and grow in a turbulent global economic environment if they are flexible, customer focused and pro-active to their business *milieu*, and KIBS may help them in doing so.

Lombardy region has the chance to share a dynamic SMEs industrial tissue and a KIBS sector well developed and therefore it has the moral obligation to keep the two together, to make KIBS reachable and usable also by SMEs, to assure an interface between SMEs and services providers.

Market transparency is in fact of the greatest importance as this is a privileged field for information asymmetries. Supervising and controlling the prices formation mechanism, ensuring (an certifying) services quality, matching demand and supply, enhancing the adequacy of SMEs in getting in contact with KIBS providers, all of them will be very appreciated actions.

## 6 Lessons to be learned and main conclusions

When actors knowledge is limited and the environment is uncertain, institutions and organisations help to reduce such limitations. The role of regional government, and of other actors contributing to the governance of the system, is important in order to assure the territorial flexibility needed to meet the competitive challenge.

Innovation needs to be considered in all its manifestation, only a few of which may be directly linked to the level of national R&D, and public support for innovation, in its turn, needs to be responsive to the changing and increasingly open and international nature of innovation in all its forms.

Innovation should be therefore addressed by regional policies not just in terms of bringing new technology to market, but also (and perhaps better) in terms of modifying business models and enhancing organisational structures, production processes, as well as using services (KIBS included) and supports.

Within this logical frame innovation support can be tailored to particular regional needs. A convincing aspect of this declination is linked to the concept of 'enterprise hub', i.e. a regionally funded collaboration around innovation and enterprise. It brings

together a range on independent support activities around a particular theme – types of firms, or industry sectors, or territorial clusters – to provide an ‘ecosystem’ of support for innovation.

One of the interesting result of international literature on the nexus between innovation and productivity is that growth performance is not based solely on high-tech productions per se, but it is more likely based on the diffusion of innovation throughout the system, allowing the ‘rejuvenation’ of what people regard as low-tech sectors and mature productions.

A fundamental consequence of this evidence is that regional policymakers should address and capture also ‘non innovating’ firms. Almost always they don’t require leading-edge research outputs (as the DRIADE and SPRING programmes have convincingly witnessed) but more mature, standardized approach which simply need to be effectively implemented, allowing SMEs to create more value.

For the regional system a fundamental equilibrium should be found out between in-house innovation and the appropriation of externally produced knowledge. As a consequence, the enhancement of the ‘absorptive capacity’ of any firm should be strongly pursued at the regional level.

There is a wide agreement that the ‘one-size-fits-all’ strategy is absolutely inadequate to foster innovation within the territorial context. Different kinds of firms are part of a wider, open innovation system in which the interplay between large and small firms, and new and old ones, drive innovation and productivity.

An important consequence is that we need to concentrate resources and reach critical mass: but this implies to select and choose, and this is always very difficult for politics. Good discretionary, adaptive, evaluated policies are therefore the answer.

At the end of this short presentation of some Lombard policies addressing the competitiveness of the regional productive system – through innovation production and diffusion – we would like to underline three approaches which have proved to be effective and successful. We refer to them as: *i) the agent-assisted; ii) the peer-assisted; and iii) the construction of a community of practice.*

Within the SPRING programme (see § 4) the TEM response to an undefined willingness of internationalisation within small firms has proved to be a clear example of the potential effectiveness of an agent-assisted adoption of new practices (before the ‘problem-solving’ answer SMEs need a tailored ‘problem-setting’ phase).

The emphasis on firms learning from and with each other is, differently and in a complementary way, the outcome of a programme such DRIADE (see § 3). Here a *peer-assisted* approach is at work as the learning mechanism is rooted on the evidence that adoption can be accelerated by engaging with ‘people like us’, and therefore the potential for firms in a similar context to act as catalysts and accelerator of adoption is significant. Through the *peer-assisted* approach relative advantage perceptions can be shaped and issue and concern about compatibility can be addressed.

This way to learn by networking may also foster the mutual fertilisation of a creative climate and a learning climate, helping firms to become more effective in learning from external sources.

Finally, the metadistricts experience (see § 2) stresses the concept of proximity (within which ‘geographical proximity’ is a very important one) evidencing how it can play

an important role in shaping university–industry interactions and in facilitating more effective knowledge sharing between individuals. One final outcome (o sort of by-product of proximity in action) should be a *community of practice* which is a group of people who came together to learn from each other by sharing knowledge and experiences about the activities in which they are engaged.

The success could be attributed to the fact that collaboration of cross functional teams with diverse occupational and intellectual backgrounds increases the likelihood of combining knowledge in novel ways. This collaborative community evolves and matures and its member share expertise and tacit knowledge also working together to solve problems. In this view the implementation of Web 2.0 devices and services will surely be of the greatest importance for diffusing *communities of practice*, and making them even more effective, and should represent another regional response to global challenges.

## References

AIP (2008), a cura di, Reti d'impresa oltre i distretti. Associazione Italiana della Produzione, Il Sole 24Ore, Milano.

AIP (2009), a cura di, Fare reti d'impresa. Associazione Italiana della Produzione, Il Sole 24Ore, Milano.

AIP (2011), a cura di, Reti d'impresa: profili giuridici, finanziamento e rating. Associazione Italiana della Produzione, Il Sole 24Ore, Milano.

Barca F., Cappiello F., Ravoni L., Volpe M. (2006), a cura di, Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali. Il Mulino, Bologna.

Becattini G., Bellandi M., De Propris L. (2009), Eds., A Handbook of Industrial District. Edward Elgar, Cheltenham.

Bessant J., Venables T. (2008), Eds., Creating Wealth from Knowledge. Meeting the Innovation Challenge. Edward Elgar, Cheltenham.

Biolghini D. (2001), a cura di, Comunità in rete e Net Learning. Etas Libri, Milano.

Bonaccorsi A. (2009), a cura di, Migliorare le politiche di Ricerca e Innovazione per le Regioni. Contenuti e processi di policy. Ministero per lo Sviluppo Economico. Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, Roma.

Bossi G., Bricco P., Scellato G. (2006), I distretti del futuro. Una nuova generazione di sistemi produttivi pr l'innovazione. Fondazione Cotec, Il Sole 24Ore, Milano.

Bramanti A., Fratesi U. (2009), «The Dynamics of an 'Innovation Driven' Territorial System». Senn L., Fratesi U., Eds. Growth in Interconnected Territories: Innovation Dynamics, Local Factors and Agents. Springer Verlag, Berlin, pp. 59-91.

Bramanti A., Scarpinato M. (2009), a cura di, Politiche regionali per l'internazionalizzazione delle piccole imprese. L'esperienza SPRING di regione Lombardia. FrancoAngeli, Milano.

Bramanti A., Scarpinato M. (2010), *DRIADE – Distretti regionali per l'innovazione, l'attrattività e il dinamismo dell'economia locale. Rapporto di ricerca per IReR–Regione Lombardia*, Milano.

Bramanti A. (2010), «La questione settentrionale: una lettura in chiave economico territoriale». Lorenzini S., Rabbellotti R., a cura di, *Federalismo e crescita: è possibile una relazione virtuosa?*. FrancoAngeli, Milano, pp. 51-84.

Bramanti A., Rosso P. (2011), «The Uneasy Future of Italian RDAs: The Good, the Bad, and the Ugly». Bellini N., Halkier H., Danson M. Eds., *Regional Development Agencies: The Next Generation? Networking, Knowledge and Regional Policies*. Routledge, London [forthcoming].

Bristow G. (2010), *Critical Reflections on Regional Competitiveness. Theory, Policy, Practice*. Routledge, London.

Brunetta R. (2009), *SUD. Un sogno possibile*. Saggine, Donzelli Editore, Roma.

Chesbrough H., Vanhaverbeke W., West J. (2006), Eds., *Open Innovation: Researching a New Paradigm*. Oxford University Press, Oxford.

Crescenzi R., Rogríguez-Pose A. (2009), «Systems of Innovation and Regional Growth in the EU: Endogenous vs. External Innovative Activities and Socio-Economic Conditions». Fratesi U., Senn L., Eds., *Growth and Innovation of Competitive Regions. The Role of Internal and External Connections*. Springer-Verlag, Berlin, pp. 167-191.

Dewatripont M., Sapir A., Van Pottelsberghe B., Veugelers R. (2010), *Boosting Innovation in Europe*. Bruegel Policy Contribution, N. 6. Bruegel, Brussels. [<http://aei.pitt.edu/14187/>].

DTI (2004), *Five Year Programme: Creating Wealth from Knowledge*. Department of Trade and Industry, London. [[http://www.innovation.lv/ino2/publications/publications\\_anglija/fiveyearprogramme.pdf](http://www.innovation.lv/ino2/publications/publications_anglija/fiveyearprogramme.pdf)].

European Commission (2007), *Taking European Knowledge Society Seriously. Report for DG for Research Science, Economy and Society*, Brussels. [[http://ec.europa.eu/research/science-society/document\\_library/pdf\\_06/european-knowledge-society\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/science-society/document_library/pdf_06/european-knowledge-society_en.pdf)].

Fondazione Sussidiarietà (2010), *Sussidiarietà e ... Pubblica Amministrazione locale. Rapporto sulla sussidiarietà 2009*. Mondadori Università, Milano.

Fortis M. (2009), *La crisi mondiale e l'Italia*. Collana della Fondazione Edison, Il Mulino, Bologna.

Fortis M., Corradini S. (2010), «Le 1 000 nicchie di eccellenza del made in Italy. Un nuovo indicatore di competitività». Quadrio Curzio A., Fortis M., a cura di, *Nuove polarità nella geoeconomia. Globalizzazione, crisi ed Italia*. Collana della Fondazione Edison, Il Mulino, Bologna, pp. 299-322.

Guerra C., Zanardi A. (2010), a cura di, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2010*. Il Mulino, Bologna.

Hofheinz P. (2009), The Lisbon Council (LC), EU 2020: Why Skills are Key for Europe's Future. The Lisbon Council, Brussels. [<http://www.lisboncouncil.net/publication/category/7.html?start=10>].

Hughes A. (2008), «Innovation Policy as Cargo Cult: Myth and Reality in Knowledge-Led Productivity Growth». Bessant J., Venables T., Eds., Op. cit. Edward Elgar, Cheltenham, pp. 80-104.

IRer (2010), The Region of Lombardy, Italy: Self-Evaluation Report. OECD Review of "Higher Education in Regional and City Development, IMHE", [[www.oecd.org/edu/imhe/regionaldevelopment](http://www.oecd.org/edu/imhe/regionaldevelopment)].

Mettler A. (2011), ed., The Lisbon Council (LC), An Action Plan for Europe 2020. Strategic Advice for the Post-Crisis World. E-brief N. 2, The Lisbon Council, Brussels. [<http://www.lisboncouncil.net/publication/publication/65-an-action-plan-for-europe-2020-strategic-advice-for-the-post-crisis-world.html>].

Myrdal G. (1957), Economic Theory and Underdeveloped Regions. Duckworth, London.

OECD (2001), Italy. OECD Territorial Reviews. OECD Publications, Paris.

OECD (2009a), Italy. OECD Economic Survey. OECD Publications, Paris.

OECD (2009b), How Regions Grow. Trends and Analysis. OECD Publications, Paris.

OECD (2011), Suisse. Examens territoriaux de l'OCDE. Éditions OCDE, Paris.

Rodríguez-Pose A. (1999), «Innovation Prone and Innovation Averse Societies. Economic Performance in Europe». Growth Change, Vol. 30(1), pp. 75-105.

Zand F., Van Beers C., Van Leeuwen G. (2011), Information Technology, Organizational Change and Firm Productivity: A Panel Study of Complementarity Effects and Clustering Patterns. Discussion Paper N. 14, Statistics Netherland, The Hague. [<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/44FCB89E-921B-49FB-9B14-E1F6244F7F6E/0/2011x1014.pdf>].

Zucchella A., Brugnoli A., Dal Bianco A. (2010), "Barriers to the Internationalisation of SMEs: An Analysis from the Perspective of Support Service Providers". Dimitratos P., Jones M., Eds., Resources, Efficiency and Globalization. Palgrave, London, pp. 310-326.

## Enseignements tirés des pratiques en France et en Italie

*Louis-M Boulianne, CEAT EPFL Lausanne*

Les communications des conférenciers français et italiens interpellent la nouvelle politique régionale (NPR) à la fois sur les concepts qui la sous-tendent et sur les instruments de mise en œuvre.

### **1 Bernard Pecqueur : des pôles de compétitivité aux villes créatives : évolution récente des dynamiques territoriales en France**

La contribution de Bernard Pecqueur procure un regard critique sur les notions qui sont à la base des politiques régionales dans plusieurs pays développés dont la Suisse. Dans un premier temps, il rappelle que la notion même de région a dû faire sa place dans la pensée économique (macroéconomie) et dans laquelle l'espace n'existe guère, sinon à l'échelle des nations. Avec les années de forte croissance d'après la seconde guerre mondiale, le développement se concentre dans des pôles industriels et des politiques publiques volontaristes ont tenté de généraliser ce modèle de développement. Bernard Pecqueur tire un bilan nuancé de cette période dont l'idée centrale de concentration perdure encore aujourd'hui.

La « (re)découverte des districts industriels marshalliens » met en évidence de nouvelles formes d'organisation territoriale, contribuant à l'émergence des concepts de systèmes productifs locaux, de « clusters », de milieux innovateurs. Le territoire trouve ainsi une place comme un « dispositif d'innovation » qui débouchera selon Pecqueur sur la politique des pôles de compétitivité mise en place en France depuis quelques années par la DATAR. Ces derniers diffèrent des technopôles qui sont dans une logique de croissance et de concentration de certains types d'acteurs et d'entreprises en s'appuyant sur une proximité physique supposément créatrice de synergie. Bernard Pecqueur conclut la première partie de son texte par la constatation que l'on est toujours dans une représentation des régions comme des sous-ensembles nationaux.

La deuxième partie de la communication s'inscrit dans le contexte économique dominé par la mondialisation qui opère, selon l'auteur, un découpage entre les lieux de production et de consommation, provoquant une « déconnexion entre l'origine et la destination des productions pour l'entendement des acteurs ». Dans ce marché global, l'auteur se pose la question de la fin des territoires, ou plutôt comment reconnecter les territoires ?

C'est par la ressource spécifique que les territoires peuvent (re)créer leur système de production. Les processus d'émergence de ces « ressources territoriales » permettent de dresser une typologie des ressources des sites en distinguant les actifs et les ressources d'une part, et entre les ressources génériques et spécifiques d'autre part. Pour l'auteur, il en découle des situations différentes (quadrants) sur lesquelles les entreprises et les acteurs peuvent appuyer leur stratégie de développement.

Pour expliciter ces propos, Pecqueur met l'accent sur l'économie de proximité et l'économie culturelle. Les « villes créatives » de Richard Florida s'inscrivent dans cette ligne en voulant capter des opportunités et le concept de « creative class » de

se distinguer pour se développer. Pour Pecqueur, « c'est le sens de la ressource territoriale qui vise à faire émerger la spécificité des lieux » et de mettre en action une « nouvelle forme de développement régional et d'aménagement du territoire autour de l'économie culturelle (le patrimoine), l'économie résidentielle et la ville créative ».

L'auteur propose de dépasser la notion de compétitivité économique et de placer le territoire au centre de la politique régionale dans laquelle les acteurs innovants sont les moteurs.

## **2 Alberto Bramanti : Regional policies in Northern Italy : a multi-level governance Challenge**

Dans cet exercice de comparaison des politiques régionales italiennes et suisses, Alberto Bramanti rappelle que l'Italie est un grand pays européen qui présente de fortes disparités régionales entre le sud et le nord. L'auteur a choisi de concentrer son analyse sur la région du nord car elle est plus semblable à la situation de la Suisse. La politique régionale italienne des vingt dernières années visait à augmenter la compétitivité de ces régions en stimulant les ressources locales et développant les économies d'agglomération des activités. Les limites rencontrées dans la mise en œuvre de ces politiques concernent des disfonctionnements entre ceux qui financent et ceux qui décident, le découpage administratif et les espaces fonctionnels, et la coordination inter régionale.

L'évolution plus récente de la politique régionale du nord de l'Italie se concentre sur trois domaines : l'innovation, la collaboration entre les PME, et l'internationalisation.

Dans le domaine de l'innovation, la politique a cherché au travers de plusieurs mesures à valoriser les ressources locales et de les intégrer dans des chaînes de valeur. C'est une politique semblable à celle qui est pratiquée en Suisse avec la CTI (Commission pour la technologie et l'innovation) et les clusters développés en Suisse occidentale comme « Bioalps », « Micronarc », et des plateformes<sup>1</sup> comme « Alliance » et « Platinn » qui soutiennent les entreprises dans leurs projets d'innovation.

La seconde politique met l'accent sur l'agrégation et la réunion des PME dans des réseaux dont le projet « DRIADE » a pour but de faire collaborer les entreprises et de susciter de nouvelles chaînes de valeur dans de nouveaux produits ou prestations.

La troisième politique mise en avant par Bramanti concerne l'appui aux PME pour l'internationalisation avec une assistance technique (programme Spring) ou l'appui de manager temporaire pour développer les exportations par exemple.

Ces trois types de politiques régionales venant en appui principalement aux PME s'inscrivent dans la logique de la politique régionale en Suisse, que se soit la NPR ou les politiques économiques des cantons. La politique régionale italienne, notamment en prenant appui sur les mesures de l'Union Européenne, dispose de plus de moyens et va sans doute plus loin dans les aides aux entreprises que c'est le cas en Suisse.

Alberto Bramanti constate que le principal défi consiste à aider les systèmes locaux de production à s'insérer dans le système global de l'offre de services, notamment

---

<sup>1</sup> [www.alliance-tt.ch](http://www.alliance-tt.ch), [www.platinn.ch](http://www.platinn.ch).

des KIBS (Knowledge intensive business services) dont le rôle de soutien est essentiel pour la compétitivité des entreprises présentes dans les régions.

Ce dernier volet est aussi stratégique pour les PME suisses mais l'appui est limité (voir les plateformes déjà mentionnées) et les aides disponibles dans la NPR ne peuvent contribuer qu'indirectement à l'accès à des prestations de soutien par des entreprises de consulting dans le domaine des KIBS.

En s'appuyant sur l'expérience italienne et la littérature scientifique, Bramanti plaide pour une compréhension plus large de l'innovation dans un monde économique incertain qui impose des changements rapides et davantage de flexibilité ; l'innovation ne doit pas se réduire à l'utilisation de nouvelles technologies ou de nouveaux marchés, mais aussi contribuer à changer les structures et les modèles d'affaires en régénérant des secteurs économiques traditionnels. En conséquence, la politique régionale doit aussi s'adresser aux entreprises peu innovantes (et pas seulement pour de nouveaux produits exportés) en procurant un appui aux PME pour qu'elles puissent tirer parti des ressources et des compétences des autres acteurs régionaux, notamment des KIBS.

Rappelons qu'en Suisse, la NPR a une définition plus étroite de l'innovation basée sur la chaîne de valeur et l'exportation hors de la région des « produits » des projets soutenus.

Bramanti propose trois approches pour soutenir les PME régionales :

- l'appui par des agents (programme européen Spring) qui viennent aider les PME à résoudre un problème (en Suisse romande, la plateforme Platinn joue en partie ce rôle dans le cadre de la NPR en Suisse romande) ;
- le soutien par des pairs, c'est-à-dire par d'autres entreprises qui se mettent en réseau (programme Driade) ;
- la construction de communautés de pratiques de proximité qui regroupent des acteurs travaillant ensemble pour partager leurs connaissances et leurs activités.

Ces mesures de politique régionale se situent clairement dans l'appui aux PME pour les amener à mieux utiliser les ressources de leur environnement et à collaborer davantage entre elles pour dynamiser leurs régions.

### **3 Quelques enseignements pour la NPR**

Les politiques régionales en France et en Italie ont été marquées par les politiques de l'Union européenne, notamment par les aides provenant des fonds structurels et du programme Interreg. La Suisse également a été influencée par l'exemple européen comme le montre la dernière évaluation de la NPR réalisée par l'OCDE.

En Suisse, la région est apparue dans les politiques économiques nationales dans les années 1970 à la suite de la crise économique provoquée par le premier choc pétrolier ; la politique régionale se développe alors pour atténuer les disparités des régions exportatrices (Arrêté Bonny) et opérer un rattrapage dans les infrastructures des régions de montagne (LIM) afin de lutter contre l'exode rural. La politique régionale s'adresse aux régions périphériques et elle est acceptable dans la logique économique libérale de la Suisse car elle occupe une place modeste par rapport aux politiques sectorielles fédérales.

Durant cette période, la Suisse a été plutôt précurseur en formalisant une politique pour des petites régions en proposant des mesures spécifiques pour le développement des régions plus faibles du pays (montagne, rurale, mono-industrielle), alors que les pays européens étaient absorbés par leur restructuration industrielle. En Suisse, c'est l'époque du PNR 5 sur le développement régional avec des personnalités fortes dans les universités (Bailly, Elsasser, Frey, Gaudard, Güller, Maillat, Messerli, Ratti).

Depuis cette époque, la science régionale a perdu de son aura avec la disparition des chaires d'économie régionale. La force de l'économie suisse a sans doute rendu moins nécessaire la lutte contre les disparités régionales par rapport à la course à l'innovation et la compétitivité mondiale.

Les présentations des politiques régionales en France et en Italie mettent en évidence une évolution récente majeure des politiques régionales dans ces deux pays ; en effet, celles-ci sont passées de la localisation des activités, l'amélioration de la compétitivité, le soutien à l'innovation et aux systèmes locaux de production (clusters), les technopoles, à une politique plus orientée sur les ressources et les territoires. C'est une politique de développement des territoires visant à les soutenir dans leur adaptation face aux contraintes de l'économie mondiale.

Cette évolution ne se retrouve pas en Suisse car la NPR est davantage axée sur l'appui à des projets à valeur ajoutée et destinés à l'exportation, et elle ne vise pas à améliorer directement le fonctionnement des régions.

Les exemples français et italiens mettent par contre l'accent sur des mesures visant à valoriser la proximité des acteurs régionaux pour innover et régénérer leur fonctionnement. Elles visent à dynamiser les régions et les soutenir pour qu'elles puissent développer leurs ressources spécifiques.

Les régions suisses sont bien sûr de petites régions à l'échelle de l'Union européenne et, par exemple, la région lombarde est à la dimension de la Suisse entière. Cela rend la comparaison délicate entre la NPR suisse et les politiques régionales de l'Union européenne et des pays voisins. Néanmoins, la NPR demeure une politique marginale dans le budget de la Confédération et ses moyens sont relativement modestes. Par sa nature même, la NPR cible les projets innovants et exportateurs, avec peut-être des effets d'aubaine pour les entreprises bénéficiaires pour lesquelles l'aide de la NPR est marginale.

Le sens et l'importance de l'innovation sont différents : en Suisse, l'innovation est davantage comprise comme un moyen de faire face à la mondialisation dans une économie helvétique très mondialisée. La définition de l'innovation est identique sur l'ensemble de la Suisse et n'est pas spécifique aux différentes régions pour leur besoin de développement interne.

L'analyse des cas français et italiens montre par contre une évolution vers une politique régionale davantage territorialisée, c'est-à-dire destinée à stimuler les régions par le développement de leurs ressources, de leurs acteurs créatifs, ne misant pas seulement sur l'innovation technologique, mais aussi sur l'économie résidentielle, la culture, le patrimoine pour construire des territoires créatifs. C'est un changement de paradigme important qui propose de s'éloigner des objectifs d'innovation technologique et de compétitivité, et de privilégier l'appui plus collectif aux acteurs économiques.

En comparaison, la NPR délaisse le concept de territoire et néglige tous les autres domaines d'innovation. Elle s'est en quelque sorte déterritorialisée en privilégiant la dynamique économique d'entrepreneur à celle des territoires. La NPR a fait des cantons les acteurs centraux au détriment des petites régions issues de l'ancienne politique régionale, contribuant ainsi à la perte de visibilité de la politique régionale dans les politiques cantonales, sans pour autant avoir contribué de manière significative à l'émergence de macro-régions. C'est sans doute du côté de la politique des agglomérations et du Projet de Territoire Suisse (avec les douze territoires d'action proposés) qu'il faut rechercher les plus grandes régions fonctionnelles plus à même de relever les défis de développement territorial à une échelle plus adaptée.

En ce sens, les expériences française et italienne interpellent la NPR pour un élargissement de son champ d'intervention et des critères de sélection des projets à développer, et qu'elle s'attache davantage à soutenir la dynamique des régions en encourageant la collaboration entre les acteurs locaux pour un développement adapté aux différents territoires.



# Die Regionalpolitik in Deutschland: institutioneller Aufbau und aktuelle Probleme

*Hans H. Blotevogel, Technische Universität Dortmund*

## 1 Einleitung

Gegenstand des folgenden Beitrags ist die Regionalpolitik in Deutschland, auch bezeichnet als regionale Wirtschaftspolitik oder regionale Strukturpolitik. Dargestellt wird zunächst das institutionelle System, das in Deutschland ebenso wie in anderen grossen europäischen Staaten als ein komplexes Mehrebenensystem ausgestaltet ist. Auf dieser Grundlage werden dann einige aktuelle Probleme und Streitfragen angesprochen: Probleme der vertikalen und horizontalen Politikkoordination, die Frage der wirksamen Instrumentierung sowie schliesslich der Richtungsstreit um Wachstums- versus Ausgleichsorientierung. Dass in dem hier gegebenen Rahmen vieles nur kurz angerissen werden kann, dürfte sich von selbst verstehen.

## 2 Der institutionelle Aufbau der Regionalpolitik in Deutschland im Überblick

Das Mehrebenensystem der Regionalpolitik umfasst in Deutschland (mindestens) fünf Handlungsebenen. Auf den beiden untersten Ebenen, welche kommunal verfasst sind, wird die Politik in konkrete Projekte und Fördermassnahmen umgesetzt. Primär ist dies zwar die Aufgabe der einzelnen Gemeinden, doch mangelt es insbesondere in ländlichen Räumen den Gemeinden aufgrund ihrer geringen Grösse in den meisten Fällen an einer hinreichenden Verwaltungskraft, so dass vielfach interkommunale Gemeinschaften, oft in der Form von Kommunalverbänden, gebildet wurden. Eine Ebene darüber bestehen in den meisten Bundesländern Regionen, die häufig an den Arbeitsmarktregionen und Industrie- und Handelskammerbezirken ausgerichtet sind. Sie fungieren vor allem als Analyse- und Programmregionen; sofern sie auch fest institutionalisiert sind, z.B. als Kommunalverband, können sie auch Aufgaben der Projektträgerschaft übernehmen.

Der Begriff der Region ist allerdings uneindeutig. In Deutschland wird unter einer Region meist ein (je nach thematischem Bezug abgegrenztes) Gebiet oberhalb der einzelnen Gemeinden, aber unterhalb der Bundesländer verstanden. Ganz anders ist der Sprachgebrauch in der Europäischen Union, wo man unter einer Region die nächste Verwaltungsebene unterhalb der nationalstaatlichen Ebene versteht. Das passt auf das föderale Deutschland insofern schlecht, als die Bundesländer selbst Merkmale der Staatlichkeit aufweisen und hinsichtlich Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft gewichtiger als viele Nationalstaaten sind. So leben in den drei grössten Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg jeweils zwischen 10 und 20 Millionen Menschen, und das dort jeweils erzeugte Bruttoinlandsprodukt entspricht dem von mittelgrossen EU-Ländern wie Polen und Schweden.

Auf den beiden staatlichen Ebenen, also den Ebenen der Bundesländer und des Bundesstaats, sowie auf der suprastaatlichen Ebene der EU erfolgen die strategischen Festlegungen mit einem abgestuften Grad der Konkretisierung. Auf der Ebene der Bundesländer, den Regionen im Sprachgebrauch der EU, werden die Handlungsprogramme aufgestellt. Diese müssen sich in die Rahmenprogramme des Bun-

des und der EU einpassen. Die Projekte und Fördermassnahmen werden i.d.R. kofinanziert vom jeweiligen Bundesland, der EU sowie zu kleineren Teilen vom Bund und den Kommunen. Dem entspricht ungefähr der Einfluss auf die Ausgestaltung der Regionalpolitik: Die wesentlichen strategischen Leitlinien legt die EU fest; für die operationelle Umsetzung spielen die Bundesländer eine entscheidende Rolle.

Nicht nur die Regionalpolitik ist „raumbezogen“ hinsichtlich ihrer spezifischen Förderkulissen und intendierten (und nichtintendierten) räumlichen Wirkungen. Zu den im weiteren Sinne raumwirksamen Politiken können (mindestens) auch die Raumordnungspolitik, die Agrarpolitik, die Umweltpolitik und die Infrastrukturpolitik gerechnet werden (Abb. 1). Auch diese Politiken sind als Mehrebenensysteme ausgeformt, wobei sich die Bedeutung der einzelnen Ebenen teils erheblich unterscheidet. Wichtig ist dafür vor allem, welche Politiken durch die EU-Verträge „vergemeinschaftet“ sind und wie in Deutschland die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern verfassungsrechtlich geregelt ist.

Sowohl zwischen den Ebenen, also vertikal, als auch zwischen den raumwirksamen Politiken, also horizontal, bestehen vielfältige Interaktionen und Koordinationsprobleme, die sich u.a. in thematischen Überlappungen, unzureichenden Abstimmungen und ungeklärten Wechselwirkungen äussern. Auf diese Fragen wird im dritten Abschnitt etwas näher eingegangen.

Die Regionalpolitik wird in Deutschland ebenso wie in den anderen EU-Ländern wesentlich durch die EU-Strukturpolitik bestimmt. Deren Grundlinien werden durch den Europäischen Rat und das Europa-Parlament, welche in der EU gemeinsam die Legislative bilden, beschlossen und durch die Europäische Kommission, welche in der Brüsseler Quasi-Regierung die Exekutive darstellt, in Form von Verordnungen und Leitlinien konkretisiert.

Der grösste Teil, nämlich rund 60%, der EU-Fördermittel entfällt auf die sog. Konvergenz-Regionen, auch Ziel-1-Regionen genannt. Es handelt sich dabei um strukturschwache Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf unter 75% des EU-Durchschnitts liegt. Hier besteht das primäre Ziel der Strukturpolitik in der Stimulierung eines aufholenden Wachstums. Zu den Konvergenzregionen gehören vor allem Regionen der mediterranen Peripherie sowie der ehemaligen sozialistischen Länder Ost- und Ostmitteleuropas, in Deutschland die ostdeutschen Bundesländer (ohne Berlin). Eine Zwischenkategorie bilden die sog. „*Phasing-out*-“ und „*Phasing-in*-Regionen“, welche noch übergangsweise von der hohen Konvergenzförderung profitieren können. Alle übrigen Gebiete sind sog. „Wettbewerbs- und Beschäftigungs-Regionen“. Dort liegt das BIP pro Kopf über 75% des EU-Durchschnitts. Hier sind die Fördermittel auf das sog. Ziel 2 ausgerichtet: Sie sollen die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigung der betreffenden Regionen verbessern. Hier geht es nicht um aufholendes Wachstum, sondern um die Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit entsprechend der sog. Lissabon-Strategie von 2000 und deren Nachfolgestrategie „Europa 2020“ des Europäischen Rats von 2010.

	<b>Regionalpolitik</b>	<b>Raumordnungspolitik</b>	<b>Agrarpolitik</b>	<b>Umweltpolitik</b>	<b>Infrastrukturpolitik</b>
<b>Europa (EU)</b>	EU-Strukturpolitik (EFRE, ESF, Kohäsionsfonds)	Europäische Raumordnung (EUREK, Terr. Agenda)	EU-Agrarpolitik (sog. 2. Säule: ELER)	EU-Umweltpolitik, u.a. FFH-Gebiete	EU-Infrastrukturpolitik, z.B. TEN
<b>Bund</b>	GA GRW und NSRP für EU-Regionalpolitik	Bundesraumordnung (u.a. Leitbilder 2006)	Agrarpolitik (GAK, insb. integrierte ländliche Entwicklung)	Umwelt- und Naturschutzpolitik	u.a. Bundesverkehrsplanung, insb. BVWP
<b>Land</b>	Bündelung der Regionalpolitiken Operationelles Programm	Landesplanung (Landesentwicklungsplan o.ä.)	Programm bzw. Plan Ländlicher Raum	Umwelt- und Naturschutz, Landschaftsplanung	u.a. Landesverkehrsplanung
<b>Region</b>	Regionales Entwicklungskonzept	Regionalplanung (Regionalplan)	LEADER, ILEK	Landschaftsplan, FFH-Gebiet	u.a. Regionales Mobilitätskonzept
<b>Gemeinde</b>	Kommunale Wirtschaftsförderung	Kommunale Entwicklungsplanung, Bauleitplanung	Kommunale Agrarpolitik (?)	Kommunale Umweltpolitik Grünplanung	u.a. kommunale Mobilitätsplanung

Tabelle 1 Ausgewählte raumwirksame Politiken im Mehrebenensystem<sup>1</sup>

Für alle EU-Mitgliedstaaten sind im Zeitraum 2007 - 2013 insgesamt Mittel in Höhe von rund 347 Mrd. € (alle Angaben in laufenden Preisen) für die Strukturpolitik vor-

<sup>1</sup> Erklärung der Abkürzungen in Abb. 1;

EU-Ebene: EFRE = Europäischer Fonds für regionale Entwicklung; ESF = Europäischer Sozialfonds; ELER = Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums; FFH = Fauna-Flora-Habitat; TEN = Transeuropäische Netze.

Bundesebene: GA GRW = Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur; NSRP = Nationaler strategischer Rahmenplan; GAK = Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes; BVWP = Bundesverkehrswegeplan.

Regionale Ebene: LEADER = Liaison entre actions de développement de l'économie rurale, deutsch: Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft; ILEK = Integriertes ländliches Entwicklungskonzept.

gesehen. Deutschland erhält davon rund 26,3 Mrd. €, die sich wie folgt aufteilen (BBR 2012:230):

- Konvergenzregionen: rund 16,1 Mrd. € (ostdeutsche Bundesländer ohne Berlin rund 15,1 Mrd. €, Region Lüneburg rund 0,99 Mrd. €)
- alle übrigen Regionen im Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung": rund 9,4 Mrd. € (Berlin sowie alle westdeutsche Regionen mit Ausnahme der Region Lüneburg)
- Mittel im Rahmen des Ziels "Europäische territoriale Zusammenarbeit": rund 0,8 Mrd. €

Damit sind die EU-Strukturfonds finanziell erheblich besser ausgestattet als die traditionelle nationale Regionalpolitik (Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, abgekürzt GRW). Das Verhältnis beträgt ab 2007 ca. 6:1 mit steigender Tendenz bis 2013, so dass der GRW heute nur noch eine ergänzende Funktion zukommt.

Mit der Förderperiode 2007-13 wurde in der EU-Strukturpolitik der "Nationale Strategische Rahmenplan" (NSRP) eingeführt. Er wird, wie der Name schon sagt, auf der Ebene der Mitgliedstaaten aufgestellt und soll dafür sorgen, dass die Förderung durch die EU-Strukturfonds mit den strategischen Zielen und Prioritäten der EU-Kohäsionspolitik übereinstimmt. Der Plan enthält neben einer Analyse der Stärken und Schwächen der geförderten Gebiete auch eine Darstellung der nationalen Förderstrategie, die sich natürlich im Rahmen der EU-Leitlinien bewegen muss. Der NSRP ist der Bezugsrahmen für die operationellen Programme der Länder.

Im deutschen nationalen Rahmenplan wird ein mehrstufiges Zielsystem entwickelt (BMWi 2007). Die beiden obersten Ziele sind durch die EU vorgegeben: (1) Beschleunigung des Konvergenzprozesses, um den Entwicklungsrückstand der Ziel 1-Regionen zu reduzieren, (2) Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Unterhalb dieser Zielebene verfolgt Deutschland vier strategische Ziele sowie drei Querschnittziele (BMWi 2007:32):

Erstes strategisches Ziel: Förderung von Innovation und Ausbau der Wissensgesellschaft sowie Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft,

Zweites strategisches Ziel: Erhöhung der Attraktivität der Regionen für Investoren und Einwohner durch nachhaltige Regionalentwicklung,

Drittes strategisches Ziel: Arbeitsmarkt auf neue Herausforderungen ausrichten – mehr und bessere Arbeitsplätze,

Viertes strategisches Ziel: Regionen chancen- und ausgleichsorientiert weiter entwickeln,

Querschnittziele: Umwelt – Chancengleichheit – nachhaltige Stadtentwicklung.

Für die nächste Förderperiode 2014-2020 laufen derzeit (März 2012) die Beratungen zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten. Nach den Vorstellungen der Kommission vom Oktober 2011 soll ein gemeinsamer strategischer Rahmen für sämtliche strukturelevanten EU-Fonds geschaffen werden, der sich inhalt-

lich vor allem an den vom Europäischen Rat beschlossenen Wettbewerbs- und Wachstumszielen des Konzepts „Europa 2020“ orientiert und vereinfachte Planungs- und Implementations-Arrangements vorsieht. Damit soll eine bessere Programmkoordination zwischen den verschiedenen Fonds gewährleistet werden. Die Vorschläge der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 und für die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik sehen einen Finanzrahmen von insgesamt 376 Mrd. € vor, also dieselbe Höhe wie für die derzeitige Periode 2007-2013. Allerdings muss Deutschland mit deutlich weniger Fördermitteln rechnen, weil nach der EU-Osterweiterung der EU27-Durchschnitt des BIP gesunken ist, so dass keine deutsche Region unter der 75%-Grenze liegt und nicht mehr von der hohen Konvergenzförderung profitieren kann. Der negative Effekt insbesondere für die ostdeutschen Regionen wird allerdings abgemildert, wenn der Kommissionsvorschlag verwirklicht wird, eine neue Kategorie „Übergangsgebiete“ mit einem Pro-Kopf-BIP zwischen 75 und 90% des EU27-Durchschnitts einzuführen. Inwieweit die Kommissionsvorschläge letztlich beschlossen werden, ist derzeit noch nicht abzusehen.

### ***Regionale Strukturpolitik auf der Bundesebene in Deutschland***

Älter noch als die seit den 1970er Jahren nach dem Beitritt Grossbritanniens entwickelte EU-Regionalpolitik ist die nationale Regionalpolitik Deutschlands. Nachdem in der frühen Nachkriegszeit zunächst Bund und Länder in unkoordinierter Form nebeneinander Wirtschaftsförderung und Regionalförderung betrieben hatten, einigten sie sich 1969 auf eine gemeinsame Regionalpolitik durch die sog. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern gemäss Artikel 91a Grundgesetz (Deutscher Bundestag 2009; Tetsch 2011).

Entscheidungsgremium der GRW ist der Koordinierungsausschuss (bis 2007: „Planungsausschuss“) mit paritätischem Stimmrecht des Bundes und der Länder. Ihm gehören seitens des Bundes der Wirtschafts- und der Finanzminister sowie die Wirtschaftsminister bzw. -senatoren der 16 Bundesländer an. Für die Umsetzung wird ein gemeinsamer Koordinierungsrahmen mit mehrjähriger Geltung aufgestellt; dies geschah nach der Novellierung des GRW-Gesetzes (2007) erstmals 2009 (Deutscher Bundestag 2009). Der Koordinierungsrahmen legt die Förderprinzipien, die Abgrenzung der Fördergebiete, die förderfähigen Massnahmen und die Förderintensitäten fest. Für die GRW-Förderung stellt der Bund ca. 600 Mio. € p.a. bereit. Die Umsetzung obliegt jedoch den Bundesländern, welche die Mittel in gleicher Höhe kofinanzieren.

Die GRW zielt primär auf die Förderung der gewerblichen Wirtschaft bei Errichtung, Ausbau, Umstellung oder grundlegender Rationalisierung von Gewerbebetrieben. Gefördert werden i.d.R. nur Betriebe des verarbeitenden Gewerbes (ohne Baugewerbe), aber auch einige Zweige des tertiären Sektors mit sog. Primärcharakter wie beispielsweise Tourismus, Export- und Versandhandel sowie Buchverlage. Das Konzept basiert auf der Exportbasis-Theorie und zielt auf die Wirkung von Multiplikatoreffekten, die durch die Förderung der Investitionen in den Fördergebieten ausgelöst werden.

Der Exportbasis-Theorie entsprechend setzte die GRW ursprünglich primär beim Faktor Kapital an und gewährte Investitionszuschüsse, Darlehen, Zinszuschüsse usw. Abgesehen davon gab es keine bestimmte strategische Ausrichtung. Wegen

des grossen Finanzbedarfs und des Verdachts auf Mitnahmeeffekte bei der Förderung privater Investitionen wurde seit den 1990er Jahren auch die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur einbezogen (Deutscher Bundestag 2009:51): Erschliessung und Wiederherrichtung von Industrie- und Gewerbegebäude, Verkehrsanbindung von Gewerbe, Energie und Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen, Kommunikationsverbindungen, Tourismuseinrichtungen, Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungseinrichtungen. Allerdings umfassen die einzelbetrieblichen Investitionszuschüsse mit rund zwei Dritteln der GRW-Ausgaben immer noch den Schwerpunkt der GRW-Politik.

Die GRW ist auf die klassischen drei Ziele der Wirtschaftspolitik ausgerichtet: Wachstum, Ausgleich und Stabilität. Gemäss dem traditionellen neoklassischen Theorem sollte der Staat die wirtschaftliche Entwicklung vor allem in den strukturschwachen Regionen fördern, damit dort ein aufholender Wachstumsprozess unterstützt wird. Da dort vor allem der Produktionsfaktor Arbeit unterausgelastet und deshalb relativ billig ist, sind private Investitionen durch Anreize dorthin zu lenken. Diese Förderphilosophie basiert auf dem neoklassischen Konvergenz-Theorem. Demnach tendieren interregionale Einkommensunterschiede langfristig zum Ausgleich, weil das (hochmobile) Investitionskapital – *ceteris paribus* – in strukturschwachen Regionen mit niedrigen Arbeitskosten höhere Renditen erzielt.

Die empirische Evidenz dieser theoretischen Zusammenhänge ist allerdings uneindeutig: Einerseits bestätigen einige empirische Beispiele diese Theorie. Dafür sprechen beispielsweise die relativ niedrigen regionalen Einkommensunterschiede im subkontinentalen Wirtschaftsraum USA mit seiner hohen Mobilität der Produktionsfaktoren. Auch in der EU hat zumindest über die letzten Jahrzehnte hinweg ein langfristiger Konvergenzprozess stattgefunden; dazu beigetragen hat u.a. das aufholende starke Wachstum Irlands. Andererseits scheint diese Theorie durch das anhaltende West-Ost-Gefälle im vereinten Deutschland, das über Jahrzehnte verfestigte Nord-Süd-Gefälle Italiens sowie das globale Nord-Süd-Gefälle eher widerlegt zu werden. Auch die national und regional unterschiedlichen Effekte der aktuellen Finanzkrisen lassen Zweifel an einem kontinuierlichen Konvergenzprozess in Europa aufkommen. Vielleicht liegt in der *Ceteris-paribus*-Klausel ein entscheidender Schlüssel. Sind vielleicht die Wachstumshemmnisse komplizierter, z.B. vor allem institutioneller, sozialer und kultureller Art? Dann müsste aber die Regionalpolitik möglicherweise anders und zumindest viel breiter als nur an der Investitionsförderung ansetzen.

Im Unterschied zur EU-Strukturpolitik zielt die GRW ausschliesslich auf die Stimulierung aufholenden Wachstums in strukturschwachen Regionen, die anhand von 4 Indikatoren identifiziert werden:

- (1) durchschnittliche Arbeitslosenquote der letzten 4 Jahre (Gewicht 50%),
- (2) Bruttojahreslohn je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort (Gewicht 40%),
- (3) Erwerbstätigenprognose für die nächsten 7 Jahre (Gewicht 5%),
- (4) Indikator zur Messung der Güte der wirtschaftsnahen Infrastruktur (Gewicht 5%).

Im Ergebnis umfasst das gesamte GRW-Fördergebiet ungefähr die Hälfte der Fläche mit rund 40% der Bevölkerung der gesamten Bundesrepublik. Die höchsten Fördersätze gibt es im sog. A-Fördergebiet, das die Regionen mit den grössten wirtschafts-

strukturellen Schwächen und den grössten Standortnachteilen umfasst. Dies sind die ostdeutschen Bundesländer (ohne Berlin) und die Arbeitsmarktregion Uelzen, also ziemlich genau die Konvergenz-Förderkulisse der EU. Hier können die höchsten Investitionszuschüsse gezahlt werden; sie liegen zwischen 30% für Grossunternehmen und 50% für kleine Unternehmen (Förderhöchstsätze unter Einschluss etwaiger anderer Beihilfen). Daneben sind im sog. C-Fördergebiet auch besonders strukturschwache Arbeitsmarktregionen Westdeutschlands und Berlin sowie im sog. D-Fördergebiet auch strukturschwache Gebiete, in denen eine KMU-Förderung unterhalb des EU-Beihilferechts erfolgt, einbezogen. Hier liegen die Fördersätze zwischen 10 und 35% (Tetsch 2011:14). Eine Karte mit den genauen Abgrenzungen der Fördergebiete nach den einzelnen Förderkategorien findet sich u.a. im Anhang des GRW-Koordinierungsrahmens (Deutscher Bundestag 2009).

Wie die Förderstatistik der GRW zeigt (vgl. Bade u. Alm 2010:26), liegen die Schwerpunkte der GRW-Förderung in den ostdeutschen Bundesländern, insbesondere in den industriell geprägten Gebieten Sachsens, Thüringens und Sachsen-Anhalts sowie in den räumlich verstreuten industriellen Polen Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns. Im westlichen Deutschland wurden vor allem Betriebe in den altindustriellen Regionen des Ruhrgebiets und des Saarlands sowie in strukturschwachen Regionen Niedersachsens und Nordhessens gefördert.

### **3 Vertikale Überkomplexität: Koordinationsprobleme im Mehrebenensystem**

#### ***Das prekäre Verhältnis zwischen GRW und EU-Regionalpolitik***

Die GRW war in den 1970er und 1980er Jahren das wichtigste Instrument der regionalen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Mit dem Ausbau der europäischen Regionalpolitik wurde die GRW schrittweise zurückgedrängt (Conzelmann 2005). Zum Ersten schränkte die Europäische Kommission über die Beihilfenkontrolle die eigenständigen nationalen Regionalförderungen immer mehr ein, indem sie auf eine Reduzierung der GRW-Fördergebietskulisse und der Höchstfördersätze drängte. Zum Zweiten wurden durch die Ausweitung der EU-Förderung immer höhere Anteile der GRW-Mittel zur Kofinanzierung der EU-Projekte verwendet und dadurch gebunden. Im Ergebnis wurde die konzeptionelle Eigenständigkeit der GRW ausgehöhlt, und die früher eindeutigen Fördergrundsätze der GRW (Investitionsförderung im Basisbereich und Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur) wurden aufgeweicht. Zum Dritten kürzten Bund und Länder mit Verweis auf die EU-Regionalpolitik den GRW-Haushalt, so dass inzwischen die für Deutschland verfügbaren Strukturfondsmittel (EFRE und ESF) die von Bund und Ländern für die GRW bereitgestellten Mittel um ein Mehrfaches übersteigen. Während der Bund um die Mitte der 1990er Jahre noch rund 2 Mrd. € p.a. für die GRW bereitstellte, waren es 2010 nur noch 624 Mio. € (Tetsch 2010:16), und weitere Kürzungen sind geplant. Durch diese Entwicklung hat die GRW inzwischen nicht nur die Funktion einer Bund-Länder-Koordination der Regionalförderung partiell eingebüsst, sondern sie wurde zunehmend auch zu einem Forum der nationalen regionalpolitischen Interessen gegenüber der EU-Kommission in Brüssel. Die gegenwärtige GRW-Förderung ist von der Brüsseler Beihilfenkontrolle bis 2013 genehmigt. Wenn die bisher bekannt gewordenen Pläne über die nächste Periode 2014ff. in Kraft treten, wird nicht nur die EU-Regionalpolitik, sondern auch die GRW auf eine deutlich verkleinerte Förderkulisse

beschränkt. Die im Rahmen der GRW darüber hinaus mögliche KMU-Förderung in den sog. D-Gebieten wird dann nur noch auf niedrige Fördersätze von 10 bis 20% beschränkt sein. Auf der anderen Seite wird Deutschland ab 2014 voraussichtlich in deutlich geringerem Umfang von den Strukturfonds der EU profitieren, so dass die relative Bedeutung der GRW wieder steigen könnte.

### ***Verhältnis Bund – Länder***

Die Kooperation zwischen Bund und Ländern ist durch die Wirtschaftsministerkonferenz, in der die Wirtschaftsminister der 16 Bundesländer und der Bundeswirtschaftsminister zusammenwirken, sowie durch die etablierten GRW-Verfahren stabil und im Grossen und Ganzen auch effektiv organisiert. Gewisse Reibungspunkte bestehen in zweierlei Hinsicht: Erstens tendiert die EU-Kommission dazu, bei der Umsetzung der Strukturpolitik direkt mit den Regionen – das sind in Deutschland die Bundesländer – zu verhandeln. Das führt zu einem tendenziellen Bedeutungsverlust der Bundesebene. Zweitens bestehen Auffassungsunterschiede innerhalb des Wirtschaftsministeriums sowie zwischen Bund und einigen Bundesländern bezüglich der konzeptionellen Ausrichtung der Regionalpolitik. Während die zuständige Abteilung des Bundeswirtschaftsministeriums in der Vergangenheit stets den strategischen Ansatz der GRW (Investitionsförderung, Ausrichtung der Förderkulisse auf strukturschwache Regionen) favorisiert hat, plädieren einige Länder eher für eine konzeptionelle Aufweichung, etwa so, wie es bei dem EU-Ziel „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vorgenommen wurde. Dahinter steht ein Dissens über die Frage, ob die Regionalpolitik im Sinne des Ausgleichsziels auf die Stimulierung des aufholenden Wachstums in den strukturschwachen Regionen fokussiert werden sollte oder ob Wachstum und Beschäftigung in allen Landesteilen zu fördern sind (EU-Strukturpolitik). Auf diese Frage wird im Abschnitt 6 näher eingegangen.

## **4 Horizontale Überkomplexität: Koordinationsprobleme mit anderen Politiken**

Die Regionalpolitik ist nur eine unter mehreren raumwirksamen Politiken und hinsichtlich der räumlichen Wirkungen nicht einmal wichtigste. Die Finanzausstattung anderer raumwirksamer Politiken übertrifft teilweise um ein Vielfaches diejenige der Regionalen Strukturpolitik. So umfasst der Etat für Arbeit und Soziales mit ca. 131 Mrd. € (2011) fast das Zweihundertfache des Haushaltsansatzes für Regionale Strukturpolitik (740 Mio. €), und allein die im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gezahlten sog. Bundesergänzungszuweisungen des Bundes an die strukturschwachen Länder Ostdeutschlands umfassen mit 8,0 Mrd. € mehr als das Zehnfache (Bundeshaushaltsplan 2011). Nach einer Zusammenstellung der raumwirksamen Bundesmittel für den Zeitraum 2004-2010 im Raumordnungsbericht 2011 (BBR 2012:223) entfallen auf die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik insgesamt 498 Mrd. €, während für die gesamte Wirtschaftsförderung (einschliesslich Sektorhilfen und Mittelstandsförderung) insgesamt 18,7 Mrd. € zur Verfügung standen.

Das Institut für Regionale Wirtschaftsforschung Bremen (BAW) und die IW Consult GmbH Köln haben in einer 2009 publizierten Studie untersucht, inwieweit die raumwirksamen Bundespolitiken explizit regionale Wirkungen intendieren und auch tatsächlich aufgrund ihrer Mittelallokation eher ausgleichend oder wachstumsfördernd wirken. Das Ergebnis ist bemerkenswert eindeutig: Die meisten Bundespolitiken und

insbesondere die mit hohen Finanzvolumina ausgestatteten Politiken wirken eindeutig ausgleichend zugunsten der ländlichen und strukturschwachen Länder und Regionen. Dies gilt für die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ebenso wie für die Verteidigungspolitik, die Verkehrspolitik, die Finanzausgleichspolitik, die Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik, die Hochschulpolitik, die Agrarpolitik sowie selbstverständlich auch für die Regionale Strukturpolitik. Hingegen begünstigt lediglich die Forschungspolitik eindeutig die strukturstarken Regionen, da dort der Löwenanteil der Forschungseinrichtungen lokalisiert ist (BAW und IW 2009:84).

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Färber et al. (2009) in einer Untersuchung über die regionale Inzidenz von Bundesmitteln in ausgewählten Bereichen. Demnach bewirken insbesondere die Städtebauförderung und das Wohngeld zielkonforme Effekte und tragen zum interregionalen Ausgleich bei, wobei sich positive Wirkungen insbesondere zugunsten der ostdeutschen Länder zeigen.

Über die Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel auf die Bundesländer informiert regelmässig das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Rahmen der Raumordnungsberichte. Wie sowohl aus den früheren Berichten als auch aus dem kürzlich veröffentlichten Raumordnungsbericht 2011 mit Daten bis 2010 hervorgeht (BBR 2012), erhalten die Länder mit besonderen Strukturproblemen pro Kopf der Wohnbevölkerung weit überproportional hohe Anteile. Dies sind alle fünf neuen Länder im Osten Deutschlands sowie Berlin und Bremen. Insbesondere die Finanzausgleichspolitik sowie die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik begünstigen stark die strukturschwachen Regionen. Darüber hinaus sind auch die Verkehrspolitik und die Regionalpolitik eindeutig ausgleichsorientiert, auch wenn hier geringere Finanzvolumina umverteilt werden (BBR 2012:220).

Ein schwieriges, bisher noch kaum gelöstes Problem besteht in der strategischen Koordination der verschiedenen raumwirksamen Strukturfonds und Förderpolitiken, speziell auf der regionalen Ebene. Die Förderpolitiken sind sektoral „versäult“, d.h. sie folgen strategisch und organisatorisch primär dem Ressortprinzip; sie sind also in erster Linie funktional und erst in zweiter Linie nach räumlichen Ebenen differenziert. Andererseits wirken sie auf den einzelnen räumlichen Ebenen zusammen bzw. bisweilen auch gegeneinander, wenn sich intendierte und vor allem nichtintendierte Wirkungen gegenseitig kompensieren. Dieses Problem ist besonders virulent auf der regionalen Ebene unterhalb der Bundesländer, weil sowohl auf der Bundesebene als auch auf der Landesebene die Ressortkoordination im Rahmen der jeweiligen Regierungen erfolgt, während auf der regionalen Ebene entsprechende Koordinationsinstrumente weitgehend fehlen. In grossen Bundesländern können teilweise die Bezirksregierungen Koordinationsaufgaben übernehmen; teilweise werden aber auf der regionalen Ebene auch gesonderte informelle Instrumente wie z.B. Regionale Entwicklungskonzepte und Stellen für Regionalmanagement eingesetzt.

Die Koordinierung der raumwirksamen Politiken im Hinblick auf räumliche Wirkungen muss insgesamt als völlig unzureichend eingeschätzt werden. Die regionale Inzidenz der Ausgaben und die regionalen Wirkungen der Politiken sind nur wenig erforscht. Abgesehen von den explizit raumbezogenen Politiken wie Finanzausgleich, Regional- und Raumordnungspolitik spielt der Raumbezug in den meisten Fachpolitiken nur eine völlig untergeordnete Rolle.

Besonders dringlich erscheint eine systematische Programmkoordination der wichtigsten raumwirksamen Politiken wie Regionalpolitik, Agrarpolitik, Energiepolitik, Inf-

rastrukturpolitik, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Darin einzubeziehen sind auch die raumwirksamen Politiken der Bundesländer, wobei hier der Bildungs- und Hochschulpolitik eine besondere Bedeutung zukommt. In Anbetracht dessen, dass diese Politiken allein aufgrund ihrer Finanzvolumina für die Entwicklung der Regionen viel wichtiger sind als die finanziellen Förderungen der europäischen und nationalen Regionalpolitik, ist davon auszugehen, dass durch eine bessere Abstimmung die Wirkungen zugunsten der strukturschwachen Regionen deutlich erhöht werden könnten.

Die Koordinierung der Politiken kann prinzipiell auf unterschiedliche Weise erfolgen (BAW und IW 2009:236). Als „harte“ Koordinierung gilt eine Abstimmung der Politiken im Rahmen der Ressortkoordination innerhalb der jeweiligen Regierung. Da die meisten Fachressorts aber die räumlichen Wirkungen kaum im Blick haben, findet eine Koordinierung unter dem Aspekt der (nichtintendierten) regionalen Wirkungen kaum statt. Auch die Raumordnungspolitik, zu deren genuinen Aufgaben ja die Koordinierung der Politiken unter räumlichen Aspekten gehört, ist weder auf der Bundesebene noch in den meisten Bundesländern zu einer wirksamen Koordinierung in der Lage. Sie verfügt zwar teilweise über Raumordnungsklauseln in den Fachgesetzen, welche ihr eine Mitwirkung sichern sollten, doch sind die Einwirkungsmöglichkeiten de facto gering. Wichtiger sind da weiche Instrumente wie die Schaffung von Transparenz über die regionale Inzidenz der Bundesmittel durch Berichte sowie flankierende Beratungen und wissenschaftliche Begleitung von Förderprogrammen anderer Fachressorts.

Ein substanzieller Fortschritt wäre eine ressortübergreifende Einigung auf eine Identifizierung strukturschwacher Regionen, abgestuft nach dem Ausmass der Strukturschwäche. Dafür geeignet ist sicherlich nicht ein einziger Indikator wie Bruttoinlandsprodukt pro Kopf oder die Arbeitslosenquote, denn für eine Operationalisierung des Gebots gleichwertiger Lebensverhältnisse sind auch demographische und soziale Indikatoren, eventuell auch Umweltindikatoren, heranzuziehen. Einen diskussionswürdigen Ansatz zur Messung regionaler Disparitäten hat kürzlich das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Raumordnungsbericht 2011 vorgelegt (BBR 2012:37-51). Wenn sich die wichtigsten raumwirksamen Politiken auf eine Regionalisierung Deutschlands mit einer abgestuften Klassifikation der Regionen nach ihrer Strukturschwäche bzw. Förderbedürftigkeit einigen könnten, liessen sich erhebliche Wirkungssynergien erzielen.

## **5 Wirken die Förderinstrumente? Kapitalförderung oder integrierte Ansätze?**

### ***Strategische Ansatzpunkte regionaler Entwicklungspolitik***

Regionale Entwicklungspolitik kann an sehr unterschiedlichen Stellen und auf sehr unterschiedliche Weise ansetzen. Wenn man die Entwicklung der letzten fünf Jahrzehnte überblickt, lassen sich fünf unterschiedliche strategische Ansatzpunkte unterscheiden, die ungefähr in dieser Reihenfolge zunächst in der Wissenschaft diskutiert und dann in der Praxis in unterschiedlichem Umfang angewandt bzw. erprobt wurden:

#### ***(1) Stärkung der Kapitalbasis (Förderung privater Investitionen)***

Diesem Ansatz folgt insbesondere die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur GRW seit 1969 mit Priorität.

(2) *Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur*

Die Bereitstellung notwendiger Infrastruktur gehört auch nach ordoliberaler Auffassung zu den Aufgaben der öffentlichen Hand. Sie kann auch aus den Strukturfonds sowie aus der GRW (mit sekundärer Priorität) gefördert werden.

(3) *Stärkung der Potenziale der Innovationsfähigkeit (Förderung von FuE)*

Seit den 1980er Jahren wurde die traditionell dominierende Investitionsförderung durch die innovationsorientierte Regionalpolitik mit einer Fokussierung auf FuE-Förderung ergänzt. Allerdings blieb die Koordinierung von Regional-, Forschungs- und Technologiepolitik defizitär.

(4) *Neue instrumentelle Ansätze seit den 1990er Jahren*

Beispiele:

- Cluster- und Netzwerkförderung (Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten)
- Wettbewerbsverfahren zur Auswahl von Förderprojekten
- Regionalmanagement zur integrierten regionalen Entwicklung

(5) *Stärkung des Faktors Humankapital*

Strategische Ansatzpunkte sind sowohl der allgemeinbildende Sektor (frühkindliche Förderung und schulische Bildung) als auch die Berufsbildung einschließlich Fort- und Weiterbildung. Eine Koordinierung von Regional- und Bildungspolitik fehlt bisher weitgehend, auch wenn durch die Einbeziehung des ESF in die EU-Regionalpolitik ein gewisser Fortschritt erzielt wurde.

Forderungen nach einer Evaluations- und Wirkungsforschung sind so alt wie die Regionalpolitik selbst. Inzwischen existiert auch eine verhältnismässig umfangreiche Forschung, über die beispielsweise Lammers und Niebuhr (2002) und der GRW-Koordinierungsrahmen 2009 (S. 32-37) knappe Überblicke geben. Allerdings sind die Studien hinsichtlich Fragestellung, Methodik und Datenbasis kaum vergleichbar, zumal viele Arbeiten sich mit unterschiedlichen Einzelaspekten befassen, so dass sich eine schlüssige Bewertung der unterschiedlichen strategischen Ansätze aus der Evaluations- und Wirkungsforschung nicht ableiten lässt.

Relativ gut ist die Literaturlage bei der Evaluation der kapitalorientierten Förderung. So haben jüngst Bade und Alm eine interessante Studie zur Zielerreichung der GRW vorgelegt (Bade u. Alm 2010; Bade 2012). Die Autoren vergleichen die Beschäftigungsentwicklung der geförderten Betriebe im Zeitraum 1998-2008 mit derjenigen vergleichbarer nicht geförderter Betriebe. Die Resultate sind geradezu verblüffend eindeutig: Die Beschäftigung geförderter Betriebe war signifikant dynamischer als diejenige der nicht geförderten Betriebe. Das gilt vor allem für die Jahre mit guter Konjunktur 2005-07 sowie generell für die ostdeutschen Bundesländer. Die Ergebnisse bestätigen ältere Untersuchungen, die ebenfalls positive Beschäftigungseffekte der kapitalorientierten Förderpolitik aufgezeigt haben. Dasselbe gilt zumindest tendenziell auch für die Wirkungen des wirtschaftsnahen Infrastrukturausbaus sowie für die Stärkung der Innovationspotenziale.

Hingegen stehen bisher Evaluationsstudien, welche eindeutig positive Wirkungen der neueren strategischen Ansätze aus den 1990er Jahren belegen, noch aus. Trotz dieser zweifelhaften Evidenzlage wird die regionalpolitische Praxis insbesondere in den einzelnen Bundesländern inzwischen durch eine grosse instrumentelle Vielfalt geprägt. Dabei sind drei Ansätze sind besonders hervorzuheben: die Cluster- und

Netzwerkförderung, die Auswahl von Förderprojekten aufgrund von Wettbewerben sowie der Ansatz des Regionalmanagements.

Die Cluster- und Netzwerkförderung basiert auf der Erwartung, durch die Förderung regionaler Wertschöpfungsketten und kooperierender Unternehmensverbände Synergiewirkungen zu erzielen, also höhere Wirkungen als bei einer unkoordinierten Einzelförderung. In der Praxis setzt diese Strategie die Identifizierung entwicklungs-fähiger Cluster voraus und impliziert zugleich eine Diskriminierung von Wirtschaftszweigen und Betrieben, die nicht solchen Verbänden zuzurechnen sind. Die Risiken einer solchen Strategie sind erheblich, denn erstens besitzen Cluster nicht generell ein förderungswürdiges Entwicklungspotenzial, zweitens werden in der Praxis der Regionalpolitik sowohl die Anzahl bestehender Cluster als auch die Planbarkeit leistungsfähiger Cluster häufig grob überschätzt, und drittens besteht die Gefahr, dass die Wachstumspotenziale von Betrieben, die keinem der von der Wirtschaftsförderung identifizierten Cluster angehören, übersehen werden. Die Cluster- und Netzwerk-Förderstrategie hat inzwischen in der regionalpolitischen Praxis von Ländern, Regionen und Gemeinden eine bemerkenswerte konzeptionelle Hegemonialstellung, obwohl die empirischen Befunde über die Entwicklungspotenziale von Clustern und Netzwerken zur Vorsicht mahnen und die empirische Evidenz der Wirkungsforschung eher zweifelhaft ist (Alecke u. Untiedt 2006; Asheim et al. 2006; Fromhold-Eisebith u. Eisebith 2008; Kiese 2008, 2008a; Kubis et al. 2009; Titze et al. 2009). Insofern existiert hier ein deutlicher Kontrast zwischen den Befunden der empirischen Forschung und der Clustereuphorie in der Praxis.

Der Ansatz, die regionale Förderpolitik im Rahmen von Wettbewerben umzusetzen, wurde seit den 1980er Jahren in Grossbritannien implementiert (Hoppe 2001). In Deutschland wurden öffentliche Wettbewerbe zur Auswahl von Förderprojekten erstmals in der nationalen Technologiepolitik mit den BioRegio- und InnoRegio-Wettbewerben praktiziert (Dohse 2001). Der BioRegio-Wettbewerb wurde in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre initiiert, um die drei leistungsfähigsten Regionen der Biotechnologie mit guter Forschungsbasis, leistungsfähigen Unternehmen, einer vernetzten, kooperativen Struktur und einem überzeugenden Entwicklungskonzept zu ermitteln. Die Gewinner waren die Regionen München, Rhein-Neckar und Rheinland. Der InnoRegio-Wettbewerb wurde 1999 gestartet, beschränkt auf die ostdeutschen Bundesländer. 2001 wurde darauf aufbauend ein neues Programm „Innovative regionale Wachstumskerne“ gestartet, ebenfalls beschränkt auf die neuen Länder. Der neueste Wettbewerb bezieht sich auf das Förderprogramm Elektromobilität (2012).

Von den Bundesländern hat am konsequentesten Nordrhein-Westfalen Wettbewerbe in der Regionalpolitik eingesetzt, speziell zur Umsetzung der Ziel-2-Regionalförderung. Unter Verzicht auf Vorgaben für räumliche Förderschwerpunkte wurden zwischen 2007 und 2010 rund 30 landesweite Wettbewerbe ausgeschrieben, die sich thematisch vor allem auf die zuvor strategisch bestimmten 16 landesweiten Cluster („Leitmärkte“) richteten. Für jeden Wettbewerb wurde eine Jury mit Experten aus Verwaltung, Unternehmen und Wissenschaft gebildet.

Die Effekte der wettbewerblichen Förderprojektauswahl sind durchaus zwiespältig zu bewerten. Auf der einen Seite kann ein Wettbewerb die Antragsteller zu besseren Projekten anspornen und das Bewertungsverfahren zu einer besseren Projektauswahl führen. Auf der anderen Seite impliziert die Entscheidung für einen thematischen Wettbewerbs eine Diskriminierung anderer, nicht berücksichtigter Wirtschafts-

zweige, und vor allem wirken solche Wettbewerbe räumlich polarisierend, da grosse Unternehmen und strukturstarke Regionen mit professionellen Akquisitionskapazitäten bevorteilt sind. Insofern ist ein Konflikt mit dem regionalpolitischen Ausgleichsziel vorprogrammiert.

Der Grundgedanke des Regionalmanagements besteht darin, dass eine Agentur zur Mobilisierung regionaler Entwicklungsprozesse tätig wird. Sie soll durch Information, Beratung, Kommunikation, Moderation und Netzwerkbildung sowie durch Projekt- und Strategieentwicklung sowohl strategisch tätig werden als auch Förderprojekte akquirieren und betreuen. De facto steht bei solchen Agenturen aber häufig die Akquisition von Fördermitteln ganz im Vordergrund. Dementsprechend sind in Regionen mit hoher Fördermitteldichte, also vor allem in Ostdeutschland, Regionalmanagementstellen inzwischen flächendeckend installiert. Der Grundgedanke ist sicherlich plausibel; ob sie jedoch die meist hoch gespannten Erwartungen erfüllen können, ist mangels valider Evaluationen nur schwer zu beurteilen.

Es gehört zu den gesicherten Erkenntnissen der Bildungsökonomik, dass ein hohes Bildungs- und Qualifikationsniveau sowohl das Produktivitätsniveau und damit das Pro-Kopf-Einkommen als auch die Innovationsbereitschaft und damit eine wichtige Determinante für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum positiv beeinflusst (Schettkat 2002). In der neueren Wachstumstheorie wird denn auch dem Faktor Humankapital ein zentraler Stellenwert zuerkannt. Die auf internationaler Ebene vielfach bestätigten Zusammenhänge gelten (*ceteris paribus*) auch auf regionaler Ebene (Wössmann u. Piopiunik 2009; Tarazona 2010). Umso erstaunlicher erscheint, dass die Humankapitalbildung in den gängigen regionalpolitischen Strategien nur eine nachgeordnete Rolle einnimmt und eine enge und systematische Verzahnung von Regional-, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik bisher nirgends existiert.

#### Drei Positionen der regionalpolitischen Instrumentierung

Die Instrumentierung der Regionalpolitik wird gegenwärtig sehr kontrovers diskutiert. Dabei lassen sich grob klassifizierend drei Grundpositionen unterscheiden:

- (1) Auf der einen Seite stehen die (meist wirtschaftswissenschaftlich argumentierenden) Vertreter der tradierten kapitalorientierten Regionalpolitik. Sie können auf den durch mehrere unabhängige Studien nachgewiesenen Erfolg dieser Politik verweisen. Eine modifizierte Position bezieht unter Berücksichtigung der sog. neuen Wachstumstheorie die Faktoren Humankapital und Innovationen bzw. den technischen Fortschritt mit ein.
- (2) Eine zweite Position wird von (häufig sozialwissenschaftlich argumentierenden) Vertretern artikuliert. Sie verweisen auf die Bedeutung von Institutionen (im weiten sozialwissenschaftlichen Sinne), Milieus und Regionalkultur und plädieren häufig für Netzwerkansätze. Analog zum Humankapitalansatz der Ökonomie sieht diese Position häufig im „Sozialkapital“ eine wesentliche Grundlage für eine prosperierende Regionalentwicklung (vgl. Elbe 2011).
- (3) Eine dritte Position wird von (häufig raumplanerisch argumentierenden) Wissenschaftlern vertreten. Demnach sollte die Regionalpolitik zur Raumentwicklungs politik werden und integrierte Ansätze unter eng koordinierter Beteiligung relevanter Fachpolitiken verfolgen. Die Strategieentwicklung lehnt sich häufig an das strategische Management der Privatwirtschaft mit SWOT-Analysen, Leitbildentwicklung, Projektorientierung und Controlling an.

Eine Schwäche der zweiten und dritten Position liegt im Mangel an „harten“ Evaluationsstudien, welche in valider Form eindeutig positive Wirkungen nachweisen. Zielerreichungs- und Wirkungsanalysen solcher Strategien unterliegen grossen methodischen Problemen, weil sich Wirkungszusammenhänge in der Regel kaum empirisch isolieren lassen. Eine Schwäche der ersten Position ist hingegen die geringe Politikaffinität. Einzelbetriebliche Investitionsförderung geschieht (schon aus Datenschutzgründen) gleichsam im Verborgenen. Hingegen lassen sich Entwicklungsagenturen, Leitbildentwicklung und Projektförderung politisch instrumentalisieren, so dass sie für lokale und regionale Politiker eine hohe Attraktivität besitzen.

## **6 Regionalpolitik im Richtungsstreit: das umstrittene Verhältnis zwischen Ausgleichs- und Wachstumsziel**

Die klassische kapitalorientierte Regionalpolitik steht auch hinsichtlich ihrer Zielsetzung in der Defensive. In allen raumwirksamen Politiken finden gegenwärtig Debatten über den Stellenwert des interregionalen Ausgleichsziels und über eine Umorientierung zugunsten von Wachstum, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit statt.

Diese Debatten stehen in einem grösseren diskursiven Rahmen, der u.a. geprägt wird durch:

- eine Kritik an der anhaltend hohen Subventionierung der Landwirtschaft durch die EU-Agrarpolitik,
- eine Kritik am horizontalen Finanzausgleich, die insbesondere von den Geberländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen artikuliert wird und die eingebettet ist in die Forderung nach mehr Institutionenwettbewerb und grösserer regionaler Autonomie (z.B. Steuerhoheit der Bundesländer) und die Ablehnung einer vermeintlich nivellierenden Politik,
- einen Diskurs über die Priorität von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum (entsprechend den sog. Lissabon-Zielen) und die damit unvermeidliche Inkaufnahme grösserer regionaler Disparitäten,
- breitere Diskurse über Metropolen, Reurbanisierung, „Renaissance des Städtischen“ usw.

Angeheizt wurde der Diskurs durch die deutsche Raumordnungspolitik. 2006 verabschiedete die Ministerkonferenz für Raumordnung, der ausser dem für Raumordnung zuständigen Bundesverkehrsministerium (BMVBS) die Raumordnungsminister bzw. -senatoren der 16 Bundesländer angehören, neue „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ (BMVBS 2006). Statt wie bisher neben der Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung auch dem Ausgleich regionaler Disparitäten einen zentralen Stellenwert zuzuerkennen, lautet das Leitbild 1 nun „Wachstum und Innovation“, und in diesem Leitbild wird den „Metropolräumen“ eine Schlüsselrolle für Wachstum und Entwicklung zugemessen („Motoren der Entwicklung“).

Gelegentlich wurde der Raumordnung damit unterstellt, sie vollziehe einen Paradigmenwechsel, indem sie sich von dem Grundsatz der Herstellung bzw. Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse abwende und eine metropolenorientierte Wachstums- und Wettbewerbspolitik favorisiere. Abgesehen davon, dass das Leitbilder-Dokument nur einen informellen Status besitzt und die rechtsverbindliche Zielehie-

rarchie im Bundes-Raumordnungsgesetz festgelegt ist, zeigt eine nähere Analyse des Dokuments auch, dass von einem Paradigmenwechsel keine Rede sein kann (Blotevogel 2006). Allerdings wurden im Vergleich zur bisherigen Raumordnungspolitik durchaus neue Akzente gesetzt und die normative Ausrichtung entsprechend den Lissabon-Zielen um die Förderung von Wachstum, Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit erweitert. Implizit wird dadurch der Stellenwert des Ausgleichsziels relativiert, zumal das neue Leitbild „Wachstum und Innovation“ plakativ als erstes von drei (prinzipiell gleichrangigen) Leitbildern beschrieben wird.

Zwar kann man weder dem Leitbilder-Dokument noch der Ministerkonferenz für Raumordnung einen Paradigmenwechsel unterstellen, aber sowohl in der Regionalpolitik als auch in der Raumordnungspolitik mehrten sich die Stimmen, welche eine Abkehr vom tradierten Ausgleichsziel und eine Hinwendung zu einer stärker wachstumsorientierten, auf die Wachstumspole und Metropolen konzentrierten Politik fordern. Die Argumente dafür verweisen auf

- eine vermeintliche Verfehlung des Ziels aufholenden Wachstums durch die bisherige regionale Ausgleichspolitik aufgrund der Ineffektivität der eingesetzten regionalpolitischen Instrumente,
- die Knappheit der öffentlichen Mittel und daraus abgeleitet auf die Notwendigkeit eines effizienteren Mitteleinsatzes und
- die mit neueren wirtschaftstheoretischen Erklärungsansätzen begründete Erwartung, dass nur eine auf die Wachstumszentren konzentrierte Wachstumspolitik das für die Sicherung des Wohlstands erforderliche gesamtwirtschaftliche Wirtschaftswachstum gewährleisten könne.

Diese Argumente halten jedoch einer näheren Prüfung nicht stand. Das erste Argument der mangelnden Effektivität ist durch die inzwischen vorliegenden Evaluationsstudien eindeutig widerlegt worden. Dem Effizienzargument ist zunächst insofern zuzustimmen, als stets nach einer Effizienzverbesserung von eingesetzten Instrumenten gesucht werden sollte. Allerdings fehlt bisher der Nachweis, dass das politisch gesetzte Ziel der Stimulation aufholenden Wachstums in strukturschwachen Regionen durch andere Instrumente effizienter erreichbar wäre.

Zur Bewertung des dritten Arguments ist die Raumwirtschaftstheorie hinsichtlich ihrer Aussagen zur regionalen Wachstumstheorie und zur Frage von interregionaler Konvergenz und Divergenz zu befragen. Grob klassifizierend lassen sich dort drei unterschiedliche Theoriestränge unterscheiden, die zu diametral unterschiedlichen Schlussfolgerungen führen:

#### *Position 1: Traditionelle neoklassische Position (Solow, Swan)*

Die Vertreter dieses Theoriestrangs argumentieren, dass Volkswirtschaften (und letztlich auch die gesamte Weltwirtschaft) langfristig zum Ausgleich räumlicher Disparitäten tendieren. Der Grund: Regional unterschiedliche Preise der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden führen zur Mobilität von Kapital und (ggf. eingeschränkt) auch von Arbeitskräften. Wenn aber die Faktormobilität ohnehin zumindest langfristig zum Ausgleich führt, ist eine räumliche Ausgleichspolitik, welche die Faktormobilität fördert, prinzipiell marktkonform. Beispielsweise sorgt ein Anreiz für Investitionen in strukturschwachen Regionen dafür, dass der dort unterausgelastete Produktionsfaktor Arbeit besser genutzt wird, so dass ein Beitrag zur Verbesserung

der Faktorallokation und damit auch zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum geleistet wird. Somit besteht kein prinzipieller Konflikt zwischen dem gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziel und dem interregionalen Ausgleichsziel. In der Konsequenz sollten sich Regionalpolitik und andere raumbezogene Politiken auf die strukturschwachen Regionen konzentrieren, um dort ein aufholendes Wachstum zu generieren.

*Position 2: Polarisationstheorie (Myrdal, Hirschman, Perroux)*

Diese Theorie geht von einer fundamental anderen empirischen Beobachtung aus. Demnach tendieren Wirtschaftsräume aufgrund zirkulär verursachter und kumulativ wirkender Wachstums- und Entzugseffekte zu dauerhaften räumlichen Disparitäten. Aufgrund von Agglomerationsvorteilen sind in den Zentren nicht nur die Kapitalrenditen, sondern auch die Löhne höher, so dass Kapital und Arbeitskräfte aus der Peripherie in die Zentren abwandern. Wenn jedoch der Markt-Preis-Mechanismus zu dauerhaften und prinzipiell sich verschärfenden Disparitäten zwischen Zentrum (Metropolräume) und Peripherie (ländliche Räume) führt, besteht ein prinzipieller Konflikt zwischen dem Wachstums- und Ausgleichsziel. Eine auf gesamtwirtschaftliches Wachstum gerichtete Politik müsste dafür sorgen, dass private und öffentliche Investitionen schwerpunktmässig in die strukturstarke Regionen fließen, da diese als „Lokomotiven“ der Regionalentwicklung überproportionale Beiträge zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum leisten. Hingegen sollte sich eine Ausgleichspolitik im Sinne einer „räumliche Sozialpolitik“ schwerpunktmässig um die strukturschwachen Regionen kümmern.

Für die Regionalpolitik ist die Frage entscheidend, ob ein systematischer Zusammenhang zwischen der Grenzproduktivität von Fördermitteln und bestimmten Gebietskategorien besteht. Gemäss traditioneller Neoklassik ist die Grenzproduktivität in Regionen mit niedrigen Löhnen und hoher Arbeitslosigkeit am höchsten. Hingegen führt die Polarisationstheorie zu der Schlussfolgerung, dass Fördermittel in Ballungsräumen aufgrund der Nutzung von positiven Urbanisations- und Lokalisationsexternalitäten höhere Beiträge zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum erzeugen.

*Position 3: New Economic Geography (Krugman, Fujita, Venables)*

Für die New Economic Geography sind Konvergenz und Divergenz lediglich Spezialfälle, welche von Parametern wie Transportkostenhöhe, Skalenerträgen, Wissens-Spillover, Arbeitskräftepräferenzen usw. abhängen. Mit der Beseitigung von Handelshemmnissen und sinkenden Transportkosten steigt die Faktormobilität. Unterschiede der Faktorpreise führen aber nicht automatisch zur interregionalen Konvergenz, sondern können auch durch Skalenerträge überkompensiert werden. In diesem Falle kommt es zu wachsenden Ballungen und zunehmenden regionalen Disparitäten. Bei bestimmten Konstellationen (geringe Bedeutung von Skalenerträgen, negative Urbanisationsexternalitäten, Nähe zu dispers verteilten Konsumenten) kann aber auch eine disperse, ausgeglichene Raumstruktur entstehen. Die Konsequenzen für die raumrelevanten Politiken sind letztlich uneindeutig, denn es hängt wesentlich von der Konstellation der relevanten Parameter ab, ob aufgrund der Marktkräfte periphere Regionen eine Chance auf ein aufholendes Wachstum haben (das dann regionalpolitisch unterstützt werden könnte) oder ob sie mit einer dauerhaften Peripherisierung rechnen müssen. Im letztgenannten Fall wäre Regionalpolitik nur als räumliche Sozialpolitik, aber nicht zugleich als Wachstumspolitik möglich.

Wirtschaftswissenschaftler, die sich aus regionalpolitischer Sicht mit der NEG befasst haben, neigen insgesamt eher zu der Annahme, dass ein Konflikt zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel besteht (z.B. Bröcker 2002; Lammers 2006; Zimmermann 2004). Andere Autoren betonen, dass die Modelle der NEG noch weit von einer realitätsnahen Modellierung entfernt sind, so dass sich keine zwingenden Schlussfolgerungen, sondern allenfalls vage Empfehlungen für die Regionalpolitik ableiten lassen (z.B. Alecke u. Untiedt 2007; Dupont 2007; Farole et al. 2009; Martin 2008; Rosenfeld 2007).

Erfordern insofern das Ausgleichsziel (sog. Konvergenz-Ziel) und das Wachstumsziel (sog. Lissabon-Ziel) unterschiedliche Gebietskulissen? Auf die Frage nach der Gebietskulisse für das Wachstumsziel werden drei mögliche Antworten diskutiert:

- (1) Stärkung der (Struktur-)Schwachen. Dies entspricht der klassischen Ausgleichspolitik, basierend auf dem neoklassischen Konvergenz-Theorem.
- (2) „Stärkung der Stärken“ unter Einschluss aller Gebietskategorien. Diese Position basiert auf dem Theorem, dass regionalpolitische Wachstumsstrategien nicht auf eine bestimmte Gebietskategorie beschränkt, sondern prinzipiell überall möglich sind. Dort sollten sie allerdings an den regionalspezifischen Stärken und Schwächen ansetzen und möglicherweise auch in der Instrumentierung regional angepasst sein. Diese Position wird überwiegend in der aktuellen Raumordnungspolitik vertreten. Sie entspricht auch dem Ziel 2 der EU-Regionalpolitik „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sowie dem „*place-based approach*“ des Barca-Reports (2009).
- (3) „Stärkung der (Struktur-)Starken“. Diese Position, die häufig dem Raumordnungskonzept der Metropolregionen unterstellt wird, äussert sich in der Forderung, dass vor allem „Leistungsträger“ gestärkt werden müssten, beispielsweise bei staatlichen Infrastrukturinvestitionen. Charakteristisch für diese Position sind Leuchtturm-Projekte, eine Fokussierung auf Hightech- und andere Zukunftsbranchen sowie die Instrumentierung über Wettbewerbe. Ressourcentransfers im Rahmen von Ausgleichspolitiken wie der horizontale Finanzausgleich werden abgelehnt.

Wenn man versucht, aus der theoretischen Debatte eine Schlussfolgerung für die Praxis der Regionalpolitik zu ziehen, so ergibt sich kein durchschlagendes Argument für eine grundsätzliche Revision der ausgleichsorientierten Regionalpolitik und eine Revision des raumordnungspolitischen Ziels der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dem häufig geäußerten Argument, die bisher auf strukturschwache Regionen gerichteten Förderpolitiken sollten ihre Ressourcen auf die strukturstarken Regionen umlenken, um einen grösseren Beitrag zur Erfüllung des Wachstumsziels zu leisten, fehlt die empirische Evidenz.

Damit ist allerdings noch nichts über den zweckmässigen Umfang staatlicher Ausgleichspolitik gesagt. Selbstverständlich bedeuten das regionalpolitische Ausgleichsziel und der raumordnungspolitische Grundsatz der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ keinesfalls eine pauschale Nivellierung, beispielsweise von Einkommen, Arbeitsplätzen, Infrastruktur usw. Letztlich muss jede Gesellschaft politisch entscheiden, wie viel räumliche Ungleichwertigkeit sie ertragen kann und muss. Eine solche Entscheidung wird im politischen Prozess diskursiv vorbereitet. Beteiligt sind dabei Wissenschaften und Medien sowie nicht zuletzt die antagonistischen Einflussnahmen

mächtiger Interessengruppen. Den Wissenschaften kommt hier eine wichtige aufklärerische Funktion zu, beispielsweise indem sie aufzeigen, dass dann, wenn ganze Regionen (oder auch Stadtteile) ökonomisch und sozial „abgehängt“ werden, dies nicht nur monetäre Folgekosten (z.B. im Etat des Ressorts für Arbeit und Soziales) erzeugt, sondern letztlich auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährdet.

## 7 Ein kurzer Ausblick in Thesenform

- Die EU-Regionalpolitik wird die GRW wegen fiskalischer und politischer Gründe weiter marginalisieren. Allerdings sind die Auswirkungen der neuen Förderperiode ab 2014 noch kaum absehbar.
- Eine Lösung der horizontalen und vertikalen Koordinierungsprobleme der Regionalpolitik und der anderen raumbezogenen Politiken ist dringlich, aber nicht in Sicht.
- In den regionalen Entwicklungspolitiken zeichnet sich ein Paradigmenwechsel ab, indem die Mobilisierung der endogenen Regionspotenziale und die Stimulierung der Eigeninitiativen aus den Regionen in den Mittelpunkt rücken. Das ist aus politischer Sicht attraktiv, auch weil damit möglicherweise interregionale Ressourcentransfers eingespart werden können.
- Für die Regionalpolitik bedeutet dies eine strategische Ausrichtung auf die Ebene der Regionen. Allerdings existieren oberhalb der Kommunen und unterhalb der Bundesländer kaum leistungsfähige und demokratisch legitimierte Politik- und Verwaltungsstrukturen.
- Die politische Kritik an der ausgleichsorientierten Regionalpolitik und anderen Ausgleichspolitiken wird weiter gehen. Die Kritik kommt vor allem von Vertretern der neoliberalen Ökonomik sowie den strukturstarken süddeutschen Ländern. Es ist durchaus offen, wie sich künftig der Diskurs um interregionale Solidarität und Wettbewerb entwickeln wird.

## Literatur

Alecke, Björn und Gerhard Untiedt (2006): Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Clustern – einige kritische Überlegungen am Beispiel der Investitionsförderung. In: Informationen zur Raumentwicklung Jg. 2006, H. 9, S. 515-523.

Alecke, Björn und Gerhard Untiedt (2007): Wachstumsregionen. Theoretische Grundlagen und vorliegende empirische Erkenntnisse über ihr Entstehen. In: Martin T. W. Rosenfeld et al.: Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland. Halle: Inst. f. Wirtschaftsforsch. Halle, S. 24-31. = IWH, Sonderheft 2/2007.

Asheim, Bjorn, Philip Cooke und Ron Martin (Hg.) (2006): Clusters and regional development. Critical reflections and explorations. London: Routledge. 320 S.

Bade, Franz-Josef (2012): Die Förderung gewerblicher Investitionen durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“: Wie erfolgreich sind die geförderten Betriebe? In: Raumforschung und Raumordnung 70 (1), S. 31-48.

Bade, Franz-Josef und Bastian Alm (2010): Endbericht zum Gutachten Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines Sys-

tems für ein gleitendes Monitoring. Dortmund: TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Volkswirtschaftslehre. 140 S.

Barca, Fabrizio (2009): An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Brüssel: DG Regio. 219 S.

BAW Institut für regionale Wirtschaftsforschung GmbH Bremen und IW Consult GmbH Köln (2009): Koordinierung raumwirksamer Politiken. Möglichkeiten des Bundes, durch die Koordinierung seiner raumwirksamen Politiken regionale Wachstumsprozesse zu unterstützen. Köln: IW. 250 S.

BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2012): Raumordnungsbericht 2011. In: Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8360. Berlin. 259 S.

Blotevogel, Hans H. (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik? Die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ in der Diskussion. In: Raumforschung und Raumordnung 64, H. 6, S. 460-472.

BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin: BMVBS. 27 S.

BMWi Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): Nationaler strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013. Berlin: BMWi. 101 S.

Bröcker, Johannes (2002): Schlussfolgerungen aus der Theorie endogenen Wachstums für eine ausgleichende Regionalpolitik. In: Raumforsch. u. Raumordnung 60, S. 185-194.

Conzelmann, Thomas (2005): Zwischen Baum und Borke. Regionale Wirtschaftsförderung unter europäischen Vorzeichen. In: Raumforsch. u. Raumordnung 63, S. 99-108.

Deutscher Bundestag (Hg.): (2009): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009. Bundestagsdrucksache 16/13950. Berlin: Deutscher Bundestag. 174 S.

Dohse, Dirk (2001): Deutsche Technologiepolitik auf neuen Pfaden. Einige Anmerkungen zur regionenorientierten Innovationspolitik der Bundesregierung. In: Raumforsch. u. Raumordnung 59, S. 446-455.

Dupont, Vincent (2007): Do geographical agglomeration, growth and equity conflict? In: Papers in Regional Science 86 (2), S. 193-214.

Elbe, Judith (2011): Die Wirksamkeit von Sozialkapital in der Regionalentwicklung. Erprobung eines anwendungsorientierten Analysekonzepts am Beispiel des Modellvorhabens „Bioenergie-Regionen“. Aachen: Shaker. 248 S.

Färber, Gisela, Olaf Arndt, Harald Dalezios und Philip Steden (2009): Die regionale Inzidenz von Bundesmitteln. In: Heinrich Mäding (Hg.): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung. Hannover: ARL. S. 9-48 = Veröff. d. ARL, Forsch.- u. Sitzungsber. 232.

Farole, Thomas, Andrés Rodríguez-Pose und Michael Storper (2009): Cohesion policy in the European Union. Growth, geography, institutions. Brüssel: DG REGIO. 45 S.

Fromhold-Eisebith, Martina und Günter Eisebith (2008): Clusterförderung auf dem Prüfstand. Eine kritische Analyse. In: Zs. f. Wirtschaftsgeogr. 52, H. 2/3, S. 79-94.

- Hoppe, Andrea (2001): Europäische Regionalpolitik und ihre nationale Implementation. Grossbritannien und Deutschland im Vergleich. Opladen: Leske u. Budrich. 312 S. = Forschung Politikwiss. 137.
- Kiese, Matthias (2008): Mind the Gap: Regionale Clusterpolitik im Spannungsfeld von Wissenschaft, Politik und Praxis aus der Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie. In: Zs. f. Wirtschaftsgeogr. 52, H. 2/3, S. 129-145.
- Kiese, Matthias (2008a): Stand und Perspektiven der regionalen Clusterforschung. In: Matthias Kiese und Ludwig Schätzl (Hg.): Cluster und Regionalentwicklung. Theorie, Beratung und praktische Umsetzung. Dortmund: Rohn. S. 9-50.
- Kubis, Alexander, Matthias Brachert und Mirko Titze (2009): Industrielle Cluster als Ursache regionaler Prosperität? Zur Konvergenz deutscher Arbeitsmarktregionen 1996-2005. In: Raumforschung und Raumordnung 67 (5/6), S. 341-352.
- Lammers, Konrad (2006): Brauchen wir eine regionale Strukturpolitik? In: Informationen zur Raumentwicklung Jg. 2006, H. 9, S. 525-531.
- Lammers, Konrad und Annekatrien Niebuhr (2002): Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik – Überblick und Bewertung. Hamburg: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv. 65 S. = HWWA-Report 214.
- Martin, Ron (2008): National growth versus spatial equality? A cautionary note on the new 'trade-off' thinking in regional policy discourse. In: Regional Science Policy and Practice 1 (1), S. 3-13.
- Rosenfeld, Martin T. W. (2007): Schlussfolgerungen für den zukünftigen Stellenwert der interregionalen Ausgleichspolitik und ihrer Ausgestaltung. In: Martin T. W. Rosenfeld et al.: Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland. Halle: Inst. f. Wirtschaftsforsch. Halle, S. 134-143. = IWH, Sonderheft 2/2007.
- Schettkat, Ronald (2002): Bildung und Wirtschaftswachstum. In: Mitt. aus d. Arbeitsmarkt- u. Berufsforschung 35 (4), S. 616-627.
- Tarazona, Mareike (2010): Regionale Bildungsdisparitäten und Beschäftigungsentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 68 (6), S. 471-481.
- Tetsch, Friedemann (2011): Förderung von Regionen durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: Sebastian Elbe und Florian Langguth (Hg.) (2011): Finanzierung regionaler Entwicklung. Oder: Geld ist schon wichtig. Aachen: Shaker. S. 9-27.
- Titze, Mirko, Matthias Brachert und Alexander Kubis (2009): Die Identifikation horizontaler und vertikaler industrieller Clusterstrukturen in Deutschland. Ein neues Verfahren und erste empirische Ergebnisse. In: Raumforsch und Raumordnung 67 (5/6), S. 353-368.
- Wössmann, Ludger und Marc Piopiunik (2009): Was unzureichende Bildung kostet. Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung. 76 S.
- Zimmermann, Horst (2004): Agglomerationstendenzen und gesamtwirtschaftliches Wachstum. Zum Einstieg in neuere Entwicklungen. Marburg: Abt. f. Finanzwiss. d. Univ. Marburg. 32 S.

# Regionalpolitik in Österreich: Strukturen, Instrumente und Strategien

*Luis Fidlschuster, ÖAR-Regionalberatung GmbH*

Grundlage der folgenden Darstellung sind insbesondere folgende Dokumente:

- Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2011
- STRAT.AT 2007 – 2013: Nationaler strategischer Rahmenplan Österreich
- Federal coordination: Policy making beyond command and control. Referat, schriftliche Kurzfassung. Wolf Huber, Bundeskanzleramt, 2004
- EU-Kohäsionspolitik als Beispiel für eine komplexe Mehr-Ebenen-Politik. Referat, schriftliche Kurzfassung. Wolf Huber, Bundeskanzleramt, 2007
- Präsentationen der Österreichischen Raumordnungskonferenz zum ÖREK 2011 und zur österreichischen Strukturpolitik

## 1 Rahmenbedingungen - Kompetenzverteilung

Der Begriff „Regionalpolitik“ ist in Österreich nicht gesetzlich normiert.

Faktisch handelt es sich dabei um Massnahmen des Bundes, der Länder oder anderer öffentlicher Stellen, welche die Entwicklung von Teilbereichen des Bundesgebiets („Regionen“) positiv beeinflussen wollen.

Ziel der Regionalpolitik ist es, verschiedene Fachpolitiken (Wirtschafts-, Verkehrs-, Umwelt-, Landwirtschafts- und Kulturpolitik usw.) für ein bestimmtes Gebiet („Raum“, „Region“) bestmöglich aufeinander abzustimmen, damit eine positive Entwicklung erreicht wird.

Die Zuständigkeit für die unterschiedlichen Politikbereiche ist in Österreich auf unterschiedliche Ministerien und Abteilungen (auf Bundes- und Landesebene) aufgeteilt. Die Ministerien können im Grunde genommen unabhängig (voneinander) agieren, weil der jeweilige Minister direkt dem Parlament verantwortlich ist. Der Bundeskanzler hat keine „Richtlinienkompetenz“. Er kann einem Minister sozusagen keine Weisungen erteilen.

Was die Planung und Umsetzung betrifft, verfügt der Bund also über keine Rahmenkompetenz für Regionalpolitik und Raumplanung. Die für Regionalpolitik zuständige Abteilung im Bundeskanzleramt und die Österreichische Raumordnungskonferenz üben aber eine Koordinierungsfunktion zwischen Fachministerien und den Ländern aus. Die Kompetenz für Raumplanung und Regionalpolitik liegt auf Basis von Landesgesetzen für Raumordnung bei den Ländern.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen ist eine hierarchische Steuerung der Regionalpolitik über Verordnungen und Kontrolle in Österreich nicht möglich.

## 2 Koordinations- und Steuerungskultur: Multilevel- und multisektorale Governance

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich bezüglich der Steuerung der Regionalpolitik in Österreich eine systemische Sichtweise herausgebildet, die der Komplexität der regionalpolitischen Steuerung in einem Mehrebenen- und multisektoralen System Rechnung trägt. Forciert wurde diese Sichtweise insbesondere von den auf der Bundesebene für Regionalpolitik und Raumordnung zuständigen Institutionen, dem Bundeskanzleramt und der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK). Zur Verbreitung und Durchsetzung einer systemisch orientierten Steuerung hat vor allem die Abteilung für Raumplanung und Regionalpolitik im Bundeskanzleramt bereits in den 1980-er und 1990-er Jahren begonnen, über vielfältige Weiterbildungsmaßnahmen (Konferenzen, Workshops, Studien) entsprechendes Know-how in das System der österreichischen Regionalpolitik einzuspielen (unter anderem in Kooperation mit dem deutschen Systemtheoretiker und Politikberater Helmut Willke von der Uni Bielefeld). Diese kontinuierliche Auseinandersetzung mit dem Thema systemische Steuerung hat dazu geführt, dass auf allen Steuerungsebenen (Bund, Land, Regionen) eine wachsende Zahl von AkteurInnen einem systemischen Zugang zur Steuerung etwas abgewinnen kann. Allerdings stösst die praktische Umsetzung einer systemischen Steuerung immer noch auf sektoral- und landespolitische Grenzen.

### 2.1 Systemische Sichtweise: Der Staat als Komplex von Subsystemen<sup>1</sup>

Was bei einer systemisch orientierten Steuerung zu berücksichtigen ist, hat Wolf Huber, der (ehemalige) Leiter der Abteilung Raumplanung und Regionalpolitik im Bundeskanzleramt, sinngemäss wie folgt zum Ausdruck gebracht:

- Die an der Gestaltung und Umsetzung von Politik beteiligten Subsysteme – Politik, Verwaltung, intermediäre Organisationen, beratende ExpertInnen, ProjektträgerInnen usw. – haben unterschiedliche (Fach-)Sprachen, Kulturen, Interessen, Logiken und Werte.
- Die unterschiedlichen Subsysteme der (Regional-)politik verfolgen nicht nur Gemeinwohlziele, sondern immer auch Eigeninteressen wie z.B. Existenz- und Machtsicherung. Zudem verfügen alle nur über sehr unterschiedliche und begrenzte Vorstellungen darüber, welche Ausschnitte einer komplexen Wirklichkeit relevant sind.
- Erschwerend hinzu kommt schliesslich, dass sich die AkteurInnen der unterschiedlichen Systeme oft weder ihrer Eigeninteressen noch der Grenzen ihrer Sichtweisen bewusst sind und dazu neigen, ihre Weltsicht als allgemeingültig anzusehen.
- Staatliche Subsysteme können zwar die Systemumwelt bzw. den Kontext anderer Systeme und damit deren Verhalten beeinflussen, nicht aber direkt steuern.

---

<sup>1</sup> Grundlage der folgenden Darstellung ist die Kurzfassung eines Vortrages von Wolf Huber, Leiter der Abteilung Raumplanung und Regionalpolitik im österreichischen Bundeskanzleramt. EU-Kohäsionspolitik als Beispiel für eine komplexe Mehr-Ebenen-Politik. St. Gallen. 2007.

Lineare Wirkungsbeziehungen sind in einem komplexen System nicht möglich. Eine lineare, mechanistische Sicht, die den Staat als homogenen Entscheidungsträger mit eindeutigen Gemeinwohlzielen betrachtet, der mittels „command and control“ effizient steuert, kann der Komplexität der Regionalpolitik nicht gerecht werden.

Dieser systemische Zugang zeigt die Grenzen der Steuerung von (Regional-)politik auf und schützt die steuernden AkteurInnen auf allen Ebenen vor überzogenen Machbarkeitsphantasien.

## **2.2 Steuerungs- und Koordinationskultur – Steuerungsinstrumente<sup>2</sup>**

Die Koordinatoren der Regionalpolitik auf Bundesebene – Bundeskanzleramt und ÖROK – setzen in der Steuerung zunehmend auf eine neue Steuerungs- und Koordinationskultur sowie auf Instrumente, die Multilevel- und multisektorale Governance adäquat unterstützen.

### *2.2.1 Steuerung und Koordination als Serviceleistung*

Eine neue Steuerungskultur, die Steuerung als Serviceleistung versteht, erfordert eine grundlegende Änderung von Haltungen und Einstellungen in der Verwaltung, die traditionell hierarchisch organisiert ist. Im Grunde genommen geht es dabei um die Etablierung einer Kundenorientierung, die die Bedürfnisse und den Nutzen für Organisationen und Personen, die zur Realisierung von regionalpolitischen Zielen beitragen sollen, in den Mittelpunkt stellt. Wesentliche Serviceleistungen und Erfolgsvoraussetzungen sind in diesem Zusammenhang:

- Der Nutzen und die Vorteile von Steuerung und Koordination müssen sichtbar und spürbar sein – z.B. durch einen zielgerichteten Informationstransfer zu relevanten Fragestellungen und möglichen innovativen Problemlösungen oder durch einen besseren Informationsfluss, der für Transparenz im Steuerungssystem sorgt.
- KoordinatorInnen sollten in der Lage sein als MediatorInnen die Lösung von Konflikten zwischen unterschiedlichen Sektoren bzw. AkteurInnen zu unterstützen.
- KoordinatorInnen müssen zuhören können, unterschiedliche Fachsprachen verstehen und sprechen, unterschiedliche Wertesysteme und Sichtweisen verstehen. Sie müssen als ÜbersetzerInnen zwischen den unterschiedlichen Systemlogiken agieren können.
- Man muss den Bedarf bzw. die Nachfrage der unterschiedlichen Systeme an Support und Serviceleistungen kennen (man muss sich in die Welt der unterschiedlichen Systeme hineinversetzen können – wie schaut die Welt aus deren Perspektive aus?)

---

<sup>2</sup> Grundlage der folgenden Darstellung ist ein Vortrag von Wolf Huber, Leiter der Abteilung Raumplanung und Regionalpolitik im österreichischen Bundeskanzleramt. Federal coordination: Policy making beyond command and control, Virginia. 2004.

- Die positiven Serviceleistungen eines Koordinators einer Koordinationseinrichtung müssen aktiv kommuniziert und vermarktet werden.
- Man muss die unterschiedlichen Systeme für eine offene und konstruktive Kooperation gewinnen. Dabei können auch – nicht unbedingt sehr hohe - finanzielle Anreize, die die höheren Transaktionskosten dieser kooperativen Steuerungsform kompensieren, hilfreich sein.
- KoordinatorInnen sollten in der Lage sein, aktuelles und innovatives Know-how in Sachen systemische Steuerung von Mehrebenensystemen in das Gesamtsystem einzuspielen und Lernprozesse zu initiieren und zu begleiten.

### *2.2.2 Neutrale, unabhängige Steuerungsorganisationen – auf unterschiedlichen Ebenen*

In Österreich wurden intermediäre Organisationen eingerichtet, die eine unabhängige Steuerung im multi-sektoralen Mehrebenensystem der Regionalpolitik unterstützen sollen. Auf Bundesebene erfüllt diese Rolle die Österreichische Raumordnungskonferenz. Auf regionaler und kleinregionaler Ebene haben Regional- und Leader-Managements eine intermediäre Vermittler-Rolle. Aufgaben und Bedeutung dieser Einrichtungen werden in Kapitel 3 (Strukturen der Regionalpolitik, S. 5ff) näher dargestellt.

### *2.2.3 Förderung der Kommunikation in informellen Netzwerken*

Entwicklungsprozesse in komplexen Politikbereichen erfordern effiziente und rasche Kommunikation – der Informationsfluss muss gut und schnell funktionieren. Hierarchische bürokratische Systeme sind dafür eher schlecht geeignet. Die Entwicklung von informellen, nicht hierarchischen Netzwerken von kompetenten ExpertInnen („MultiplikatorInnen“ mit hoher Akzeptanz in ihren jeweiligen Systemen) der unterschiedlichen Ebenen und Sektoren sind für eine flexible und situationsgerechte Kommunikation besser geeignet.

Wichtig dabei: Es muss eine Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens geschaffen werden, damit diese informelle Kommunikation in Netzwerken funktioniert.

### *2.2.4 Flexibilität und Geduld*

Eine traditionelle Planungssichtweise, die permanent alle und alles koordinieren will, ist eine Illusion. Erfolgreiche KoordinatorInnen müssen in der Lage sein, Prioritäten zu setzen. Und: Sie müssen Gelegenheiten für innovative Lösungen erkennen können.

Ausserdem: Ein innovativer, offener Zugang zu Steuerung erfordert Verhaltensänderungen, die nicht von heute auf morgen bei allen SystemteilnehmerInnen Platz greifen. Wenn man sich darauf einlässt, ist eines besonders wichtig: Geduld!

Wolf Huber (Bundeskanzleramt) fasst sein Verständnis von regionalpolitischer Steuerung sinngemäss wie folgt zusammen: Politik ist kein statisches Set von öffentlichen

Aktivitäten, die ex-ante definiert werden, mechanisch in linearen, hierarchischen Strukturen umgesetzt werden und ex-post kontrolliert und evaluiert werden.

Politik sollte viel mehr als emergenter dynamischer Prozess gesehen werden, in dem ein gemeinsames Verständnis über das „WAS“, „WARUM“ und „WIE“ öffentlicher Aktivitäten in einem kontinuierlichen Kommunikationsprozess entwickelt und immer wieder modifiziert wird.

### 3 Strukturen der Regionalpolitik

Die folgende Grafik zeigt all jene Organisationen, die in der Planung und Umsetzung der österreichischen Regionalpolitik Steuerungs- und Koordinationsaufgaben wahrnehmen.

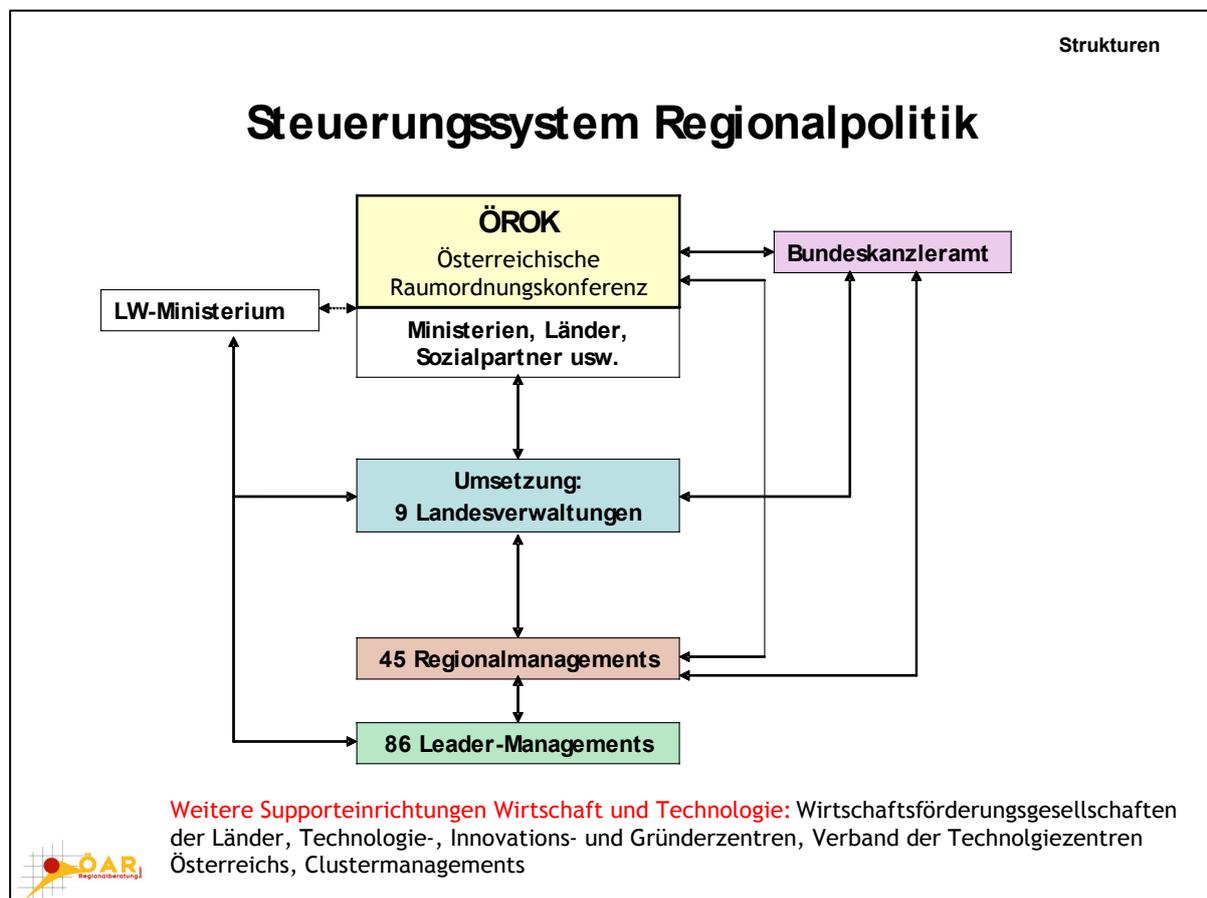


Abbildung 1: Steuerungssystem Regionalpolitik

In Österreich ist es laut Wolf Huber (Bundeskanzleramt) trotz fehlender formaler Koordinierungsinstrumente durch innovative Kontextgestaltung in Form von Institution Building und Wissenstransfer gelungen, regionale Prozesse zumindest teilweise positiv zu beeinflussen. Eine wichtige aktive Rolle spielen dabei folgende Institutionen:

#### **Bundeskanzleramt, Abteilung für Raumplanung und Regionalpolitik:**

Das Bundeskanzleramt fungiert als Schnittstellenmanagement zwischen den Bundesressorts sowie zwischen EU-Ebene, Bund und Ländern und versteht diese Auf-

gabe als Dienstleistung. Zudem nimmt das Bundeskanzleramt die Rolle eines „Innovationstreibers“ wahr und forciert einen kontinuierlichen Diskurs und Informationstransfer zur Weiterentwicklung einer systemisch orientierten Regionalentwicklung.

### **Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)**

Die Österreichische Raumordnungskonferenz wurde 1971 als Kooperationsplattform zwischen Bund, Ländern, Gemeindebünden und Sozialpartnern gegründet und nimmt heute diese Funktion auch im Bereich der EU-Kohäsionspolitik wahr. Die ÖROK setzt sich aus einer politischen Ebene (Bundeskanzler, BundesministerInnen, Landeshauptleute, Präsidenten von Städtebund, Gemeindebund sowie Wirtschafts- und Sozialpartnern) und einer Verwaltungsebene zusammen. Der politischen Ebene obliegt die Beschlussfassung von Planungen und Empfehlungen, die von der Verwaltungsebene erarbeitet werden. Professionell unterstützt werden Politik und Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der ÖROK durch die ÖROK-Geschäftsstelle, die derzeit rund 15 MitarbeiterInnen umfasst.

Die ÖROK hat sich von einer formalen Organisation sukzessive zu einer immer stärker netzwerk-orientierten Einrichtung hin entwickelt, die Kooperation und Vernetzung unterschiedlicher Partner (Ministerien, Länder, Sozialpartner, ExpertInnen usw.) professionell unterstützt.

Hauptaufgaben der ÖROK sind:

- Die Koordination raumrelevanter Planungen und Massnahmen zwischen den Gebietskörperschaften: Dazu zählen insbesondere die Erarbeitung und Weiterführung des „Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes“ (ÖREK) und die Erarbeitung der „Nationalen Strategie“ für Wettbewerb und Beschäftigung im Rahmen der EU-Strukturpolitik.
- Grundlagenforschung: Beiträge zur Raumforschung insbesondere durch Analysen und Prognosen.
- National Contact Point für EU-Programme: ESPON, URBACT, INTERREG 4C, Alpine Space, Central Europe, South-East Europe.

### **Regionale Strukturen: Regional- und Leader-Managements**

Mit rund 45 Regionalmanagements und 86 Leader-Managements verfügt Österreich über ein aussergewöhnlich dichtes Netz an regionalen Entwicklungsagenturen, wobei in einigen Bundesländern die „Regionalmanagementgebiete“ mit den Leader-Regionen ident sind und dort die Regionalmanagements auch als Leader-Managements fungieren. Grundsätzlich kann man sagen, das Leader-Managements in erster Linie für die Umsetzung der über das „Programm für ländliche Entwicklung“ geförderten Leader-Strategien zuständig sind, die aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gefördert werden. Regionalmanagements haben im Vergleich dazu einen breiteren Aufgabenbereich, der sowohl die Umsetzung der EU-Strukturpolitik (Europäischer Fonds für Regional-

entwicklung, Europäischer Sozialfonds) als auch rein national finanzierter regionalpolitischer Massnahmen umfasst.

Von der Grundkonzeption handelt es sich sowohl bei den Regionalmanagements als auch bei den Leader-Managements um intermediäre Organisationen, die die Zusammenarbeit aller für die Entwicklung einer Region relevanten AkteurInnen und Organisationen im Rahmen einer sektorübergreifenden integrierten Entwicklung unterstützen sollen. Zum Kerngeschäft von RM und LM zählen insbesondere das Prozessmanagement bei der Entwicklung regionaler Strategien, die Unterstützung der Umsetzung regionaler Schlüsselprojekte und die Beratung von regionalen AkteurInnen in Förderfragen. Beide Einrichtungen verfolgen idealtypisch auch einen systemischen Ansatz, der auf regionaler Ebene dazu beitragen soll, das System der „Regional Governance“ weiterzuentwickeln. Im Mehrebenensystem der Regionalentwicklung leisten die RMs und LMs einen wichtigen Beitrag zu einer funktionierenden Multilevel-Governance – einerseits als professioneller Partner und Ansprechpartner in der Umsetzung europäischer und nationaler Regionalpolitik andererseits aber auch als „Übersetzer“ dieser Politiken in den regionalen Kontext bzw. für relevante regionale AkteurInnen.

Wenngleich viele Regional- und Leader-Managements ihre Rolle und Aufgaben wie oben dargestellt wahrnehmen, sind in den letzten Jahren doch Entwicklungen festzustellen, die einer konstruktiven, systemisch orientierten Regionalentwicklung sowohl im Bereich der Multilevel-Governance als auch in der regionalen Entwicklungssteuerung abträglich sind.

- Das Verhältnis zwischen Regional- und Leader-Managements ist in vielen Regionen stark von Konkurrenzdenken und Sicherung des eigenen Stellenwerts geprägt. Synergetische partnerschaftliche Zusammenarbeit tritt in den Hintergrund, Lobbying für die eigenen Interessen gewinnt an Bedeutung.
- In einigen Bundesländern wurden die Regionalmanagements in „Landesgesellschaften“ zusammengefasst. Der Einfluss von Landespolitik und Landesverwaltung auf die Arbeit der Regionalmanagements hat dadurch in einigen Bundesländern eher zugenommen. Die Wahrnehmung der Regionalmanagements als Entwicklungsorganisation einer Region wurde eher abgeschwächt.
- Die effiziente Abwicklung von Förderprogrammen und die optimale Ausschöpfung von Fördermitteln haben gegenüber einer netzwerk-orientierten, offenen und innovationsorientierten regionalen Entwicklungsarbeit an Bedeutung gewonnen.
- Zu enge Top-down-Vorgaben durch die Landesbehörden haben im Bereich Leader zu einer deutlichen Einschränkung des Handlungsspielraums der Leader-Regionen geführt. Hierarchische Steuerung hat gegenüber einer partnerschaftlichen Governance an Bedeutung gewonnen.
- Derzeit ist die künftige Ausrichtung und Organisation der Regional- und Leadermanagements in einigen Bundesländern in Diskussion. Die „Strukturdiskussion“ scheint im Augenblick inhaltliche Diskussionen über eine innovative Regionalpolitik etwas in den Hintergrund zu drängen. Und: Auch hier besteht die Gefahr,

dass hierarchische Interessen gegenüber einem zeitgemässen Governance-Verständnis an Bedeutung gewinnen.

- Als Fazit kann durchaus festgestellt werden, dass der von Bundeskanzleramt und ÖROK verfolgte systemische Steuerungsansatz in einigen Bundesländern sowohl auf Landes- als auch auf Regionsebene nicht adäquat unterstützt und umgesetzt wird.

### **Die Rolle der Länder**

Die Länder haben in Österreich sowohl in der Umsetzung der EU-Regionalpolitik (EFRE) als auch im Bereich der ländlichen Entwicklung – inklusive Leader, das ja Bestandteil des ländlichen Entwicklungsprogrammes ist – eine zentrale Rolle. In beiden Politikbereichen sind Abteilungen der Landesregierungen für die Umsetzung verantwortlich und Erstansprechpartner von Regionen und ProjektträgerInnen (weitere Infos dazu siehe Kapitel 5 „EU-Strukturpolitik in Österreich 2007 – 2013, S. 10ff“).

## **4 Instrumente und Strategien**

Für die Steuerung der österreichischen Regionalentwicklung und Raumordnung sind vor allem zwei Instrumente von grosser Bedeutung: Das Österreichische Raumentwicklungskonzept und die EU-Strukturpolitik.

### **4.1 Das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK)**

Das ÖREK ist ein strategisches Steuerungsinstrument für die gesamtstaatliche, aber auch für die Raumordnung und Raumentwicklung der Länder, Städte und Gemeinden. Es wird seit 1981 im 10-Jahresrhythmus erstellt. Das aktuell gültige ÖREK 2011 wurde im August 2011 beschlossen.

Die Bedeutung des ÖREK lässt sich wie folgt kurz zusammenfassen:

- Das ÖREK ist ein strategisches Steuerungsinstrument und gemeinsames Leitbild auf gesamtstaatlicher Ebene für raumrelevante Planungen in Österreich.
- Es ist ein österreichweit akkordiertes Handlungsprogramm für die räumliche Entwicklung aufbereitet nach unterschiedlichen Anspruchsgruppen.
- In einem sektoren- und ebenenübergreifenden Prozess werden Handlungsstrategien über wünschenswerte und zukünftige Entwicklungen für Österreich erarbeitet.
- Das ÖREK hat Empfehlungscharakter und dient als gemeinsame Richtlinie für Bund, Länder und Gemeinden.

Da das ÖREK nur Empfehlungscharakter hat, kommt dem Prozess der Erarbeitung besondere Bedeutung zu. Dabei geht es vor allem darum, alle relevanten Stakeholder in einen Diskussionsprozess einzubinden, für den auch ausreichend Zeit vorgesehen ist – das ÖREK 2011 wurde von 2009 – 2011 erarbeitet –, um gute und tragfähige Strategien erarbeiten zu können und ein hohes Commitment aller Beteiligten sicherzustellen.

Die Erarbeitung des ÖREK vollzog sich in mehreren Phasen. Sie begann mit einer Studie zum Thema „Raumszenarien 2030“, die im Auftrag der ÖROK von externen ExpertInnen erstellt wurde. Diese bildete die Grundlage für die Arbeit von fünf Arbeitsgruppen zu den Themen: Wirtschaftliche Entwicklung, Bevölkerungs- & Gesellschaftsentwicklung, Umwelt – Klimawandel – Ressourcen, Verkehrs- und Mobilitätsentwicklung sowie Raumentwicklungs politik.

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen wurden in fachbezogenen und raumübergreifenden Reflexionen weiterentwickelt und abgestimmt. In diese Reflexionsphase wurde auch ExpertInnen, die nicht in der ÖROK vertreten sind, eingebunden. Auf diese Reflexionen erfolgte die Erstellung des ÖREK als ein Handlungsprogramm für Raumordnung, Regionalpolitik und raumrelevante Fachpolitik.

#### *4.1.1 Struktur und Inhalte des ÖREK*

Das ÖREK 2011 umfasst vier thematische und miteinander in Beziehung stehende Säulen:

- Regionale und nationale Wettbewerbsfähigkeit, Gesellschaftliche Vielfalt und Solidarität, Klimawandel und Ressourceneffizienz, Kooperative und effiziente Handlungsstrukturen.

Im Rahmen dieser vier Säulen wurden 14 Handlungsfelder definiert, denen 36 relevante Aufgabenbereiche zugeordnet wurden.

Die Kriterien bei der Auswahl der Handlungsfelder und Aufgabenbereiche waren besondere Relevanz für Regionalpolitik und Raumentwicklung und besonderer Kooperationsbedarf zwischen unterschiedlichen Fachbereichen und Ebenen.

Die folgende Darstellung zeigt neben den vier bereits angeführten Säulen die zugeordneten Handlungsfelder und soll einen Einblick in die inhaltliche Ausrichtung des ÖREK 2011 geben.

#### *4.1.2 Die Umsetzung des ÖREK – ÖREK-Partnerschaften*

Das ÖREK 2011 versteht sich nicht nur als strategisches Dokument, sondern auch als Prozess. Die derzeitige Fassung des ÖREK reflektiert dabei den Zwischenstand der raum- und regionalpolitischen Diskussion. Im Verlauf der nächsten zehn Jahre – bis zur Erstellung des ÖREK 2021 – kann das aktuelle Dokument verändert und modifiziert werden, nicht bei den Säulen, aber bei den Handlungsfeldern und insbesondere bei den 36 Aufgabenbereichen.

Für die Umsetzung des ÖREK wurde ein übergeordneter Prozess konzipiert, der von der ÖROK-Geschäftsstelle fachlich geleitet und begleitet wird. Als weitere Steuerungsmassnahme wird ein begleitendes Monitoring installiert. Für die Umsetzung der 36 Aufgabenbereiche sind so genannte ÖREK-Partnerschaften vorgesehen. ÖREK-Partnerschaften können von thematisch befassten ÖROK-Mitgliedern (Ministerien, Länder, Sozialpartner, Städte- und Gemeindebund) und anderen für ein bestimmtes Thema relevanten Institutionen gebildet werden. Ziel einer derartigen Partnerschaft

muss es sein, einen der 36 Aufgabenbereiche des ÖREK in kooperativer Zusammenarbeit zu bearbeiten bzw. in die Praxis umzusetzen. Für die effiziente Zusammenarbeit im Rahmen von ÖREK-Partnerschaften wurde ein eigener Leitfaden erstellt.



Abbildung 2: ÖREK 2011: 4 Säulen und 14 Handlungsfelder

## 5 EU-Strukturpolitik in Österreich 2007 – 2013

Die EU-Strukturpolitik in Österreich wird aus folgenden EU-Fonds kofinanziert: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF) und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Für die Umsetzung von EFRE und ESF wurde unter dem Titel „STRAT.AT“ eine gemeinsame nationale Strategie, der „Strategische Rahmenplan für Österreich“, erarbeitet. Eine eigene nationale Strategie gibt es auch für die ländliche Entwicklung im Rahmen des ELER.

### 5.1 STRAT.AT: Strategischer Rahmenplan für Österreich

Der STRAT.AT wurde in einem intensiven Arbeitsprozess im Zeitraum 2005 – 2006 erstellt. Koordiniert wurde dieser Prozess von der ÖROK. Daran beteiligt waren alle für Strukturpolitik relevanten Stakeholder: VertreterInnen des Bundes und der Länder, Städte- und Gemeindebund, Sozial- und Wirtschaftspartner, VertreterInnen von Nichtregierungsorganisationen sowie externe ExpertInnen aus Wissenschaft und Beratung. Dieser aufwändige, beteiligungsorientierte Prozess entspricht dem partnerschaftlichen und systemisch orientierten Governance-Verständnis in der österreichischen Regionalpolitik. Der nationale strategische Rahmenplan bildet den Rahmen für

die Umsetzung des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Die Umsetzung des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit“ erfolgt in Verantwortung der Bundesländer auf Basis so genannter „Operativer Programme“, die von acht Bundesländern erstellt wurden (ausgenommen Burgenland). Ihre Kofinanzierung erfolgt aus dem EFRE. Für das Ziel Beschäftigung gibt es keine „Bundesländerprogramme“, sondern nur ein nationales operatives Programm, das aus dem ESF kofinanziert wird.

Das Bundesland Burgenland hat eine Sondersituation: Für das ehemalige Ziel-1-Gebiet wurde auf Landesebene unter dem Titel „Phasing Out“ je ein EFRE- und ein ESF-Programm für das Ziel „Konvergenz“ erstellt.

Teil des STRAT.AT ist auch das Ziel Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ), das über sieben grenzüberschreitende Programme, drei transnationale (Alpenraum, Mitteleuropa, Südosteuropa) und 4 Netzwerk-Programme umgesetzt wird. In den STRAT.AT wurden aber auch Massnahmen aufgenommen, die wegen des hohen Budgetbedarfs nicht über EFRE und ESF gefördert werden können, die aber für die Gesamtstrategie der regionalen Entwicklung von Bedeutung sind – z.B. in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur und Logistik. Durch die EU-Kofinanzierung von Planung und Projektentwicklung werden aber auch in diesen Bereichen wichtige Impulse für investive Massnahmen gesetzt. Insgesamt stehen für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ EU-Mittel von ca. 1,5 Mrd. Euro zur Verfügung (ohne nationale Mittel). Im Rahmen der Erstellung des STRAT.AT erfolgte auch die Abstimmung mit dem Programm für die ländliche Entwicklung (ELER). Im Fokus dieses Programms steht in erster Linie die Förderung der Landwirtschaft. Für eine sektorübergreifende integrierte Regionalentwicklung stehen im Rahmen von Leader aber rund 5% des gesamten Budgets (EU und national) für die ländliche Entwicklung zur Verfügung (ca. 450 Mio. Euro von 2007 – 2013).

Die Abstimmung zwischen STRAT.AT und ländlichem Entwicklungsprogramm fokussierte vor allem auf Abgrenzung der beiden Strategien. Eine Kooperation und Abstimmung im Sinne der Schaffung von Synergien zwischen den beiden Strategien spielte – wenn überhaupt – nur eine untergeordnete Rolle.

Die folgende Grafik zeigt die EU-Strukturpolitik in Österreich im Überblick:

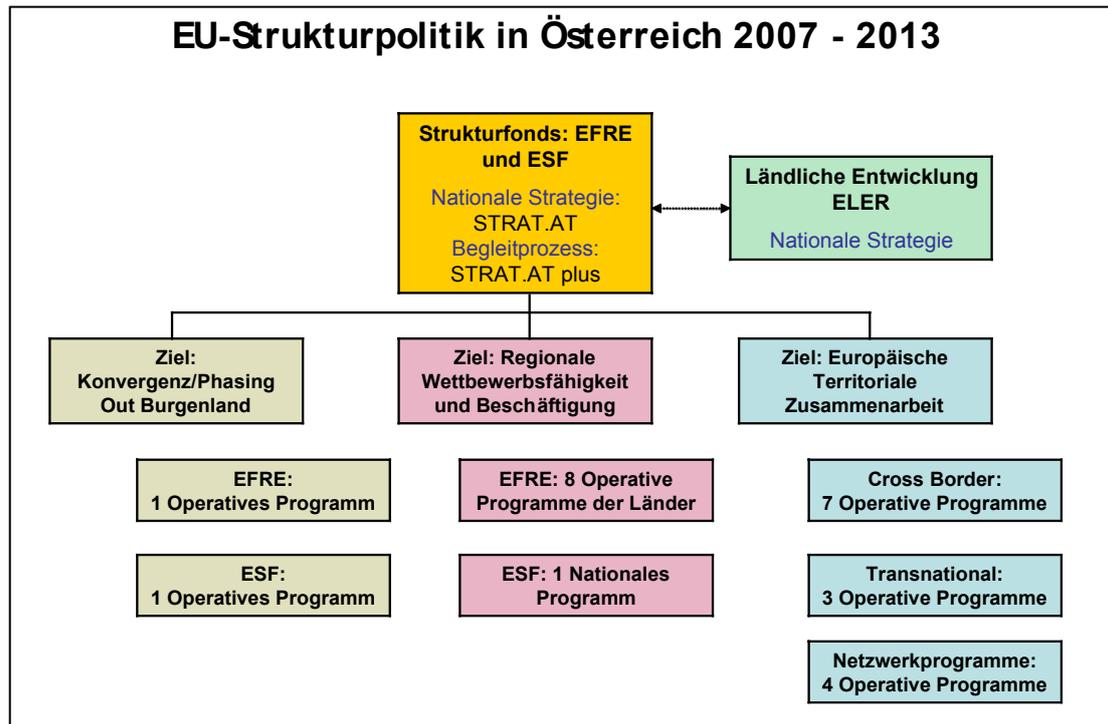


Abbildung 3: EU-Strukturpolitik in Österreich 2007 - 2013

### 5.1.1 STRAT.AT: Prioritäten, Ziele und Strategiefelder

Der STRAT.AT beinhaltet fünf Prioritäten – drei inhaltliche und zwei horizontale:

- P1: Regionale Wissensbasis und Innovation
- P2: Attraktive Regionen und Standortqualität
- P3: Beschäftigungswachstum und Qualifizierung
- P4: Territoriale Zusammenarbeit
- P5: Governance als Umsetzungsstrategie

Die horizontalen Prioritäten 4 und 5 betreffen die inhaltlichen Prioritäten in gleicher Weise: Bei der „Territorialen Zusammenarbeit“ geht es um die internationale Einbettung der österreichischen Entwicklungsstrategie. Die Priorität „Governance“ soll die effiziente und partnerschaftliche Umsetzung der Strukturfondsprogramme sicherstellen.

Für jede Priorität wurden Ziele, Subziele und konkrete Strategiefelder erarbeitet.

#### **Priorität 1: Regionale Wissensbasis und Innovation**

Hauptziel von Priorität 1 ist die breite Verankerung einer innovations- und wissensbasierten Wirtschaft in den Regionen. Dieses Ziel ist auch das Hauptanliegen der europäischen Kohäsionspolitik, weshalb Priorität 1 auch als Leitpriorität des STRAT.AT bezeichnet werden kann.

Die drei Subziele – Forschung und Entwicklung forcieren, Steigerung der Innovationsquote in KMU und Erhöhung der Ressourcenproduktivität sollen durch Massnahmen in folgenden acht Strategiefeldern realisiert werden:

- Netzwerkbildungen und Cluster sollen zum Technologie- und Wissenstransfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft beitragen.
- Innovationsfähige Unternehmen sollen insbesondere durch industrielle Kompetenzzentren und ausseruniversitäre Forschungseinrichtungen unterstützt werden.
- Innovationsorientierte Investitionen in Unternehmen
- Ausbau der FTE-Infrastruktur insbesondere an höherrangigen Wirtschaftsstandorten mit Bedeutung für das Umland.
- Informationstechnologien für KMUs und periphere Gebiete: Know-how-Transfer und Bewusstseinsbildung für die Möglichkeiten der IKT.
- Tourismus- und Freizeitwirtschaft im ländlichen Raum: Förderung von Innovationen und Qualitätstourismus.
- Stärkung der Gründungsdynamik durch umfassende Beratung, Ausbildungspakete, Begleitung in der Startphase, Stärkung der Gründungskultur.
- Finanzierung von jungen und innovativen Unternehmen z.B. durch spezielle Finanzierungsdienstleistungen, die die Unternehmensentwicklung in kritischen Phasen der Gründung und Expansion unterstützen.

### **Priorität 2: Attraktive Regionen und Standortqualität**

Für das Ziel „attraktive, wettbewerbsfähige Standorte schaffen“ wurden folgende fünf Strategiefelder definiert:

- Erreichbarkeit und internationale Anbindung ausbauen insbesondere in Richtung neue Mitgliedsstaaten.
- Standortentwicklung nach dem Prinzip der „polyzentrischen Raumentwicklung“, Ausrichtung auf bestimmte sektorale und funktionale Profile hinsichtlich regionaler Wirtschaftsstrategien und Infrastrukturausstattung.
- Natürliche Ressourcen und nachwachsende Rohstoffe: Erzeugung nachwachsender Rohstoffe in Verbindung mit Innovationen und Gründungen im Bereich Verarbeitung und Vermarktung, moderne Managementkonzepte für Nationalparks und andere Schutzgebiete u.a.
- Erneuerbare Energien und Energieeinsparung
- Risikoprävention und Risikomanagement

### **Priorität 3: Beschäftigungswachstum und Qualifizierung**

Priorität 3 umfasst folgende 5 Strategiefelder:

- Qualifizierung von Beschäftigten: Ziel ist dabei die Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen und Unternehmen zur Bewältigung des wirtschaftlichen Wandels.

- Qualifizierungsmassnahmen für Arbeitslose: Der Fokus liegt dabei auf die bedarfsgerechte Qualifizierung älterer ArbeitnehmerInnen und Frauen.
- Betreuungs-, Qualifikations- und Integrationsmassnahmen: Dabei geht es insbesondere um die Integration von Menschen mit Behinderung, von so genannten arbeitsmarktfernen Personen und von Personen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt.
- Lebensbegleitendes Lernen
- Regionale Partnerschaften sollen die Zusammenarbeit verschiedener Institutionen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gewährleisten und die Abstimmung mit anderen Politikbereichen auf der regionalen Ebene erleichtern. Im Rahmen von „Territorialen Beschäftigungspakten“ wird die Zusammenarbeit von Arbeitsmarktservice, Ländern, Sozialpartnern und NGOs gefördert.

#### **Priorität 4: Territoriale Zusammenarbeit**

In den zwei Strategiefeldern der Priorität 4 geht es um:

- Stärkung der Grenzregionen und der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung
- Förderung der transnationalen und interregionalen Kooperation im Rahmen der Programme zur Zusammenarbeit in grossräumigen Kooperationsgebieten: Alpine Space, Central Europe, South East Europe.

#### **Priorität 5: Governance als Umsetzungsstrategie**

- Hier geht es im Strategiefeld 1 um die Verbesserung von Governance-Prozessen mit gesamtstaatlicher Reichweite, insbesondere um die Optimierung der Wirtschafts-, Technologie- und Forschungsförderung. Im Rahmen der Umsetzung des „STRAT.AT“ wurde der Begleitprozess STRAT.AT plus aufgesetzt. Koordiniert von der ÖROK geht es dabei um eine strategische Begleitung und Reflexion der Umsetzung, um kontinuierlichen Erfahrungsaustausch und um die Generierung und den Transfer von neuem Know-how im System der Regionalentwicklung.
- Im Fokus von Strategiefeld 2 steht die Regional Governance: Intermediäre Einrichtungen wie Regional- und Leader-Managements, Clustermanagements, Beratungseinrichtungen für Dorf- und Stadterneuerung, Stadt-Umland-Managements usw. sollen in ihrer Weiterentwicklung als wichtige Schnittstellen in der Regionalentwicklung unterstützt werden.
- Im Strategiefeld 3 geht es um das Thema „Gender Mainstreaming in der wissensbasierten Wirtschaftsentwicklung“: Ziel ist es dabei, die Beteiligung bzw. Mitarbeit und Rolle von Frauen in einer wissensgetriebenen Wirtschaftsentwicklung bzw. in den Bereichen F&E, Technologie und Innovation zu erhöhen und aufzuwerten.

## 5.2 Fazit: Subjektive Anmerkungen zur Umsetzung der Strukturpolitik

- Die strategische Ausrichtung der Regionalpolitik hat in Österreich, insbesondere seit dem EU-Beitritt, an Bedeutung gewonnen. Auch der Abstimmung zwischen unterschiedlichen Politikbereichen – regionale Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung & Arbeitsmarkt, ländliche Entwicklung – wird auf nationaler Ebene entsprechende Aufmerksamkeit geschenkt. In der Umsetzung scheinen aber nach wie vor sektorale Gesichtspunkte einen höheren Stellenwert zu haben als die Realisierung möglicher Synergien durch eine komplementäre Planung und Anwendung unterschiedlicher Förderprogramme. Für die Koordination und Abstimmung der Sektoralpolitiken und der entsprechenden Förderprogramme gibt es insbesondere auf Landesebene kaum wirklich entwickelte Mechanismen und Prozesse.
- Evaluierung und Monitoring haben mit dem EU-Beitritt ebenfalls an Bedeutung in der Steuerung der Regionalpolitik gewonnen. Mit dem Begleitprozess „STRAT.AT plus“ zur Umsetzung der EU-Strukturpolitik wurde ein Instrument geschaffen, das Politiklernen der beteiligten AkteurlInnen fördert. Allerdings steht bei Evaluierungen der EU-Strukturpolitik nach wie vor eine eher mechanistische Sichtweise auf Basis quantitativer Zielvorgaben und Indikatoren im Vordergrund, während die Auswirkungen von Interventionen auf komplexe Entwicklungsprozesse in den jeweiligen regionalen Kontexten im Sinne eines prozessorientierten Wirkungsmonitorings kaum im Fokus von Evaluierungen stehen. Zudem dienen Evaluierungen immer noch eher der Legitimation der bestehenden Politik im Sinne einer positiven PR für die „Segnungen“ der EU-Strukturpolitik.
- Die Initiativen, die von Koordinierungsstellen auf nationaler Ebene (Bundeskanzleramt, ÖROK), zur Etablierung eines systemischen Verständnisses für die Steuerung in einem komplexen Mehr-Ebenen-System bisher gesetzt wurden, haben den regionalpolitischen Diskurs befruchtet und auch an praktischer Relevanz gewonnen. Trotzdem spielen in der Praxis der Umsetzung sektorale Eigeninteressen nach wie vor eine dominante Rolle. Überspitzt formuliert könnte man auch sagen, dass die Ausschöpfung der Mittel durch eine effiziente (sektorale) Umsetzung von Förderprogrammen fast das wichtigste Ziel der Kohäsionspolitik ist.
- Die Regionen wurden in Österreich seit dem EU-Beitritt durch den Aufbau dezentraler Strukturen (z.B. Regional- und Leader-Managements) in ihrer Organisationskraft gestärkt. Ihre positive und innovative Rolle im Bereich regionale Vernetzung und Governance können diese intermediären Strukturen aber aufgrund zunehmender Komplexität und Bürokratie im Rahmen der EU-Strukturpolitik, aber auch aufgrund von einschränkenden Top-down-Vorgaben und mitunter auch aufgrund politischer Einflussnahmen oft nicht mehr in einem wünschenswerten Ausmass spielen. Zudem ist das Verhältnis zwischen unterschiedlichen regionalen intermediären Organisationen oft auch von mangelndem Kooperationsinteresse und Konkurrenzdenken geprägt.
- Für die künftige EU-Strukturpolitik (2014 – 2020) ist eine stärkere Abstimmung der unterschiedlichen Politiken – Regionalentwicklung, Beschäftigung und Arbeitsmarkt, ländliche Entwicklung – im Rahmen eines „Common Strategic Framework“ vorgesehen. Dies könnte sich auf eine komplementäre Planung und Umsetzung unterschiedlicher Förderprogramme (EFRE, ESF, ELER) positiv auswirken. Gleichzeitig besteht aber die Gefahr, dass dies zu einem „Planungs-

und Abstimmungs-Overkill“ mit hohem bürokratischem Aufwand bei gleichzeitig geringer Relevanz für die praktische Umsetzung auf Länder- und regionaler Ebene führt. Ein möglicher Ansatz zur Reduktion von Komplexität und Bürokratie und zur Erhöhung der Praxisrelevanz von aufwändigen Abstimmungen könnte die Definition von strategischen Schwerpunkten sein, die sich für eine komplementäre Umsetzung durch unterschiedliche Förderprogramme besonders eignen. Durch die Festlegung EU-Fonds- und programmübergreifender Kooperations-themen könnte der Schritt von formal erforderlichen Abstimmungsprozessen in eine konkrete praktische Zusammenarbeit im Sinne der Komplementarität von Förderprogrammen erleichtert werden.

## Literatur

ÖROK (2011). Österreichisches Raumentwicklungskonzept. ÖREK 2011. Wien

ÖROK (2007). Strat.at 2007-2013. Nationaler strategischer Rahmenplan Österreich. Wien

Bratl, Hubert/Trippel, Michaela (2001). Systemische Entwicklung regionaler Wirtschaften. Überprüfung der Leistungsfähigkeit der neueren Systemtheorie am Beispiel der Industrieregion Obersteiermark. Wien: Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts.

Bratl, Hubert/Hummelbrunner, Richard/Scheer, Günter (2001). Systemtheoretische Beurteilung und Weiterentwicklung von regionalpolitischen Interventionen. Wien: Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts.

Lukesch, Robert (2002). Systemische Strukturaufstellungen und Regionalentwicklung. Methodendesign und praktische Erprobung. Wien: Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts.

Baumfeld, Leo/Hummelbrunner, Richard/Lukesch, Robert (2002). Systemische Instrumente für die Regionalentwicklung. Wien: Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts.

Baumfeld, Leo/Hummelbrunner, Richard/Lukesch, Robert (2009). Instrumente systemischen Handelns. Leonberg: Rosenberger Verlag.

## Regionalpolitik in Österreich und Deutschland

*Rabea Lamla, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Hochschule Luzern – Wirtschaft*

Die Beiträge der Autoren aus Österreich und Deutschland geben Anregungen für die Evaluation und Weiterentwicklung der NRP in Bezug auf die institutionelle Einbettung der Regionalpolitik im staatlichen (Mehrebenen-) System, in Bezug auf die Beurteilung regionalpolitischer Instrumente und Strategien sowie in Bezug auf entstehende Probleme und mögliche Lösungsansätze.

### 1 Luis Fidlschuster: Regionalpolitik in Österreich: Strukturen, Instrumente und Strategien

Luis Fidlschuster stellt in seinem Beitrag die regionalpolitische Situation in Österreich dar. Im ersten Kapitel geht der Autor auf die Rahmenbedingungen in Österreich ein. Im Gegensatz zu der Schweiz ist die Regionalpolitik kein als Bundesgesetz normierter Politikbereich. Es ist eine Querschnittsaufgabe, mit dem Ziel, die verschiedenen raumwirksamen Fachpolitiken bestmöglich aufeinander abzustimmen. Dieser Gedanke entspricht der Ausrichtung 2 der NRP in der Schweiz. In Österreich verfügt der Bund über keine Rahmenkompetenz für Regionalpolitik und Raumplanung. Auf Ebene Bund üben die für Regionalpolitik zuständige Abteilung im Bundeskanzleramt und die Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK eine Koordinationsfunktion zwischen Fachministerien und den Ländern aus. Die Kompetenz für Raumplanung und Regionalpolitik liegt jedoch auf Basis von Landesgesetzen für Raumordnung bei den Ländern. Die Länder sind für die Umsetzung der EU-Regionalpolitik und für den Bereich der ländlichen Entwicklung verantwortlich.

Im zweiten Kapitel geht der Autor auf die Koordinierung und Steuerung der Regionalpolitik in Österreich ein. Da eine hierarchische Steuerung nicht möglich ist, hat sich über die letzten 30 Jahre eine Koordinations- und Steuerungskultur entwickelt. Diese versucht in einer systemischen Sichtweise der Komplexität in einem Mehrebenen- und multisektoralen System Rechnung zu tragen. Der Autor hebt hervor, dass dieser systemische Zugang die Komplexität der Regionalpolitik verdeutlicht, wogegen eine lineare Sicht, die den Staat als homogener Entscheidungsträger mit eindeutigen Gemeinwohlzielen betrachtet, dieser Komplexität nicht gerecht werden kann. In der Schweiz haben die Kantone bei der Ausgestaltung der Umsetzungsprogramme relativ freie Hand, die Programme müssen sich jedoch im Rahmen der Vorgaben der Bundespolitik bewegen. Formal hat der Bund in letzter Instanz die Entscheidungsbefugnis.

In Österreich wird im Sinne der Steuerungs- und Koordinationskultur Steuerung als Serviceleistung verstanden, die Bedürfnisse und den Nutzen für Organisationen und Personen, die zur Realisierung von regionalpolitischen Zielen beitragen in den Mittelpunkt stellt. Ebenfalls ein Schwerpunkt des neuen systemischen Ansatzes ist die Förderung der Kommunikation in informellen Netzwerken. Der Autor betont, dass zunächst eine Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens geschaffen werden muss, damit die informelle Kommunikation in Netzwerken funktioniert.

Im dritten Kapitel geht Luis Fidlschuster auf die Strukturen der Regionalpolitik ein. Unter dem Leitbild des systemischen Ansatzes wurden neutrale, unabhängige Steue-

rungsorganisationen auf unterschiedlichen Ebenen eingesetzt, auf Bundesebene die Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK, auf regionaler Ebene Regional- und Leader-Managements als intermediäre Vermittler, die nach Fidschuster die Zusammenarbeit aller für die Entwicklung einer Region relevanten AkteurInnen und Organisationen im Rahmen einer sektorübergreifenden integrierten Entwicklung unterstützen sollen. Dies entspricht dem in der Schweiz verfolgten Ansatz der Regionalmanagements, deren Aufbau im Rahmen der (alten) Regionalpolitik gefördert wurde und die im aktuellen Mehrjahresprogramm eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der NRP zugeordnet bekommen. Der Österreichische Bund fungiert als Schnittstellenmanagement zwischen den Bundesressorts sowie zwischen EU-Ebene, Bund und Ländern. Er ist zudem „Innovationstreiber“ und fördert die kontinuierliche Weiterentwicklung des systemischen Ansatzes. Der Autor hebt eine Aussage des Bundeskanzleramts hervor, dass es Österreich trotz fehlender, formaler Koordinierungsinstrumente alleine durch innovative Kontextgestaltung gelungen ist, positiven Einfluss auf regionale Prozesse nehmen zu können.

Der Autor beschreibt im vierten Kapitel die Instrumente und Strategien für die Steuerung der Regionalpolitik. Auf nationaler Ebene wird alle 10 Jahre das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK), ein österreichweit akkordiertes Handlungsprogramm für die räumliche Entwicklung erstellt. Anders als das Mehrjahresprogramm zur NRP in der Schweiz hat das ÖREK nur Empfehlungscharakter. Es dient als gemeinsame Richtlinie für Bund, Länder und Gemeinden.

Im fünften Kapitel geht Luis Fidschuster auf die supranationale Ebene der EU ein. Im Rahmen der EU-Strukturpolitik wurde ein „Strategischer Rahmenplan für Österreich“ („STRAT.AT“) nach dem systemisch orientierten Governance-Verständnis entwickelt, unter Einbezug aller für Strukturpolitik relevanten Stakeholder. Der strategische Rahmenplan bildet das Gerüst für die Umsetzung des EU-Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, wobei das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit“ in Verantwortung der Bundesländer erfolgt, während das Ziel „Beschäftigung“ in nationales Programm darstellt. In der Schweiz gehört dieses Ziel gemäss dem Wachstumsansatz der NRP, Arbeitsplätze in den Regionen zu schaffen und zu erhalten, zu den Aufgaben der Kantone und Regionen.

Zum Schluss gibt der Autor noch einige subjektive Anmerkungen. Durch den Beitritt zur EU hat die strategische Ausrichtung der Regionalpolitik an Bedeutung gewonnen. Auch die Abstimmung zwischen den Politikbereichen wird wichtiger auf nationaler Ebene. Für die Koordination und Abstimmung der Sektoralpolitiken und der entsprechenden Förderprogramme gibt es insbesondere auf Landesebene jedoch noch kaum wirklich entwickelte Mechanismen und Prozesse. Für die künftige EU-Strukturpolitik (2014-2020) ist ein „Common Strategic Framework“ vorgesehen, der eine stärkere Abstimmung der unterschiedlichen Politiken erzielen soll. Neben positiven Effekten auf eine komplementäre Planung und Umsetzung unterschiedlicher Förderprogramme, sieht Luis Fidschuster aber auch die Gefahr, dass dieser zusätzliche Rahmen zu einem „Planungs- und Abstimmungs-Overkill“ führen könnte. Einen möglichen Ansatz zur Reduktion von Komplexität und Bürokratie und zur Erhöhung der Praxisrelevanz von aufwändigen Abstimmungen, sieht der Autor in der Definition von strategischen Schwerpunkten, die sich für eine komplementäre Umsetzung durch unterschiedliche Förderprogramme besonders eignen.

## **2 Hans H. Blotevogel: Die Regionalpolitik in Deutschland: institutioneller Aufbau und aktuelle Probleme**

Hans Blotevogel zeichnet in seinem Beitrag die regionalpolitische Situation in Deutschland auf. Im ersten Kapitel gibt der Autor zunächst einen Überblick über den institutionellen Aufbau der Regionalpolitik in Deutschland. Das institutionelle regionalpolitische System ist als Mehrebenensystem mit (mindestens) fünf Handlungsebenen ausgestaltet. Auf den Kommunalebene, oftmals auch in Form von Kommunalverbänden, wird die Politik in konkrete Projekte und Fördermassnahmen umgesetzt. Eine Ebene darüber sind die meisten Bundesländer in Regionen gegliedert, die häufig an den Arbeitsmarktregionen und Industrie- und Handelskammerbezirken ausgerichtet sind. Dies entspricht dem Gedanken der Funktionalregionen in der Schweiz. Auch sie hören nicht an politischen Grenzen auf, sondern setzen bei der Regionsdefinition wirtschaftliche Beziehungen in den Vordergrund. Neben den beiden staatlichen Ebenen Bund und Bundesländer spielt die suprastaatliche Ebene EU eine wichtige Rolle. Die Regionalpolitik in Deutschland wird ebenso wie in den anderen EU-Ländern wesentlich durch die EU-Strukturpolitik gesteuert. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu den institutionellen Strukturen in der Schweiz. Bei der Ausgestaltung der deutschen Regionalpolitik werden die wesentlichen strategischen Leitlinien durch die EU festgelegt. Für die operationelle Umsetzung spielen die Bundesländer eine entscheidende Rolle. Auf der Ebene der Bundesländer werden Handlungsprogramme aufgestellt. Diese richten sich nach dem Rahmenprogramm des Bundes sowie der EU. Nach einer ähnlichen Logik orientieren sich in der Schweiz die Umsetzungsprogramme der Kantone an den Richtlinien des Mehrjahresprogramms des Bundes.

Ferner stellt Hans Blotevogel die zwei wichtigsten Instrumente zur Steuerung der Regionalpolitik vor. Auf EU-Ebene wurde mit der Förderperiode 2007-13 der „Nationale Strategische Rahmenplan“ eingeführt, der dafür sorgt, dass die Förderung durch die EU-Fonds mit den strategischen Zielen und Prioritäten der EU-Kohäsionspolitik übereinstimmt. Für Deutschland wurde ein mehrstufiges Zielsystem entwickelt, wobei die beiden obersten Ziele durch die EU vorgegeben sind, nämlich die Beschleunigung des Konvergenzprozesses, um den Entwicklungsrückstand der Ziel-1 Regionen zu reduzieren, sowie die Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Auf Bundesebene wird seit 1969 die regionale Strukturpolitik durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ GRW als gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern umgesetzt. Die GRW ist auf die klassischen Ziele Wachstum, Ausgleich und Stabilität ausgerichtet. Der Autor führt an, dass gemäss dem traditionellen, neoklassischen Theorem der Staat die wirtschaftliche Entwicklung vor allem in den strukturschwachen Regionen fördern sollte, damit dort ein aufholender Wachstumsprozess unterstützt wird. Dieser Ansatz wird auch in der Schweizer Regionalpolitik verfolgt, wobei in der Schweiz der räumliche Förderschwerpunkt auf die ländlichen Regionen zielt, welche primär als strukturschwach gelten. Auch wenn die Schweiz also der EU-Strukturpolitik nicht formell untersteht, so orientiert sie sich in der Ausgestaltung der Regionalpolitik doch im gewissen Rahmen an der Ausgestaltung dieser Politik.

Im zweiten Kapitel zeigt der Autor Probleme auf, die durch das Mehrebenensystem entstehen. Innerhalb des Systems bestehen Koordinationsprobleme, welche vom Autor als „vertikale Überkomplexität“ bezeichnet werden. Dies betrifft zum einen das

Verhältnis EU-Regionalpolitik und GRW sowie zum anderen das Verhältnis Bund und Bundesländer. Der Autor stellt dar, dass mit dem Ausbau der EU-Regionalpolitik die GRW immer mehr an Bedeutung verliert. Durch die Ausweitung der EU-Förderung werden zudem immer höhere Anteile der GRW-Mittel zur Kofinanzierung der EU-Projekte verwendet und dadurch gebunden. Zum anderen gibt es bei der Kooperation zwischen Bund und Bundesländern Reibungspunkte. Die EU verhandelt bei den Programmen direkt mit den Regionen, welche auf EU-Ebene den Bundesländern entspricht; dies hat einen tendenziellen Bedeutungsverlust der Bundesebene zur Folge. Darüber hinaus bestehen innerhalb Deutschlands bei Bund und Bundesländern Auffassungsunterschiede bezüglich der konzeptionellen Ausrichtung der Regionalpolitik. Dahinter steht eine Uneinigkeit darüber, ob die Regionalpolitik im Sinne des Ausgleichsziels auf die Stimulierung des aufholenden Wachstums in strukturschwachen Regionen zielen soll (so wie es auch in der Schweiz der Fall ist) oder ob Wachstum und Beschäftigung in allen Landesteilen zu fördern sind, was dem Hauptgedanken der EU-Strukturpolitik entspricht.

Im nächsten Schritt geht Hans Blotevogel im dritten Kapitel auf Probleme ein, die durch eine „horizontale Überkomplexität“ entstehen. Sie äussern sich nach dem Autor z.B. in thematischen Überlappungen, unzureichenden Abstimmungen und ungeklärten Wechselwirkungen zwischen den raumwirksamen Politiken. Diese Politiken sind ebenso wie die Regionalpolitik als Mehrebenensystem ausgestaltet, mit unterschiedlichen Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Ländern. Die Koordinierung der raumwirksamen Politiken im Hinblick auf räumliche Wirkungen wird vom Autor als unzureichend beurteilt. Eine mögliche Koordinierung der Politiken könnte nach dem Autor im Rahmen einer Ressortkoordinierung innerhalb der jeweiligen Regierung erfolgen. Aber eine Koordinierung unter dem Aspekt der (nichtintendierten) räumlichen Effekte findet de facto kaum statt. Hans Blotevogel schätzt daher weiche Instrumente wie Transparenz über die regionale Inzidenz der Fördermittel durch Berichte, Beratungen und wissenschaftliche Begleitung der anderen Fachressorts als wichtig ein. Die Identifizierung von strukturschwachen Regionen erfolgt anhand eines geeigneten Indikatorensets zur Klassifizierung nach dem Ausmass der Strukturschwäche.

Schliesslich greift der Autor im vierten Kapitel Probleme auf, die sich bei der Messung der Wirkung der Förderinstrumente zeigen. Nach Blotevogel bestehen vor allem bei der Evaluation der Wirkung sowie der Beurteilung von geeigneten Instrumenten zur Wirkungsmessung Handlungsbedarf. Die Instrumentierung der Regionalpolitik wird gegenwärtig kontrovers diskutiert im Hinblick auf die Optionen Kapitalförderung oder integrierte Ansätze. Laut dem Autor wird die Evaluation der kapitalorientierten Förderung und ihrer Zielerreichung dabei gut dokumentiert in der Fachliteratur, während es für die integrierten Ansätze kaum Messinstrumente gibt. Ferner lassen sich bei der Instrumentierung der Regionalpolitik gegenwärtig drei kontroverse Grundpositionen unterscheiden, die „tradierte kapitalorientierte Regionalpolitik“, die „Bedeutung von Institutionen, Milieus und Regionalkultur (Sozialkapital)“ und die Position einer Raumentwicklungspolitik, die integrierte Ansätze unter Beteiligung der relevanten Fachpolitiken verfolgt.

Hans Blotevogel geht im fünften Kapitel auf den Richtungsstreit innerhalb der Regionalpolitik ein. Der Autor bezeichnet das Verhältnis zwischen Ausgleichs- und Wachstumsziel als umstritten. Anhand einer Diskussion der theoretischen Debatte, kommt Hans Blotevogel zu der Schlussfolgerung, dass es kein durchschlagendes, empirisch untermauertes Argument für eine grundsätzliche Revision der ausgleichsorientierten

Regionalpolitik und eine Revision des raumordnungspolitischen Ziels der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse gibt.

Zum Schluss seines Beitrags gibt Hans Blotevogel noch einen Ausblick in Thesenform. Der Autor geht davon aus, dass die Bedeutung der GRW weiter abnehmen wird. Weiter hält er die Optimierung der vertikalen und horizontalen Koordinierung der Regionalpolitik für wichtig. Endogene Entwicklungspotenziale auf Ebene Region werden laut Hans Blotevogel an Bedeutung gewinnen; die Regionalpolitik richtet sich demzufolge strategisch auf die Ebene Region aus. Da die ‚Region‘ aber kein politisch abgegrenztes Gebiet bezeichnet, fehlen leistungsfähige und legitimierte Politik- und Verwaltungsstrukturen. Der Diskussion von Ausgleichs- und /oder Wachstumsziel zwischen den Regionen wird sich nach Meinung des Autors weiter vertiefen.

### **3 Folgerungen für die NRP in der Schweiz**

Die Regionalpolitik in Österreich und Deutschland wird auf strategischer Ebene zu einem grossen Teil durch die EU-Strukturpolitik bestimmt. Die Beiträge aus Österreich und Deutschland zeigen auf, dass die EU-Strukturpolitik immer mehr an Bedeutung gewinnt, während die nationalen Programme an Gewichtung verlieren. Auch wenn die Schweiz formell nicht den Richtlinien der EU unterliegt, was die Ausgestaltung der NRP betrifft, so orientiert sich die Schweiz in einem gewissen Rahmen dennoch an den EU-Vorgaben (und OECD-Kriterien). Die NRP ist, was die Fördersumme betrifft, im Vergleich zu den Fördertöpfen einiger Sektoralpolitiken und auch zu den Umfängen der europäischen Förderprogramme eher niedrig dotiert. Will die Schweiz an den grossen, europäischen Programmen vermehrt partizipieren, macht es Sinn, wenn die Rahmenbedingungen und Zielsetzungen des Schweizer Mehrjahresprogramms in den Rahmen der EU-Strukturpolitik „hineinpassen“. Dies vor allem im Hinblick auf das Ziel der Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.

Trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen haben die drei Länder gemeinsam, dass in Bezug auf die Institutionellen Rahmenbedingungen und Strukturen ein vertikaler und horizontaler Koordinationsbedarf bei der Umsetzung der Regionalpolitik besteht. In der Schweiz funktioniert die vertikale Koordination, die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Regionen in der Regionalpolitik, relativ reibungslos. Der Bund verhandelt mit den Kantonen und diese gehen Vereinbarungen mit den Regionen ein. Im Sinne der Schweizer Direktdemokratie sind die politischen Regionen der Schweiz gut funktionierende Subsysteme. Schwieriger ist die Koordination bei Regionsbildungen, die sich nicht an politische Grenzen halten (z.B. Funktionalregionen) zu beurteilen. Aus ähnlichen Gründen scheitern die im Rahmen der NRP explizit geförderten interkantonalen Projekte oftmals an institutionellen Hürden. Hier könnte der Ansatz aus Österreich, bei dem Steuerung im Sinne einer Steuerungs- und Koordinationskultur als Serviceleistung verstanden wird, auch für die Schweiz interessant sein, indem die Bedürfnisse und der Nutzen für alle beteiligten Organisationen und Personen, die zur Realisierung der regionalpolitischen Zielen beitragen in den Mittelpunkt gestellt werden. Ebenfalls Erfolg versprechend für die Umsetzung interkantonalen Projekte könnte der österreichische Weg sein, zunächst eine Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens zu schaffen, damit die informelle Kommunikation in den entstehenden Netzwerken funktioniert.

Neben vertikalen Koordinationshürden bestehen in der Schweiz bei der Umsetzung der NRP aber vor allem horizontale Koordinationsprobleme. Genau wie in Deutsch-

land und Österreich ist die Koordination innerhalb der raumwirksamen Politiken zu optimieren. Mit der Ausrichtung 2 der NRP soll explizit die Kooperation und die Synergien der Regionalpolitik mit den raumrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes gestärkt werden. Diese umfassen unter anderem die raumwirksamen Politiken Innovations-, Bildungs-, Agrar-, Umwelt-, Energie-, Tourismus- und KMU-Politik sowie allgemein die Standortförderung. Die Frage ist, ob zur Bewältigung der horizontalen Koordinationsprobleme eine zusätzliche, strategische und institutionelle Ebene notwendig wird, welche die Sektoralpolitiken koordiniert, wie der österreichischen Ansatz „Common Strategic Framework“, oder ob dadurch die Strukturen einfach nur verkompliziert werden, was nach Luis Fidschuster zu einem „Planungs- und Abstimmungs-Overkill“ führen könnte. Die deutsche Variante sieht eine mögliche Koordinierung der Politiken im Rahmen einer Ressortkoordinierung innerhalb der jeweiligen Regierung. Nach Luis Fidschuster liegt eine andere Möglichkeit für eine übergeordnete Entwicklungsstrategie in der Definition von strategischen Schwerpunkten, die sich für eine komplementäre Umsetzung durch unterschiedliche Förderprogramme besonders eignen. Auch Hans Blotevogel schätzt weiche Instrumente wie Transparenz über die regionale Inzidenz der Fördermittel durch Berichte, Beratungen und wissenschaftliche Begleitung der anderen Fachressorts als mögliche Option ein, Koordinationsprobleme zu reduzieren.

Abschliessend lässt sich sagen, dass die Beispiele aus Österreich und Deutschland einige Anregungen für die Weiterentwicklung der NRP in der Schweiz geben. Insbesondere die präsentierten Mehrebenensysteme mit ihren vertikalen und horizontalen Koordinationsbedürfnissen veranschaulichen die Komplexität regionalpolitischer Systeme und verdeutlichen den Handlungsbedarf für eine koordinierte, regionale Entwicklungsstrategie. Dabei wird es nicht einen allgemein „richtigen“ Lösungsweg geben; in welcher Form und mit welchen Instrumenten die Koordinierung bestmöglich zu erreichen ist, wird nicht zuletzt von den nationalstaatlichen Rahmenbedingungen abhängen.

# **Spatial Planning in Vorarlberg, Austria. Ecological Aspects of Land-Use Planning and Regional Development under Conditions of a Narrow Space**

*Manfred Walser, University of St. Gallen*

## **1 Introduction**

The Federal State Vorarlberg is an Alpine region with narrow plain space and a rich mountain landscape. For this the regions Rhine Valley and Walgau are confronted with a lot of conflicting land-use patterns. To find new ways to deal with the problem is one of the tasks of the regional development process 'Im Walgau'. The paper describes the approach used for the region.

One part of the task is to work out basic information for planning and decision making including for example the development of the patterns of settlement over time, the inquiry of vacancies. Another part of the task is to gather strategies and concepts with relevance for the spatial development from different departments of the Federal State.

With this information the local communities of the region Walgau start to elaborate spatial development concepts. The specific quality of these concepts is (1) the cooperation between several municipalities in the planning process, (2) the time horizon: 2 generations, 50 years, (3) the definition of regionally significant land-use patterns including the ecological features and (4) a broad participation of the local public. The overall goal is to sign a contract between the municipal level and the federal state level to fix the regional development concept of the Walgau region and make it more obligatory.

Of course there are some restrictions connected with the implementation of such a planning process which show that the learning process of the many actors involved is at the beginning. But at the other hand the region has the idea of some far-reaching measures to make the concept work including new instruments as a 'zone bankbook' and a 'spatial impact assessment'.

Summarizing the process some factors of success can be identified, which from a scientific attitude are important. Planning processes imply 'to step out from theory into exercise and to face politics' as Schneidewind (2007:48) told. It is an 'asymmetric relationship' affected by different expectations concerning the quality of results and based on different perceptions, system logics, and mechanisms of steering (ibid.: 50).

Scientific consulting of political processes means interaction in a way that does not restrict scientists on providing expert's opinion. Scientists also are expected to give methodological support to design processes and to give strategic support to integrate the organizational and institutional environment (Sellnow 2007). The approaches range from transdisciplinary agenda-setting (Jaeger, Scheringer 1998, Jahn 2005) to sophisticated modelling tools like cybernetic system modelling (Vester 1999, Honegger 2008).

On the other hand scientific findings should be consistent and verifiable and are far away from politics' normative appraisals of 'true' or 'false'. In this area of (potential)

conflict scientific experts act if they work as scientific consultants for political processes. The paper describes an example of such a process and the role scientific expertise can play.

## 2 The region Walgau

The region Walgau is located in the Southern part of Austria's very east federal state Vorarlberg. The region can be characterized as an Alpine trough valley with a bottom of about 42 square kilometres located at 500 m above sea level. The ambient mountains rise up to 2.000 m above sea level. In the Walgau region 19 small cities and villages with 86.000 inhabitants show a small-scale structure of settlement.

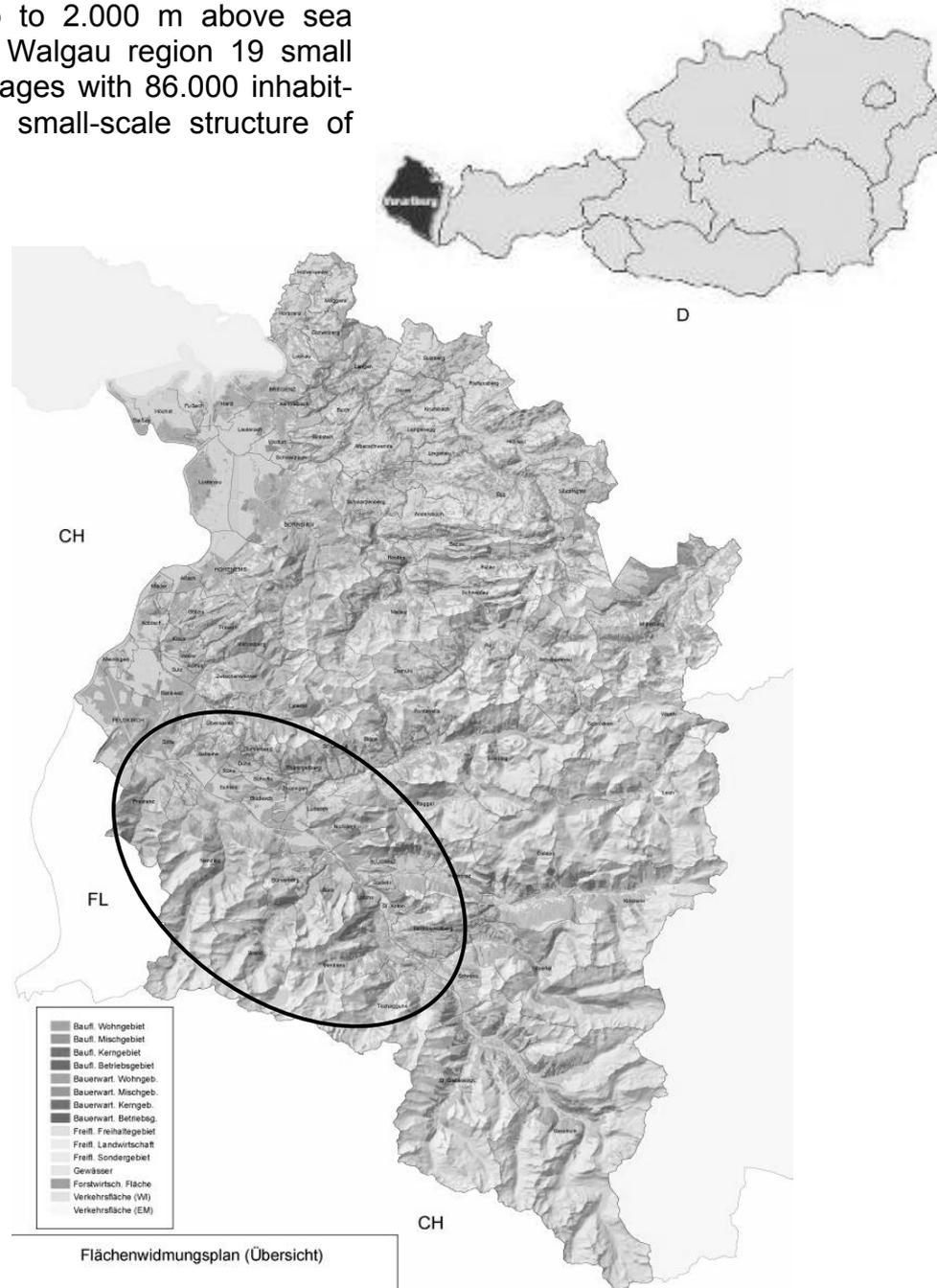


Figure 1 Location and profile of the Walgau region (Department of Spatial Planning Vorarlberg)

At the bottom of the valley, big enterprises are located mostly belonging to the branches of metal and food processing while the mountain area is characterized by small rural communities with agriculture and small manufacturing and service enterprises.

At the bottom of the valley a demanding pressure of different land use patterns characterize the region. In the same narrow space the fertile and easy-to-handle agricultural areas and the recreational areas near to the villages compete with ecologically valuable areas like wet iris meadows and relicts of riparian forests along the river Ill. At the same time the small area contains most of the settlement, industrial, and service areas and the main traffic zones (railway line, express highway and two state roads).

The Walgau region has experienced a massive change over the past 50 years. From 1951 to 2010 the population has nearly doubled from 43.610 to 86.041 inhabitants. There is no other Federal State in Austria that has experienced comparable growth in the same time frame. The strong growth in the population also can be seen in the development of settlement areas. The number of buildings has almost tripled from 6.746 in 1951 to 19.167 in 2001 which was the latest date of this census.



Figure 2 Impressions of the Walgau region

During the regional development process an investigation was started to collect data on vacant or less used buildings. Municipal offices have been questioned to extract data of the population registers and also to localize and describe the respective buildings. In 17 local communities 933 buildings have been identified, from which 149 are vacant and 784 buildings only are occupied by 1-2 elderly persons. Together with about 40% reserve areas of development zones which are legally dedicated but not yet under roof the local communities show a huge potential for their prospective settlement development. But the potential is a theoretical one because the areas and buildings are not at the market.

The glacier- modelled landscape also saves a big reservoir of groundwater which is able to permanently supply the whole federal state Vorarlberg with clean drinking water (potential issue quantity 1.400 l / sec). Another important problem for the regional land use planning is the imperative of flood protection. In 1995 and 2001 the region has been affected two times by a 'hundred year flood' which in 2001 caused a damage of up to 47 million Euros. Confronted with the anticipated impacts of the climate change in the Alpine regions more of this kind of damaging events have to be expected after a 'period of peace' during the phase of intense industrialization.

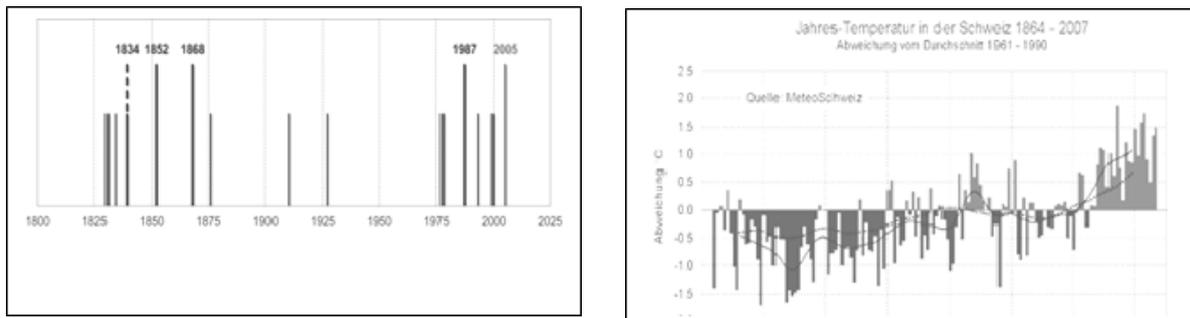


Figure 3 Long-term development of floodwaters and annual temperatures in Switzerland 1800 (1864) - 2005 (2007) (Andreas Götz, Bundesamt für Umwelt der Schweiz, director of the 'Plattform Natural Disasters Switzerland PLANAT, presentation 25 Jan. 2011)

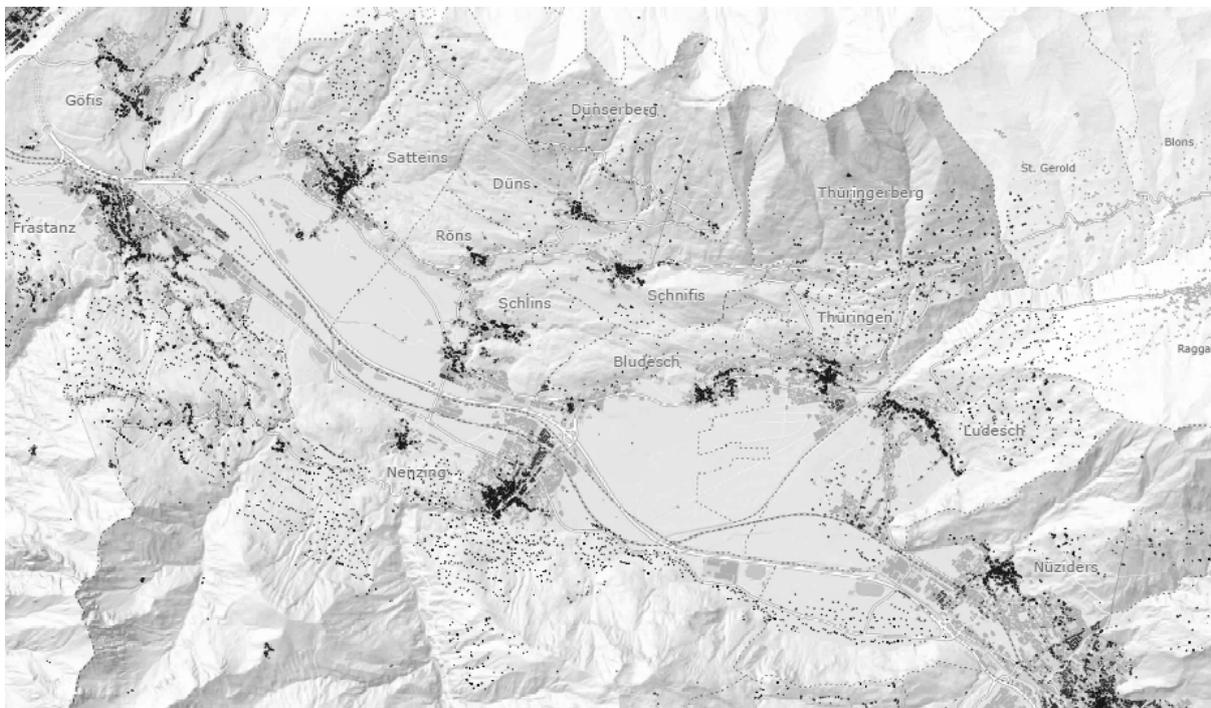


Figure 4 Settlement development – buildings 1857 (black), 1950 (dark grey), 2008 (light grey) – formerly settlement patterns are located in respectful distance to the river Ill. (Department of Spatial Planning Vorarlberg).

The river Ill and its influents are highly set into concrete and the narrow space and the linear infrastructure allow only little flood plain.

### 3 The regional development process 'Im Walgau'

The regional development process 'Im Walgau' is aimed at supporting co-operative projects of 21 local communities and in a second step to work out a regional development concept out of these activities. The whole process should be organized integrating different target groups and the region's citizens. After the first phase of estab-

lishing the organizational structures and procedures, the conference of the 21 mayors and the regional representatives in the federal parliament decided to start the project phase with three core areas to be executed with different measures: (1) To enhance the regional identity, (2) to foster the cooperation between local communities and (3) to learn from each other.

After two and a half years the process shifts its focal point from concrete projects to enhance and inspire the idea of cooperation towards permanent organisational structures and basics for future planning. One decision is to continue the process which means that the mayors decided to autonomously finance the working structure after the pilot phase which has been funded by the federal state level. Another decision is to develop a regional strategy consisting of different elements:

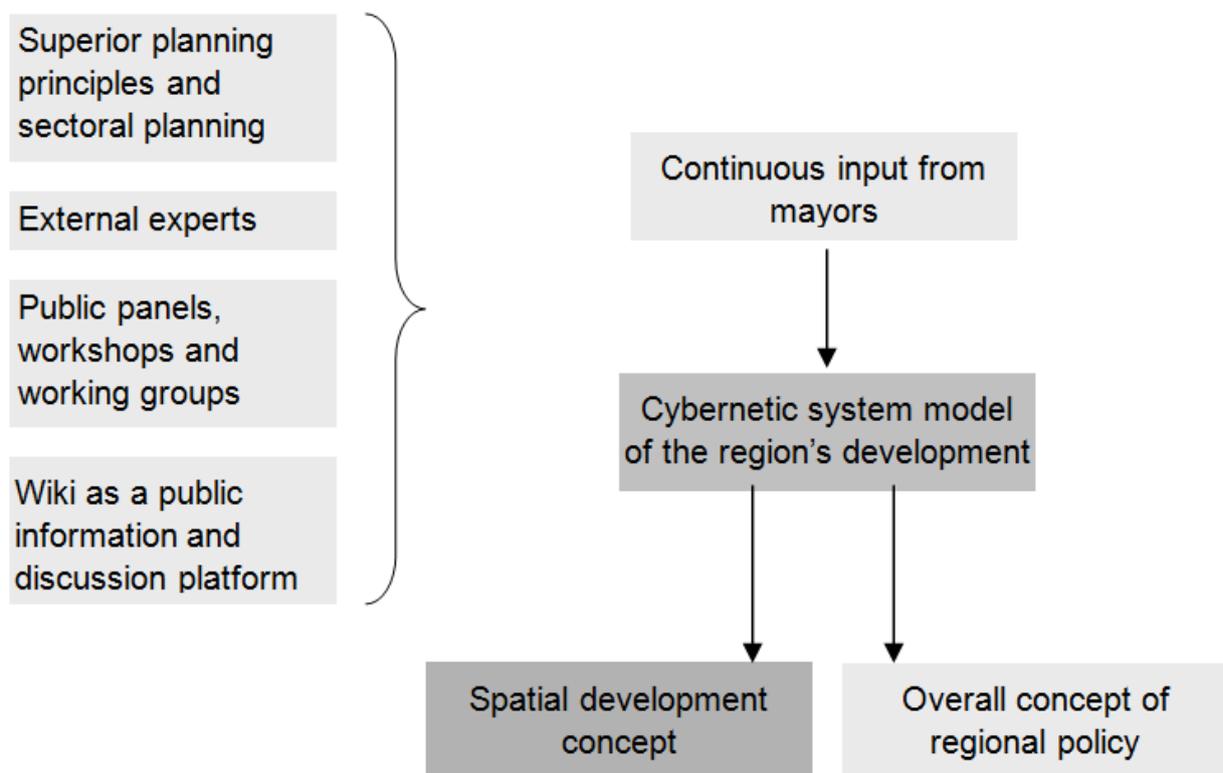


Figure 5 Approach to compile a regional development strategy

After two years of analyses and a lot of workshops, public panels and working groups on very different issues, compared by a lot of face-to-face interviews and discussions, the main problems and potentials of the region's development emerged. At this point a cybernetic system model of the regional development has been generated by the Mayors and – in parallel as a 'control group' – by a group of engaged citizens and entrepreneurs.

The system model tries to identify the influencing factors connecting different topics and goals. It also takes into account the levers (which means the opportunity for the region to successfully influence the development with own measures), the command variables (what the actors want to reach) and the external parameters (developments which cannot be steered by the region but have to be observed).

### Erfolgslogik Walgau – Zusammenführung der Ergebnisse mit Bewertung (nur Konsens)

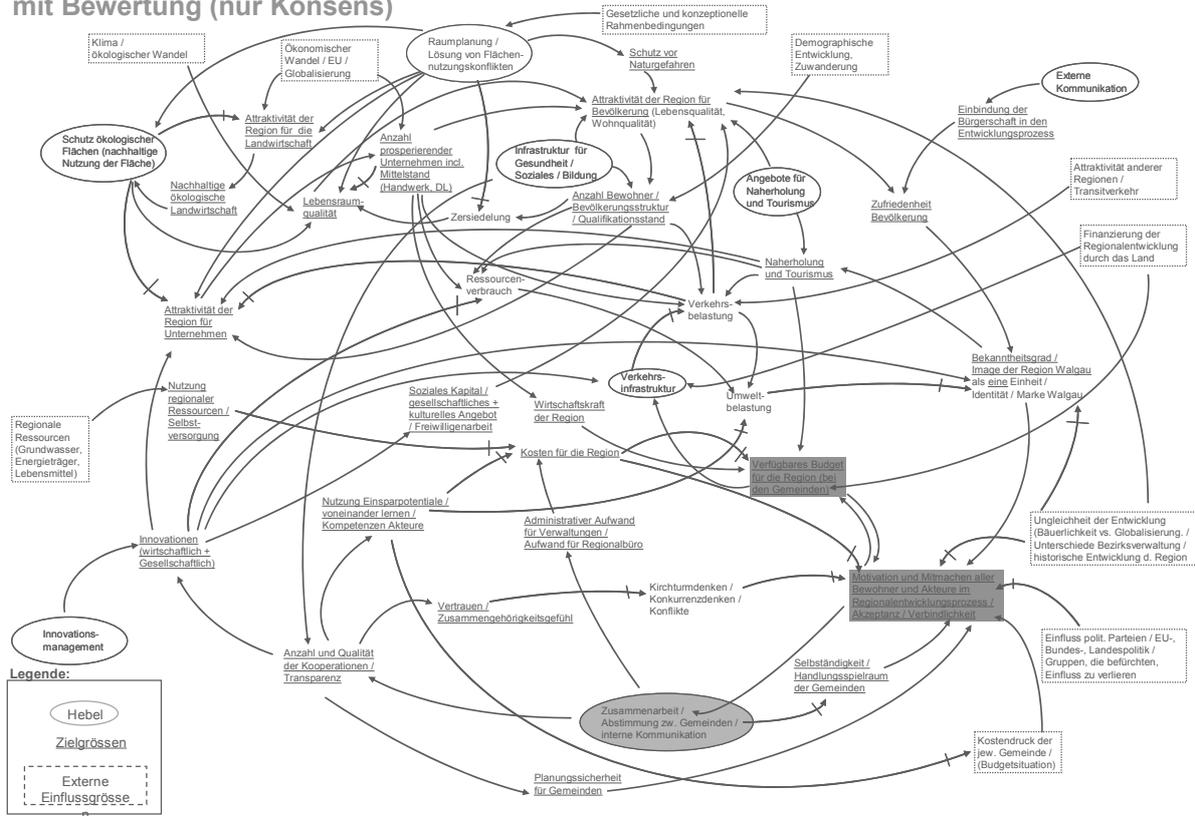


Figure 6 Cybernetic system model for the regional development ‘Im Walgau’

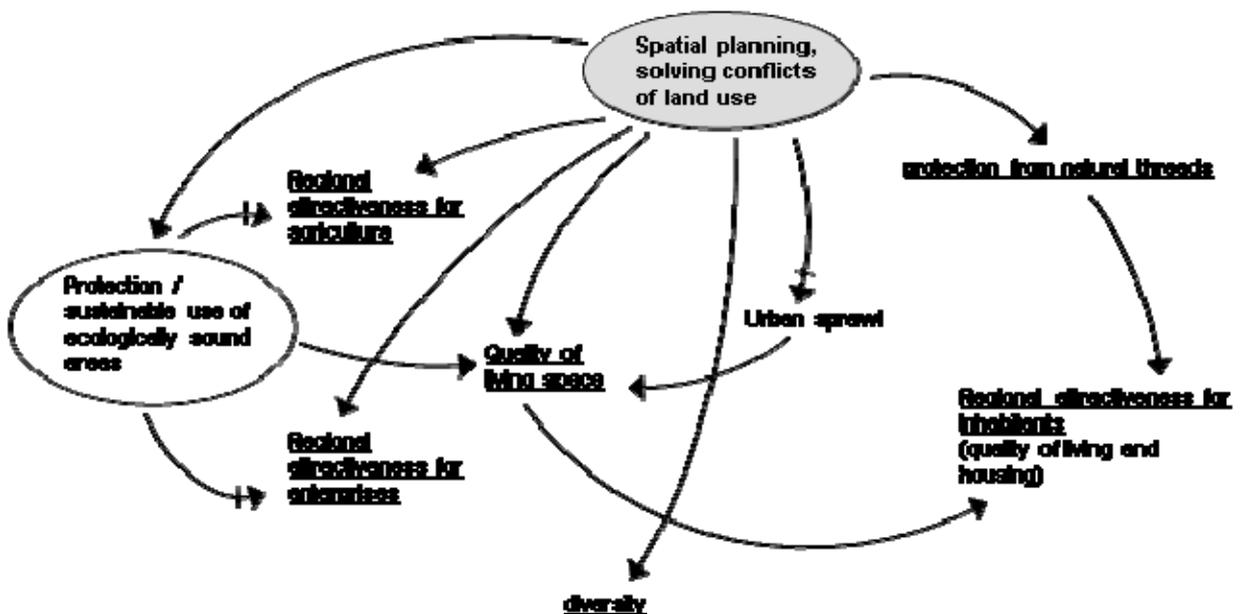


Figure 7 Primary linkages of the regional lever ‘spatial planning’

One of the main levers in the model is called 'Spatial planning / solving problems of land use'. Both workshops agreed on this estimation. Looking at the primary inter-linkages the lever is connected with various topics like 'regional attractiveness for agriculture', 'regional attractiveness for enterprises', 'diversity', 'quality of living space', 'urban sprawl', 'protection from natural threads', and with another lever called 'protection / sustainable use of ecologically sound areas'.

Encouraged by these findings the mayors decided to start with the spatial development concept of the Walgau region.

#### **4 The process of spatial planning under conditions of a narrow space**

In the Federal State Vorarlberg 'Spatial Development Concepts' are scheduled by law as an optional local planning basis and announcement by choice (Vlbg. Law on Spatial Planning § 11). Such a concept for example can include local assets, aspired spatial structures of economy and infrastructure, free space to protect, the order in which local areas should be dedicated and covered with buildings, and much more. Because the concepts are voluntary there is no specific content or depiction required.

In the case of the region Walgau the Department on Spatial Planning of the Federal Administration supports the process which is structured as follows:

Step 1: Several sections of the Walgau region work out a spatial development concept, each section combining three or four local communities. They use the same arrangement of topics as a common framework structure which allows merging the results in the whole region. In this way the local communities prepare the planning process.

Step 2: The process of preparing the concept is funded by the federal state according to a specific quality each concept should have. This quality means:

- (1) The cooperation between several municipalities in the planning process should secure a kind of 'regional viewpoint' to avoid the complete concentration on local issues and interests. The challenge is to keep the balance between local autonomy and regional coordination.
- (2) The time horizon should cover two generations (50 years) which also is a great challenge because no one can even not approximately forecast the development over such a period of time. But the task is not to anticipate the future development but to define the desirable condition-to-be of the local community. Looking for example at the growth of population over the last fifty years the question about the size of population fifty years later shows a lot of impact on spatial issues.
- (3) The definition of regionally significant land-use patterns also are part of the specific quality of the 'Spatial Development Concepts' the federal state will pay for. Every local community has to define such areas including ecological features and should discuss the future development of these areas together with the other communities within the Walgau region.

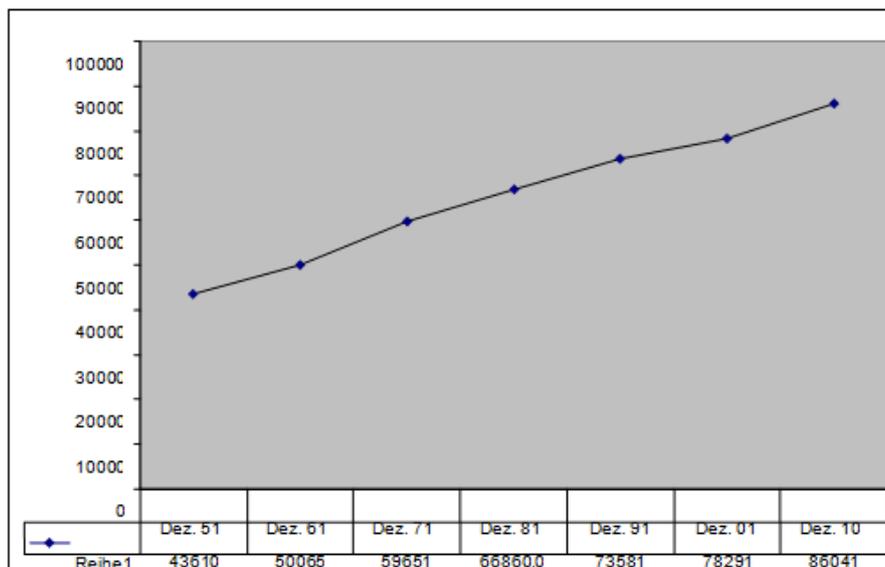


Figure 8 Number of inhabitants 1951 - 2010 of the region Walgau (Statistik Austria)

(4) Last but not least a broad participation of the local public is claimed to enhance the commitment and binding character of the concepts in case of concrete planning activities of the future.

Step 3: The final goal of the process towards a 'Spatial Development Concept Walgau' is to sign a contract between the municipal level and the federal state level to fix the concept and to make it more obligatory.

At the moment (May 2011) the core region shows the following state of affairs:

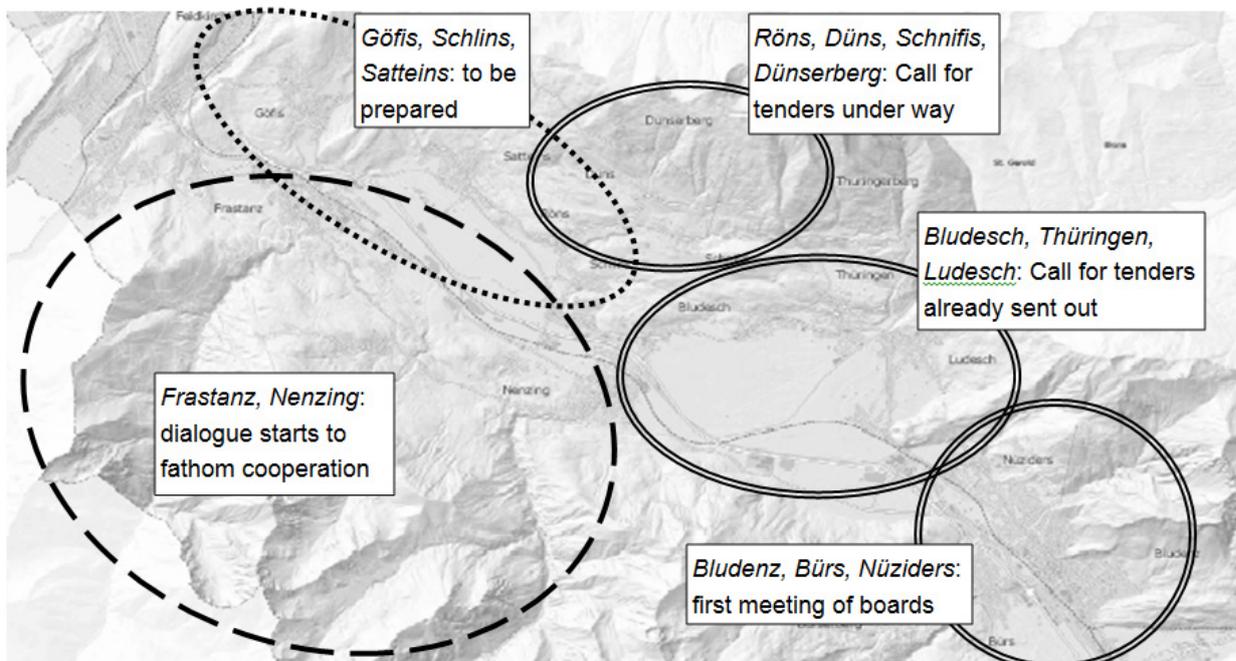


Figure 9 'State of the art' of the spatial planning concepts within the region

## 5 Outlook and further activities

The Walgau region as a slightly structured region with small local communities needs a lot of inter-municipal cooperation per se. The narrow space of an Alpine trough valley additionally forces cooperative planning and collective acting to prevent the region from disperse settlement and deterioration of nature. To reach this a common development process has been started to compile a common strategy.

In the case of the Walgau region we can identify four factors for success to enable and foster the region's planning process:

1. Transdisciplinary agenda-setting:

The process concentrates on "real-world problems" defined by the regional actors and completed by scientific analysis as the relevant questions arise. Methodologically spoken a kind of ping-pong between scientific expertise and local knowledge has been established. The regional actors' awareness of problems is a precondition for commitment and participation and needs to be at eye level with the scientific definition of needs for action.

2. Input from experts and scientific analysis:

Different analyses of regional issues and inputs from experts have been used to collect the data to describe the regional status quo. A lot of problems have been more or less 'hidden' before presenting the results or at least some important actors didn't assess the problems as serious as it should be necessary (see for example the analysis of vacant buildings, the change of settlement patterns over time or the future prospect of the climate change in the Alpine space).

3. Systemic modelling to raise the awareness of the linkages and interrelationships:

4. The cybernetic system model was an important step to gather and structure all the information collected within the first phase of the process. As a main result the process towards a 'Spatial Development Concept Walgau' started, because it was defined as a crucial lever for the regional development.

5. Development of trust and mutual understanding among decision-makers

Of course there are some restrictions connected with the implementation of the process which show that the learning process of the many actors involved is at the beginning. But the intensive process of coordination during the last two years caused an increase in confidence and mutual understanding between the mayors which allowed to start a challenging planning process which in fact force the local communities to turn down a part of the local self-administration in favour to regionally facilitate reasonable land use patterns.

Of course there are a lot of other factors of success to enable this kind of planning process reaching from the small-scaled regional structure and the regional culture of interaction to the type and acuteness of the specific problems the region is confronted with. But in this case the emphasis is on such factors of success which can be influenced and strengthened by the scientific input in and the design of the planning process.

With respect of the regional development the process should go on. The 'Spatial Development Concept Walgau' is not seen as the final upshot of the regional development process. The region has the idea of some far-reaching measures to make the

concept work. One idea promoted by the Federal Department of Spatial Planning is to establish a new instrument. A kind of 'zone bankbook' of each community should balance different types of land use and should facilitate the trade-off between the local communities. In this way it is expected to adjust imbalances between large area- communities and communities holding a small area as well as imbalances between the villages at the bottom of the valley and the small mountain villages. The instrument will be a stringent implication of the 'Spatial Development Concept Walgau'.

## References

Jahn Thomas (2005): Soziale Ökologie, kognitive Integration und Transdisziplinarität. In: Technikfolgenabschätzung Theorie und Praxis, Vol. 14 Nr. 2, pp. 32-38.

Jaeger Jochen, Scheringer, Martin (1998): Transdisziplinarität: Problemorientierung ohne Methodenzwang. In: GAIA, Vol. 7, pp. 10-25.

Honegger Jürg (2008): Vernetztes Denken und Handeln in der Praxis. Mit Netmapping und Erfolgslogik schrittweise von der Vision zur Aktion. Komplexität verstehen - Ziele erreichen - Hebel wirksam nutzen. Zürich. Versus.

Schneidewind Peter (2007): Wissenschaft und Politik: mehr als ein Missverständnis. In: RAUM Vol. 67/07, pp. 48-53.

Sellnow Reinhard (2007): Beratung und Coaching von Kommunalpolitik, Verwaltung und freien Planungsbüros bei schwierigen Beteiligungsprozessen. In: Zillesen, Horst / Kessen, Stefan (Hrsg.): Wie gestalten wir Veränderungen? Herausforderungen für die Kommunen durch den demographischen Wandel. Peter Lang Publishing Group, Berlin u. Frankfurt/M. pp 243-253.

Vester Frederic (1999): Die Kunst vernetzt zu denken - Ideen und Werkzeuge für einen neuen Umgang mit Komplexität; ein Bericht an den Club of Rome. München: dtv.