Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 65 (1973)

Heft: 2

Artikel: Die Zukunft der Berggebiete im Lichte der Leitbilder

Autor: Mühlemann, Fritz

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-354592

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die Zukunft der Berggebiete im Lichte der Leitbilder

Fritz Mühlemann

Für die Zukunft der Berggebiete ist im Schosse des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements eine wichtige Konzeption erarbeitet worden, nämlich das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet. Das Berggebiet, oder präziser, Teile davon sollen eine spezielle Förderung erfahren. Der Bund wird somit zum ersten Male in seiner Geschichte eine aktive, offensive Regionalstrukturpolitik betreiben. Was ist aber unter Regionalstrukturpolitik oder kurz Regionalpolitik zu verstehen, welche Ueberlegungen liegen ihr zugrunde? Dazu einige Stimmen:

«Fischer versteht unter Regionalpolitik (oder regionaler Wirtschaftspolitik) die Gesamtheit der wirtschaftspolitischen Massnahmen, die darauf abzielen, Ablauf und Struktur des Wirtschaftsgeschehens in den Teilgebieten eines Landes (Regionen) nach bestimmten Zielsetzungen zu beeinflussen[1].»

Oder Jürgensen: «Regionalpolitik oder regionale Wirtschaftspolitik umfasst den ökonomischen Bereich der Raumordnungspolitik und damit die Summe der wirtschaftspolitischen Massnahmen, die in den einzelnen Wirtschaftsräumen gesellschaftliche Leitbilder realisieren sollen[2].»

Und schliesslich Storbek: «Regionale Wirtschaftspolitik muss als Bestandteil der gesamten Wirtschaftspolitik, nicht aber als eine isolierte Gruppe wirtschaftspolitischer Massnahmen mit eigener Zielsetzung und autonomer Planung gesehen werden ... Ihr Wirkungsfeld ist die gesamte Wirtschaft, ihre Funktion ist die Ordnung der Raumstruktur im Rahmen der wirtschaftlichen Zielsetzungen[3].»

Die Regionalstrukturpolitik – dies geht aus den angeführten Zitaten deutlich hervor – ist also in erster Linie Wirtschaftspolitik. Die instrumentalen Ansätze zur Beeinflussung des regionalen Wirtschaftswachstums finden sich daher zum grössten Teil im wirtschaftspolitischen Bereich. Es sind dies insbesondere die Landwirtschafts-, Industrie-, Gewerbe-, Arbeits-, Wohnungsmarkt- und Infrastrukturpolitik. *Als wirtschaftspolitische Disziplin hat sich die Regionalstrukturpolitik in das allgemeine wirtschaftspolitische Zielsystem einzuordnen.*

[1] Fischer G.: «Grundfragen bei der Erarbeitung einer rationalen Regionalpolitik in schweizerischer Hinsicht», in: Wirtschaft und Recht, 22. Jg. 1970, S. 201.

[2] Jürgensen H.: «Antinomien in der Regionalpolitik», in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 14, 1963, S. 401.

[3] Storbek D.: «Die wirtschaftspolitische Problematik der Raumordnung». Eine Untersuchung über Notwendigkeit, Ziele und Mittel der Raumordnung im System der Marktwirtschaft. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 47, S. 140.

Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist die Optimierung des Wohlstands, die Sicherung eines Wachstums im Gleichgewicht.
Unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten lohnt sich ein Eingriff in die räumliche Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft immer dann, wenn dieser einen positiven Beitrag zur Wohlstands- oder unter Berücksichtigung der qualitativen Elemente zur Wohlfahrtssteigerung ergibt. Gerade die qualitativen Aspekte des Wachstums verdienen, nach dem sie während langer Zeit vernachlässigt worden sind, besondere Beachtung. Heute zeichnet sich glücklicherweise eine starke Grundwelle zugunsten der qualitativen und gegen die kompromisslose, rein dem quantitativen Denken verpflichtete Wachstumspolitik ab. Davon zeugen namentlich die vielfältigen Bestrebungen auf allen Ebenen unseres Bundesstaates zum Schutze der Umwelt und zum sparsamen Gebrauch unseres nicht vermehrbaren und daher kostbarsten Produktionsmittels, des Bodens.
Aber kommen wir zurück zum regionalen Wachstum. Wenn man das räumliche Wirtschaftswachstum beeinflussen will, muss man seine Bestimmungsgründe kennen. In einer gewachsenen Wirtschaft ist die bestehende regionale Verteilung der Branchen und Betriebe von erheblichem Gewicht für die weitere Entwicklung der Teilgebiete. Die Bedeutung der einzelnen Branchen innerhalb der Wirtschaft verschiebt sich nämlich im Zuge des Wachstumsprozesses, die Zuwachsraten sind in der Regel sehr unterschiedlich. So partizipierte beispielsweise die schweizerische Textilindustrie 1920 noch mit annähernd 50 Prozent an der Gesamtausfuhr des Landes. Bis 1970 ist ihr Anteil auf unter 10 Prozent zurückgefallen. Da die Textilbetriebe nicht gleichmässig über den schweizerischen Wirtschaftsraum verteilt sind, zeigte dieser Branchenstrukturwandel erhebliche regionalpolitische Effekte. Die wichtigsten Bestimmungsgründe des Branchenstrukturwandels sind wohl die Aenderungen bezüglich Ausmass und Verteilung der kaufkräftigen Nachfrage sowie der diskontinuierliche technische Fortschritt.
Gleichmässiges Wachstum aller Branchen würde voraussetzen, dass alle Komponenten der Güternachfrage gleichmässig zunehmen oder, um einen Fachausdruck zu gebrauchen, dass alle Einkommenselastizitäten gleich eins sind.
Was den technischen Fortschritt betrifft, so werden neue Erfindungen oder Entdeckungen ungleichmässig erzielt; sie fallen in den einzelnen Branchen zeitlich meist nicht zusammen. Der technische Fortschritt kann eine Branche mehr begünstigen als die andere.
Wie, so wird man sich fragen, kam es aber zu der heutigen räumlichen Verteilung der Branchen und Betriebe? Die Determinanten der räumlichen Verteilung von Wirtschaft und Bevölkerung sind die sogenannten Standortfaktoren.
Die klassische Standorttheorie, wie sie A. Weber begründete, geht davon aus, dass auch die räumliche Struktur, d. h. die Verteilung

von Bevölkerung und Wirtschaft auf die einzelnen Regionen durch die Marktkräfte optimal gelenkt werde. Die regional unterschiedlichen Produktionsvorteile würden sich gegenseitig korrigieren, und der Ort der günstigsten Bedingungen würde die Produktion schliesslich an sich ziehen. So kämen die jeweils günstigsten Standorte zum Zuge, und die damit erreichte Regionalstruktur der Wirtschaft entspräche zugleich der optimalen Standortverteilung.
Dieser Optimismus wurde durch die Entwicklung leider in keiner Weise gerechtfertigt, er ist denn auch längst verflogen.
Warum hat die klassische Standorttheorie versagt?
Nach der Studienkommission für Preis-, Kosten- und Strukturfragen, die im Auftrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements einen Bericht – Studien zur Regionalpolitik – verfasste, [4] bildet sich dann eine optimale Struktur, wenn folgende drei Bedingungen erfüllt sind:

1. Vollkommener Wettbewerb. Darunter subsumieren wir auch volle Markttransparenz und vollkommene Faktormobilität;
2. Keine externen Effekte zwischen den Regionen;
3. Entwicklungspotentiale aller Regionen optimal genutzt werden.

In Wirklichkeit sind diese Bedingungen, wie jeder weiss, nicht erfüllt. Abweichungen von ihnen werden von der Studienkommission als Strukturverzerrungsdeterminanten bezeichnet. Diese Strukturverzerrungsdeterminanten führen dazu, dass sich über den Markt nicht die optimale, sondern eine verzerrte Struktur herausbildet. Am augenfälligsten sind die Strukturverzerrungen, die eine Folge von Wettbewerbseinschränkungen sind. Welches sind ihre, die räumliche Verteilung beeinflussenden Effekte? Dazu ein Beispiel: Eine Unternehmung, die in einer Region praktisch ein Nachfragemonopol für Arbeitskräfte hat, wird diese Region als Standort aus naheliegenden Gründen vorziehen. Umgekehrt mag eine Unternehmung eine Region nur deshalb meiden, weil der Organisationsgrad der Arbeitnehmer sehr gross ist (Angebotsmonopol) und die Gewerkschaften entsprechend hohe Löhne durchzusetzen vermögen. Mangelnde Faktormobilität und unvollkommene Markttransparenz tragen ihrerseits in der Praxis dazu bei, den Wettbewerb und damit indirekt die Regionalstruktur zu verzerren.
Welches sind die Wirkungen der sogenannten externen Effekte? Auch hierzu ein Beispiel: Ein Produktionsbetrieb wählt einen bestimmten Standort vor allem deshalb, weil er dort seine Immissionen ungehindert und kostenlos abgeben und die Umwelt damit bela-

[4] Studienkommission für Preis-, Kosten- und Strukturfragen des Eidg Volkswirtschaftsdepartements, Bern 1972.

sten kann. Falls der Unternehmer die Kosten der Immissionsbeseitigung selber zu tragen hätte, würde sein Standortentscheid mit grosser Wahrscheinlichkeit anders ausfallen. Die externen Effekte, in diesem Falle die social costs, wirken volkswirtschaftlich strukturverzerrend.

Auf Grund der Untersuchungen der Studienkommission erschöpfen sich Einfluss und Gewicht der externen Effekte indessen nicht allein in der Tatsache, dass gewisse Unternehmungen eine bestimmte Region als Standort bevorzugen und andere dafür meiden[5]. Solche Effekte können vielmehr das Wachstum ganzer Regionen beschleunigen oder hemmen, indem sie ganz allgemein die Attraktivität einer Region als Unternehmungsstandort oder als Wohnsitz erhöhen bzw. herabsetzen. Wirkungen dieser Art kommen dann zustande, wenn sich innerhalb einer Region externe Kosten und Erträge der Unternehmungen und Haushaltungen nicht ausgleichen, sondern zu externen Kosten oder Erträgen der ganzen Region gegenüber anderen Regionen auswachsen.

Eine weitere besonders für das Berggebietskonzept wichtige Strukturverzerrungsdeterminante besteht in der fehlenden Ausnutzung des Entwicklungspotentials bestimmter Regionen. Gibt es in einer Volkswirtschaft nämlich stärker und schwächer entwickelte Regionen nebeneinander, so besteht eine grosse Wahrscheinlichkeit, dass das Entwicklungspotential der schwächer entwickelten unausgenützt bleibt. Denn in Regionen mit höherem wirtschaftlichem Entwicklungsniveau lässt sich aus zusätzlichen Faktoreinsätzen betriebswirtschaftlich in der Regel ein grösserer Gewinn erzielen als in weniger entwickelten. Dabei wäre es durchaus möglich, dass die Letzteren, wenn sie einmal einen bestimmten Entwicklungsstand erreicht hätten, höhere Erträge erbringen könnten als die bereits entwickelten Regionen. Ein gehobener Entwicklungsstand ist, nebenbei bemerkt, in potentiellen Entwicklungsgebieten in der Regel nur mit Hilfe staatlicher Entwicklungsinvestitionen zu erreichen. Die Ausnützung des Entwicklungspotentials einer Region wirft ähnliche Probleme auf wie die Entwicklung eines neuen Wirtschaftszweiges in einem Land mit Wettbewerbswirtschaft. Um einem jungen Wirtschaftszweig den Start zu ermöglichen, d. h. um ihn in den Bereich sogenannter steigender Skalenerträge zu führen, muss er in der Startphase oft entweder durch einen Erziehungszoll vor der ausländischen Konkurrenz geschützt oder durch Subventionen unterstützt werden.

Was geht aus der Analyse der Strukturverzerrungsdeterminanten hervor?

Eine Regionalstrukturpolitik, die sich nach wirtschaftlichen Ge-

[5] Studienkommission für Preis-, Kosten- und Strukturfragen des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements, a. a. O., S. 50ff.

sichtspunkten orientiert, muss in erster Linie darauf bedacht sein, die strukturverzerrenden Effekte abzubauen. Gelingt dies, erfolgt ein Annäherungsprozess an die optimale Struktur, das Wachstum im Gleichgewicht wird erleichtert. Indessen benötigt dieser Prozess Zeit, viel Zeit sogar. Die bestehenden Betriebe und zum Teil wohl auch die Wohnbevölkerung sind durch vielerlei Faktoren an ihren heutigen Standort gebunden. Betriebsverlegungen kämen in der Regel wohl teurer zu stehen als die Einsparungen, die sich aus einer Anpassung an neue Standortbedingungen erzielen lassen. Aus diesem Grunde stehen als Ansatzpunkte für eine Regionalstrukturpolitik im grossen und ganzen nur die neu entstehenden Einheiten – Betriebsneugründungen, neue Betriebsstätten und Filialbetriebe – zur Verfügung. Manövriermasse ist mit andern Worten das im Zuge des Wachstums neu Entstehende. Daraus ergibt sich für die Regionalpolitik bereits eine erste wichtige Folgerung:

Je günstiger die Wachstumsbedingungen, je besser das allgemeine Wirtschaftsklima, mit desto grösseren Erfolgsaussichten können die Ziele der Regionalpolitik verfolgt werden.

Internationale Erfahrungen bestätigen den engen Zusammenhang zwischen allgemeiner Wirtschaftslage und Erfolg regionalpolitischer Anstrengungen. Unter Einsatz regionalpolitischer Instrumente konnten beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren rund 300 000 Arbeitsplätze in den wirtschaftlich wenig entwickelten Regionen geschaffen werden. In Deutschland führt man diesen Erfolg nicht zuletzt auf die konsequente Integration der Regionalstrukturpolitik in das System der sozialen Marktwirtschaft zurück. Die Regionalpolitik obliegt dem Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen.
Im Gegensatz zu Deutschland verstärkt sich dagegen in Staaten mit ungünstigem Wirtschaftsklima trotz massivem Mitteleinsatz zugunsten regionalpolitischer Anliegen das Gefälle zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Regionen. Die Wohlstandsschere öffnet sich, das Ungleichgewicht wird fortwährend grösser.
Auch in der Schweiz nimmt das Entwicklungsgefälle zwischen den verschiedenen Regionen zu. *Indessen ist diese Entwicklung zweifellos nicht auf eine mangelnde Prosperität unserer Wirtschaft, sondern eher auf die weitgehende regionalpolitische Abstinenz des Staates zurückzuführen.*
Die partiellen Anstrengungen zur Förderung des regionalen Wirtschaftswachstums wurden bis anhin hauptsächlich von den Kantonen und Gemeinden getragen. Sie bedienten sich hierbei der bekannten klassischen Instrumente wie Einräumung von Steuerprivilegien an neu zuziehende Betriebe, Bereitstellung von günstigem Industriebauland, Beiträge an die Fremdenverkehrswerbung usw. Diese Politik ist im wesentlichen auf die Anwerbung standortsu-

chender Unternehmungen zwecks langfristiger Verbesserung der Fiskaleinnahmen ausgerichtet. Es ist nicht zu übersehen, dass die Kantone und Gemeinden derweise in einem volkswirtschaftlich eher fragwürdigen Wettbewerb um die Gunst der Unternehmungen stehen.

Der Bund dagegen hat sich bisher höchstens indirekt darum bemüht, die wirtschaftliche Entwicklung zu beeinflussen. Es geschieht dies zur Hauptsache im Rahmen seiner Landwirtschafts-, Verkehrs- und Finanzpolitik.

Diese Anstrengungen vermochten indessen die Vergrösserung des Entwicklungsgefälles nicht zu bremsen, da die Hilfe – einer Berieselungsanlage ähnlich – zu aufgesplittert und zu schematisch erfolgte. Zudem ist die Bundespolitik leider nicht widerspruchsfrei. Im Zuge einer Oeffnung der drückendsten Engpässe in den Ballungsgebieten mit Bundesmitteln – Beispiele sind die Förderung des Wohnungsbaus und die Sanierung des Agglomerationsverkehrs – wird natürlich die Sogkraft der Grossstädte weiter verstärkt. Wohl hat sich im ländlichen Raum verschiedenes gebessert, konnten die grössten sozialen Härten gemildert werden. In der Entwicklung insgesamt ist jedoch keine entscheidende Wende eingetreten. Die grossen regionalen Unterschiede braucht man wohl kaum ausführlich nachzuweisen. Die in den Berichten des ORL-Instituts «Landesplanerische Leitbilder der Schweiz» festgehaltenen Zahlen sprechen hierfür eine deutliche Sprache[6]. Immerhin seien folgende Fakten in Erinnerung gerufen:

Trotz der helvetischen Bevölkerungsexplosion – die schweizerische Wohnbevölkerung nahm seit dem Zweiten Weltkrieg im Durchschnitt pro Jahr um etwa 75 000 Menschen zu – haben seit 1960 über 40 Prozent aller Gemeinden nicht nur relativ, sondern absolut an Bevölkerungssubstanz verloren. Es sind vor allem die ländlichen Kleingemeinden, die diesem Auslaugungsprozess unterliegen.

Auf der andern Seite wächst die Agglomerationsbevölkerung entsprechend stark. Daraus resultiert natürlich eine enorme Ballung, die für zahlreiche, zum Teil politisch brisante Probleme – z. B. Wohnungsbau, Agglomerationsverkehr, Umweltschutz – zumindest mitverantwortlich ist.

Stark zugenommen hat aber auch – wie die Berechnungen von Fischer und die Schätzungen der Schweizerischen Bankgesellschaft zeigen – das Wohlstandsgefälle[7]. Das Volkseinkommen pro Kopf der Bevölkerung betrug 1950 im schweizerischen Mittel rund 3700 Fr., 1960 5800 Fr. und 1971 13 200 Fr. Die Kehrseite dieses Wachstums bildet das zunehmende regionale Ungleichgewicht. 1950 betrug die absolute Differenz zwischen den kantonalen Extremwerten rund 2400 Fr., 1960 3100 Fr. und 1971 beinahe 11 000 Fr. Interessanter,

[6] «Landesplanerische Leitbilder der Schweiz», Schlussbericht, Zürich 1971, S. 86ff.

weil aussagekräftiger als die absolute Differenz zwischen den Extremwerten ist die Extremwertdifferenz in Prozent des schweizerischen Mittels. 1950 bezifferte sie sich auf rund 64 Prozent, nahm dann bis 1960 ab auf ungefähr 54 Prozent. Diese Entwicklung veranlasste und berechtigte Flückiger in seiner Expertise von einem raschen Aufholen der Bergggebietskantone zu sprechen[8]. Seit 1960 ist die relative Differenz aber wieder angestiegen, und zwar besonders in den letzten Jahren. 1971 belief sie sich auf rund 84 Prozent. In Parlament und Oeffentlichkeit blieb diese Entwicklung nicht unbemerkt. Nicht weniger als sieben Motionen, zahlreiche Interpellationen und kleine Anfragen sind in den vergangenen sechs Jahren zu diesem Thema eingegangen. Da sich die Situation vor allem in einigen Talschaften des Berggebiets verschlimmerte, lag die Berggebietsförderung im Vordergrund des Interessens.

Auf Grund der parlamentarischen Vorstösse beauftragte der Bundesrat 1968 seinen Delegierten für Konjunkturfragen, Professor Hugo Allemann, ein gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet zu erarbeiten. Der Delegierte konnte seine diesbezüglichen Arbeiten Ende 1970 abschliessen. Im Frühjahr 1971 übertrug ihm der Bundesrat, den Vollzug der unterbreiteten Vorschläge vorzubereiten und entsprechende Anträge zu stellen.

Welches sind die Instrumente und Richtlinien dieser Regionalpolitik? Zunächst einmal handelt es sich um eine *auf die gesamte regionale Wirtschaft bezogene Konzeption.* Die in dem vom Bundesrat genehmigten Bericht vorgeschlagenen Massnahmen lassen sich in fünf Bereiche gliedern, nämlich in die Teile

1. Landwirtschaft,
2. Fremdenverkehr, Industrie und Gewerbe,
3. Finanzpolitik,
4. Bildungspolitik und,
5. Infrastrukturpolitik.

Was die *Landwirtschaftspolitik* betrifft, wurde zunächst als Sofortmassnahme eine Erhöhung der Kostenbeiträge für Viehhalter im Berggebiet postuliert. Diese Massnahme ist inzwischen realisiert worden.

Sodann erhob man die Forderung nach einer verstärkten Arbeitsteilung zwischen Berg- und Tallandwirtschaft, wobei den Bergbauern

[7] Fischer G.: «Berechnungen und Vorausschätzungen regionaler Volkseinkommenszahlen in der Schweiz 1950 bis 1980», St. Gallen 1969. Schweiz. Bankgesellschaft, «Die Schweiz in Zahlen 1972».

[8] Flückiger H.: «Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet», Bern, 1969.

vornehmlich diejenigen Aufgaben reserviert werden sollen, die sie, verglichen mit den Flachlandproduzenten, zu den relativ geringsten Kostennachteilen übernehmen können. Im Vordergrund stehen wohl Milchwirtschaft und Aufzucht. Die Abteilung für Landwirtschaft will diese Aufgabe im Rahmen des gesamtschweizerischen landwirtschaftlichen Produktionsprogramms lösen.

Ein weiterer Fragenkomplex betrifft die gezielte Entschädigung der Berglandwirte für gemeinwirtschaftliche Leistungen. Auch diese Fragen werden gegenwärtig von der Abteilung für Landwirtschaft geprüft.

Ferner wird die Entflechtung des unübersichtlich gewordenen und in seiner Zielsetzung zum Teil widersprüchlichen Subventionssystems empfohlen. Die Beihilfen sollen auf Grund der unterbreiteten Vorschläge nicht abgebaut – dies wäre im Hinblick auf die teilweise prekäre Einkommenslage der Landwirtschaft und der zunehmenden Bedeutung dieses Berufsstandes für den Umweltschutz sicher nicht zu verantworten –, sondern auf die wesentlichen Anliegen konzentriert werden.

In den Sektoren *Fremdenverkehr, Industrie und Gewerbe* stehen vor allem eine Verbesserung des Zugangs zum Kapitalmarkt zur Diskussion. Während für den Tourismus das Hotelkreditgesetz in dem Sinne revidiert werden soll, dass auch Kredite für Neubauten unter gleichzeitiger Beschränkung dieser Hilfe auf touristisch zu fördernde Bergregionen gewährt werden können, steht im gewerblich-industriellen Bereich die Frage einer Bundesbeteiligung am Bürgschaftsrisiko bei der Verbürgung lang- und mittelfristiger Kredite zugunsten von Klein- und Mittelbetrieben in Abklärung. Schliesslich soll in touristisch erschlossenen oder erschliessbaren Regionen die Möglichkeit der Sanierung einer Zweitwohnung mit Bundesmitteln vorgesehen werden. Dies soll über eine Aenderung des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten geschehen. Die eidgenössischen Räte dürften sich demnächst mit diesem Geschäft zu befassen haben.

Finanzpolitisch sind der inter- und innerkantonale Finanzausgleich sowie die Steuerharmonisierung für den Erfolg einer regionalen Entwicklungspolitik von zentraler Bedeutung. Bereits mit der Annahme der Motion Leu vom 19. September 1967 hat sich der Bundesrat bereit erklärt, den bundesstaatlichen Finanzausgleich einer grundsätzlichen Ueberprüfung zu unterziehen und allenfalls Vorschläge für eine Neuordnung desselben zu unterbreiten. Steuerharmonisierung und Finanzausgleich sind zwar langfristige Aufgaben, indessen setzt die letzten Sommer erheblich erklärte Motion Letsch der Verwaltung nun verbindliche Termine. Der Bundesrat hat bis Ende 1974 dem Parlament Vorschläge zu unterbreiten.

Im Bereiche der *Bildungspolitik* wird eine Verbesserung der Ausbildungsbeihilfen an minderbemittelte Familien im Berggebiet sti-

puliert. Diese Aufgabe ist im Rahmen der Reorganisation des schweizerischen Bildungskonzepts zu lösen.
Zur Erhöhung der Attraktivität des ländlichen Raumes sind die Standortbedingungen für die Landwirtschaft, die Industrie, den Tourismus und das Gewerbe zu verbessern. Da natürliche Gegebenheiten wie Bodengestaltung, hydrologische Verhältnisse, Klima, landschaftliche Schönheiten usw. nicht oder nur schwer beeinflussbar sind, liegt der Ansatz zur Förderungspolitik zwangsläufig im Bereiche der *Infrastruktur*. Diesem Zwecke dient der Gesetzesentwurf über Investitionshilfe für die Berggebiete.
Wie die Erfahrung lehrt, bestehen in der Praxis trotz den bei Infrastrukturinvestitionen teilweise recht hohen Subventionsleistungen von Bund und Kanton oft unüberwindliche Schwierigkeiten, da die Finanzkraft der Gemeinden vielfach für die Restfinanzierung nicht ausreicht. Diesfalls werden Kantons- und Bundesbeiträge überhaupt nicht ausgelöst. Der nun vorliegende Gesetzesentwurf hat zum Zweck, die Finanzierungslücke, die in wirtschaftlich schwach strukturierten Berggebieten bei der Verwirklichung von Infrastrukturprojekten auftritt, zu schliessen. Die Voraussetzungen für die Entwicklung der Förderungsgebiete sollen durch vermehrte Erschliessung und Versorgung mit öffentlichen Diensten verbessert werden. Dies entspricht den in den einschlägigen parlamentarischen Vorstössen fixierten Zielen, den regionalen Wohlstand zu heben und die Abwanderung zu bremsen.
Soviel zu den neu vorgesehenen Massnahmen zugunsten des Berggebietes. *Die neue Entwicklungskonzeption beschränkt sich indessen nicht auf eine Ergänzung und Verbesserung des Instrumentariums. Entscheidender und langfristig wohl bedeutungsvoller ist die geforderte Entwicklungsplanung.* In seiner 1970 veröffentlichten Expertise weist Flückiger nach, dass die Verhältnisse innerhalb der schweizerischen Bergkantone ausserordentlich verschieden sind. Eine effiziente Entwicklungspolitik schliesst deshalb eine schematische Förderung des gesamten Berggebietes aus. *Für jede Region ist das ihr entsprechende Entwicklungskonzept zu erarbeiten.*
Was bedeutet aber ein solches Entwicklungskonzept im Konkreten? Im Grundlagenbericht zu den «Leitlinien für die Berggebietsförderung» findet man folgende Umschreibung: Unter einem regionalen Entwicklungskonzept wird ein Bündel von aufeinander abgestimmter operabler und grundsätzlich realisierbarer Ziele verstanden, die den wünschbaren und anzustrebenden Entwicklungsstand einer Region in einem bestimmten Zeitpunkt definieren. Dieses Zielsystem enthält alle wesentlichen Elemente, welche die Lebensbedingungen beeinflussen und – wenn auch in unterschiedlichem Masse – als steuerbar erscheinen[9].

[9] «Grundlagen zu den Leitlinien für die Berggebietsförderung», Bern 1973.

Das Entwicklungskonzept besteht insbesondere aus einer Lage- und Potentialanalyse.
Basierend auf deren Ergebnissen erfolgt die eigentliche Zielbestimmung für die regionale wirtschaftliche Entwicklung. Es ist zu bestimmen, welche Kombinationen der Wirtschaftssektoren und -branchen den bevölkerungs- und wohlstandspolitischen Vorstellungen am besten entsprechen. Es wird also zu untersuchen sein, ob eine Region sich vornehmlich für eine landwirtschaftliche, eine touristische oder eine industriell-gewerbliche Entwicklung eignet, welche Branchen die günstigsten Standortbedingungen finden, welche Betriebs- oder Branchenkombination allenfalls den grössten Beitrag zur Zielerfüllung liefern könnte. Im Gegensatz zu den Ballungsräumen fehlt in den ländlichen Gebieten häufig der Nachfrage- und damit der Entwicklungsdruck. Eine ordnende Planung im Sinne der traditionellen Orts- und Regionalplanungen genügt nicht, es bedarf eines Entwicklungsplanes, eines gesamtheitlichen Entwicklungskonzepts. Dazu gehört beispielsweise auch ein Realisierungsprogramm, das den Ausbau der Infrastruktur mit den konzeptrelevanten privaten Investitionsvorhaben abstimmt.
Das regionalwirtschaftliche Entwicklungskonzept muss eine fundierte und ausgewogene Grundlage für die Raumplanung liefern. Seine Realisierung hat in engstem Schulterschluss mit der Planung zu erfolgen. Nur so ist es möglich, die Entwicklung in den wirtschaftlich zurückgebliebenen Regionen in geordnete Bahnen zu lenken und übergeordneten Aspekten wie beispielsweise denjenigen des Landschafts- und Umweltschutzes gebührend Rechnung zu tragen und einen vertretbaren Ausgleich divergierender Interessen zu finden. Raumplanung und Regionalstrukturpolitik greifen wie Zahnräder ineinander. Im Gesetzesentwurf über Investitionshilfe für Berggebiete wird deshalb verlangt, dass die im Entwicklungskonzept verankerten Zielsetzungen und Projekte mit den regionalen Gesamt- und Teilrichtplänen übereinstimmen – soweit diese bereits vorliegen –, beziehungsweise dass sich die Kantone verpflichten, die in einem von ihnen und dem Bunde genehmigten Entwicklungskonzept ausgewiesenen Projekte in die Gesamt- und Teilrichtpläne zu übernehmen.
Regionale Förderungsmassnahmen, die nicht auf ein übergeordnetes Konzept ausgerichtet sind, schaffen indessen Präjudizien, die unter Umständen eine gesamtwirtschaftlich optimale Lösung erschweren. Die regionalen Konzepte sollten daher nicht isoliert erarbeitet und festgelegt werden. Die künftige Stellung der Region im Rahmen der nationalen Gesellschaft und Wirtschaft ist zu definieren. Die Interdependenzen zwischen den Teilräumen sind zu berücksichtigen. Die verschiedenen regionalen Konzepte sind aufeinander abzustimmen. Wie soll und kann dies geschehen?
Dazu braucht man eine Richtschnur. Was die Regionalpolitik be-

trifft, findet man in den Richtlinien des Bundesrates zur Regierungspolitik 1971 bis 1975 konkrete Vorstellungen. Der Bundesrat führt nämlich aus:

«Trotz erheblicher Steigerung des allgemeinen Wohlergehens sind in unserem Land in den letzten Jahren regional stark ausgeprägte Wohlstandsunterschiede entstanden. Mit zunehmender wirtschaftlicher Dynamik hat sich bei uns auch die Agglomerations- und Entleerungsbewegung in verstärktem Masse bemerkbar gemacht. Diese Entwicklung kann aber, was den Umweltschutz und den Ausbau der Infrastruktur betrifft, von einem bestimmten Grad an zu einer starken, für die Gemeinschaft untragbaren Belastung führen.

Wir sind gewillt, zwischen ländlichen und städtischen, zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten mit finanz- und raumordnungspolitischen Mitteln einen sinnvollen Ausgleich anzustreben, auf eine Angleichung des Wohlstands in den verschiedenen Regionen hinzuwirken und im Sinne dieses Ausgleichs die Besiedlungspolitik zu beeinflussen. Wir beabsichtigen, insbesondere die von der Abwanderung bedrohten Regionen mit gezielten Massnahmen zu fördern und zu stärken. Diese Massnahmen sollen auf Grund regionaler, auf das Gesamtinteresse abgestimmter Entwicklungskonzepte getroffen werden[10]».

Was ist indessen unter dem Gesamtinteresse, auf das die Entwicklungskonzepte abzustimmen sind, zu verstehen? Das regionale Wachstum ist keine isolierte oder isolierbare Grösse. *Regionale Wirtschafts- und Wachstumspolitik ist durch zahllose Bande verknüpft mit andern Disziplinen ökonomischer und ausserökonomischer Art.* Wie verträgt sich das Postulat nach regional ausgeglichenem Wachstum beispielsweise mit den Forderungen des Umweltschutzes, der Siedlungspolitik, des Landschaftsschutzes, mit den Anliegen der Konjunktur-, der Wachstums-, der Wettbewerbs–, der Landwirtschafts–, der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik usw.? Alle diese Bereiche stehen zueinander in mehr oder weniger engen wechselseitigen Beziehungen, beeinflussen sich gegenseitig und müssten deshalb eigentlich in ein Gesamtkonzept des Landes integriert werden. Greift man lediglich einen Teilbereich heraus, eben beispielsweise die Raumordnungspolitik, läuft man Gefahr, die raumrelevanten Effekte auf Kosten anderer, vielleicht ebenso wichtiger Anliegen, zu überwerten.

Die Erarbeitung eines Gesamtkonzepts des Landes scheint aber ausserordentlich anspruchsvoll und es ist fraglich, ob dies überhaupt innerhalb nützlicher Frist möglich ist. Man bedenke, das Gesamtkonzept könnte sich ja nicht nur auf raumordnungspolitische und noch viel weniger ausschliesslich auf regionalpolitische – also wirt-

[10] «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971 bis 1975» vom 13. März 1972, S. 32.

schaftspolitische – Ziele beziehen. Ein vieldimensionales Zielsystem wäre notwendig. Dies erfordert aber eine integrale, praktisch sämtliche Bereiche des öffentlichen Lebens umfassende Planung, deren Resultate erst noch der Zustimmung des Souveräns bedürften. Nur nebenbei sei bemerkt, dass zurzeit die Verfassungsgrundlagen für einen umfassenden Nationalplan fehlen.

Indessen besitzen wir in Form der landesplanerischen Leitbilder der Schweiz zumindest raumordnungspolitische Konzepte und damit eine erste Diskussionsgrundlage. Auch wenn der wissenschaftliche Gehalt der diesen Werken zugrunde liegenden Teilleitbilder, wie die Autoren hervorheben, unterschiedlich ist, was wesentlich mit dem ungleichen Stand der Grundlagenforschung im entsprechenden Sachgebiet erklärt wird, sind diese Arbeiten sehr wertvoll. Sie ermöglichen erst eigentlich eine Auseinandersetzung auf breiter Front mit der Raumpolitik.

Welche der neun vom ORL-Institut erarbeiteten Varianten entspricht nun am ehesten dem Berggebietskonzept des Bundes? Diese Frage ist von der Institutsleitung gestellt worden. Wir wollen versuchen, sie zu beantworten. Allerdings – und dies soll einschränkend nochmals hervorgehoben werden – können u. E. die ORL-Leitbilder, weil sie von den nicht direkt raumbezogenen Zielen entweder abstrahieren, oder den räumlichen Zielvorstellungen Priorität einräumen, kein Ersatz für das Gesamtkonzept des Landes sein.

Schon aus den Richtlinien des Bundesrates zur Regierungspolitik 1971 bis 1975 ergibt sich zwingend, dass all jene Leitbilder, welche eine grossräumige Konzentration vorsehen, also dem vom Bundesrat gewollten regionalpolitischen Ausgleich zuwiderlaufen, im vornherein ausscheiden. Diese Ausscheidung rechtfertigt sich auch deswegen, weil man sich rein wirtschaftlich mit der Studienkommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements fragen muss, ob es sich verantworten lässt, die bei zunehmender Ballung rasch steigenden Kosten der Enge in Kauf zu nehmen. Die der im internationalen Vergleich nicht übermässig grossen Stadt Zürich erwachsenden Ballungskosten sind ein ernstzunehmendes Signal. Professor Nydegger hat vor kurzem in seinem vor der Studiengemeinschaft für Bau- und Verkehrsfragen Zürich gehaltenen Referat nachdrücklich darauf verwiesen. Aus diesem Grunde fallen die Varianten 1 bis 3 sicher nicht in Betracht.

Im vierten Landwirtschaftsbericht vom 26. Februar 1969 sind ferner die Grundzüge der Landwirtschaftspolitik des Bundesrates fixiert. Dieser Bericht illustriert, in welcher Form der Bund nach wie vor bestrebt ist, einen gesunden Bauernstand und eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten. Das Schwergewicht liegt auf Strukturverbesserungen, damit die Landwirtschaft aus eigener Kraft den Anschluss an andere Wirtschaftszweige finden kann. Die Strukturverbesserungen haben aber ihre Grenzen. In der EWG werden sie zum

Beispiel dort bewusst verlangsamt, wo es gilt, der Entleerung abgelegener Räume, die für die Produktion weniger günstig sind, wohl aber als Erholungsgebiete in Frage kommen, entgegenzuwirken. Man beginnt einzusehen, dass die Landwirtschaft neben ihrer angestammten Aufgabe als Nahrungsmittelproduzent noch gemeinwirtschaftliche Funktionen erfüllt. In diesem Zusammenhang gehört auch die Feststellung, dass eine umfassende Landesverteidigung ohne die Sicherung einer gewissen Selbstversorgung für den Notfall wenig glaubhaft wirkt.

Die Marschrichtung der Landesregierung ist also auch im Bereiche der Agrarpolitik unmissverständlich festgelegt. Ausscheiden müssen wir deshalb all jene Leitbilder, welche der Landwirtschaft zur Hauptsache landschaftspflegerische Funktionen zuweisen und sie von der Aufgabe des Nahrungsmittelproduzenten mehr oder weniger entbinden. Es handelt sich um die Varianten 1 und 3 (die allerdings bereits aus anderen Gründen ausgeschieden wurden), sodann um 4 und 6.

Im Evaluationsverfahren, wenn man dieses Wort gebrauchen darf, verbleiben somit noch die Varianten 5, 7, 8 und 9. Bei der näheren Beurteilung dieser Leitbilder ist zu bedenken, dass eine zu starke Streuung oder Auflockerung des Siedlungsgebietes zu steigenden Kosten der Weite führt. Die Kosten für die Infrastruktur werden in solchen Gebieten zu hoch, da die Kapazität der Einrichtungen häufig zu wenig ausgelastet werden kann und die Anlagen daher unwirtschaftlich klein errichtet werden müssen. Unter diesen Gesichtspunkten fallen auch die Varianten 8 und 9, welche beide eine sehr starke Dezentralisation zum Inhalt haben, ausser Betracht.

Somit bleiben die Varianten 5 und 7. Wenn zwischen diesen beiden noch gewählt werden muss, würden wir der Variante 5 den Vorzug geben. Das Leitbild 7 stellt die Förderung der Mittelstädte in den Vordergrund. Gewisse Dienstleistungen (Spezialkliniken, Hochschulen, hochspezialisierte Dienstleistungsbetriebe usw.) sind nur in grösseren Zentren lebensfähig, weshalb die Variante 7 die Gefahr in sich birgt, dass gewisse Landesteile, zum Beispiel die Ostschweiz, mit solchen speziellen Diensten unterversorgt werden könnten.

Damit wäre die Wahl an sich getroffen. Indessen könnte gerade unter dem Blickwinkel des Berggebietskonzepts die Kombination einer extremen Dezentralisationsvariante (8 oder 9) mit der Variante 5 zu günstigen Resultaten führen.

Das ORL-Institut verweist zu Recht auf diese Möglichkeit[11]. Eine Kleinstadt erfüllt im Berggebiet oder im dünn besiedelten ländlichen Raum eben eine ganz andere Funktion als in der näheren Umgebung grosser Ballungszentren.

Wo es gilt, einen bestimmten Raum zu pflegen, als Erholungsgebiet

[11] «Landesplanerische Leitbilder der Schweiz», a. a. O., Band I, S. 33.

wohnlich zu erhalten, müssen unter Umständen «Kosten der Weite» in Kauf genommen werden.
Ob nun allerdings eher eine Lösung im Sinne der Variante 5 oder im Sinne einer Kombination von Variante 5 mit Variante 8 oder 9 ins Auge gefasst wird, ist unseres Erachtens weniger wichtig, als der Entschluss, etwas zum Ausgleich des stark divergierenden regionalen Wirtschaftswachstums zu tun. Und diese Entscheidung ist ja nun glücklicherweise gefallen. Im übrigen, so will uns scheinen, kann ja ein Entwicklungsleitbild nie in allen Einzelheiten im Büro, sei das nun von Zürich oder Bern aus, festgelegt werden. Die Wissenschaft kann nur einige grundlegende Varianten in einem recht groben Massstab zur Diskussion stellen. Die effektive Entwicklung aber wird aus der permanenten Auseinandersetzung der Wissenschaft mit den Wünschen der betroffenen Bevölkerung und aus der Konfrontation dieser Wünsche mit den praktischen Gegebenheiten und Möglichkeiten wachsen.
Und nun zur letzten Frage. Ist es zu verantworten, regionale Entwicklungskonzepte lediglich auf Grund politischer in der Formulierung recht allgemeine gehaltener Zielvorstellungen zu verwirklichen? Engt diese Politik, die kein umfassendes übergeordnetes, nicht nur räumliche Aspekte berücksichtigendes Leitbild als Grundlage besitzt, nicht den Spielraum des gegenwärtig noch fehlenden gesamtschweizerischen oder sogar europäischen Konzepts ungebührend ein?
Kritisiert man die eingeschlagene Politik, hat man nach den Alternativen zu fragen. *Die wahrscheinlichste Alternative zu den erarbeiteten regionalpolitischen Ansätzen ist die Politik des «laissez-faire». Mit dieser Politik werden jedoch auch Präjudizien geschaffen, und zwar nicht weniger bedeutsame.* Die Trendentwicklung würde ihren Lauf nehmen. Eine Politik, die ausgleichend auf das räumliche Wachstum von Wirtschaft und Bevölkerung wirkt, entspricht nun aber unseres Erachtens dem noch zu formulierenden komplexen Zielsystem, eben dem gesamtheitlichen Leitbild wohl weit eher, als die Trendentwicklung. Die zahlreichen Probleme der Erosions- und Entleerungsgebiete einerseits und die nicht minder drückenden Sorgen der überforderten Ballungsräume anderseits, scheinen jedenfalls diese These zu stützen. Aus diesen Ueberlegungen sind wir der festen Ueberzeugung, dass die Verwirklichung der regionalpolitischen Projekte des Bundes nicht nur verantwortet werden kann, sondern nachgerade unerlässlich und dringend geworden ist.