

Regionalpolitik und Agrarpolitik

Autor(en): **Rey, A.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie agraires**

Band (Jahr): **6 (1978)**

Heft 11

PDF erstellt am: **16.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966205>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

REGIONALPOLITIK UND AGRARPOLITIK

A . R E Y *

1. Einleitung

Die Regionalpolitik wird in der Schweiz als eine Art Selbstverständlichkeit angesehen und vermag daher auch keine politischen Diskussionen auszulösen. Praktisch fehlt jedoch eine wirksame Regionalpolitik. Das heisst nicht, dass wir in der Schweiz keine regionalpolitischen Massnahmen hätten. Im Gegenteil; diese Politik stützt sich jedoch einseitig auf eine eher schwache, partielle Förderung ab und im übrigen ist die Förderung der Ballungsräume über eine globale, undifferenzierte, in der räumlichen Wirkung als neutral angesehene Wirtschaftspolitik effizienter.

Mit diesem Vortrag soll gezeigt werden, dass der Bund mit zahlreichen gezielten regionalpolitischen Massnahmen die Entwicklung in den Berggebieten fördert, diese aber durch die übrigen global- und sektoralpolitischen Massnahmen kompensiert werden. Die Entwicklung der Veränderung der regionalen und kantonalen Pro-Kopf-Einkommen zeigen, dass sich in der Schweiz das Gefälle zwischen wirtschaftlich starken und wirtschaftlich schwachen Gebieten entschieden verschärft hat. (1)

2. Gründe für eine aktive Regionalpolitik

Eine weitere Entleerung der Bergtäler und ländlichen Gebiete einerseits und eine weitere Ballung der Bevölkerung in den Wirtschaftszentren andererseits bewirkten

- einen starken Anstieg der Infrastrukturkosten in den Städten (Kosten der Enge) und in den dünnbesiedelten Berggebieten (Kosten der Weite)
- Uebernutzung der Umwelt in den Ballungsräumen
- Vergandung weiter Gebiete, wachsende Gefahrenpotentiale und Ertragsausfälle

* lic.oec.publ. volksw. Mitarbeiter d. Schweiz. Arbeitsgemeinschaft für die Bergbevölkerung (SAB)

Neben diesen wirtschaftlichen Gründen gibt es aber auch staats- und gesellschaftspolitische Gründe für eine gleichmässige Verteilung der Bevölkerung und Wirtschaftskraft. Diese sind:

- Erhaltung einer gewissen wirtschaftlichen und politischen Autonomie auch der schwächeren Glieder des Föderativstaates
- Vermeidung der negativen Folgen aus der Verstädterung: Wachsende Kriminalität, Drogenkonsum, Suizide, Terrorakte usw.
- Vermeidung zunehmender sozialer Spannungen und Verarmung der Bevölkerung in den Bergtälern

3. Verfassungsmässige Grundlage für eine aktive Regionalpolitik

Die Verfassungsgrundlage für eine aktive Regionalpolitik ist eindeutig. Art. 31bis, Abs. 3, Buchstabe c der Bundesverfassung ermächtigt den Bund, Vorschriften "zum Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile" zu erlassen, wenn es das Gesamtinteresse rechtfertigt; nötigenfalls darf er von der Handels- und Gewerbe-freiheit (HGF) abweichen. Alle bisherigen Massnahmen des Bundes zur Förderung der Berggebiete sind jedoch marktkonform und auf ein Abgehen von der HGF konnte verzichtet werden. Ferner kann der Bund nach Art. 22quater, Abs. 2 des Grundgesetzes Bestrebungen der Kantone zur geordneten Erschliessung und Besiedlung des Landes sowie zur zweckmässigen Nutzung des Bodens direkt durch finanzielle Leistungen fördern (2).

4. Der Begriff Regionalstrukturpolitik

Die Theorie der Wirtschaftspolitik unterscheidet zwischen Globalpolitik und Strukturpolitik. Während sich globalpolitische Massnahmen immer auf die Wirtschaft als Ganzes beziehen, sind strukturpolitische Massnahmen entweder auf einen bestimmten Wirtschaftszweig, eine bestimmte Gütergruppe oder auf ein räumlich begrenztes Gebiet in bezug zum Ganzen oder aber auf einzelne bestimmte Unternehmungen ausgerichtet. Je nachdem spricht man von

- Sektoralstrukturpolitik
- Regionalstrukturpolitik
- unternehmenbezogene Strukturpolitik (3)

Vereinfacht ausgedrückt kann die Regionalpolitik auch als der ökonomische Teil der Raumordnungspolitik oder als der räumliche Teil der Strukturpolitik verstanden werden (4).

Entscheidend ist die Erkenntnis, dass globalpolitische Massnahmen nicht strukturneutral wirken und sektoralpolitische Massnahmen regional ungleich wirken. Undifferenzierte globalpolitische und sektoralpolitische Massnahmen wirken sogar ballungsfördernd (5).

5. Uebersicht der regionalpolitischen Massnahmen des Bundes

5.1. Gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Regionalstrukturpolitik

Zentrale Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe für eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Förderung der Berggebiete bildet das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) (6). Das IHG wird durch weitere Erlasse flankiert, die teilweise bereits inkraftgesetzt worden sind. Andere stehen unmittelbar vor der Beratung durch die eidgenössischen Räte oder liegen bereit zur Vernehmlassung in den Schubladen des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) (7).

Diese langfristig wirksamen und sorgfältig vorbereiteten Infrastruktur- und Wirtschaftshilfen des Bundes sind erst recht im Anlaufen. Von rund fünfzig regionalen Entwicklungskonzepten gemäss IHG sind heute etwas mehr als die Hälfte der Konzeptarbeiten abgeschlossen. Zur Gewährung von Investitionskrediten zu günstigen Bedingungen für die Restfinanzierung von Infrastrukturprojekten (Laufzeit 25 bis 30 Jahre, 5 Jahre Karenzfrist, zinsgünstig oder zinsfrei) will der Bund einen sogenannten Fonds de Roulement äufnen. Bis 1982 will der Bund insgesamt 500 Millionen dazu bereitstellen. Die wichtigsten Grundsätze des IHG sind

- Regionalisierung der Förderungspolitik
- gesamtwirtschaftliche Förderung
- Konzentration des Aufwandes bei breiter Streuung des Nutzens

Die Bedrohung der Arbeitsplätze und damit der Lebensgrundlage grosser Bevölkerungsteile in der Uhrenregion bildete den Anlass

zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen. Damit tut der Bund einen neuen Schritt zur direkten Hilfe an Unternehmen. In Zusammenarbeit mit den Kantonen und Banken möchte der Bund in wirtschaftlich bedrohten Regionen durch Zins- und Steuervergünstigungen sowie durch Bürgschaften Unternehmen die Einführung von neuen oder erweiterten Produktionsprogrammen erleichtern. In der Fachsprache spricht man von Förderung der Innovation und Diversifikation. Dieser Bundesbeschluss bezieht sich nicht nur auf die Uhrenregionen, deren Probleme heute im Vordergrund stehen, sondern ganz allgemein auf wirtschaftlich bedrohte Regionen. Er ist zwar als Uebergangshilfe angelegt; die Qualität und die Bedeutung der regionalen Strukturprobleme sprechen aber für eine Daueraufgabe. Sollten sich die Finanzierungshilfen an Unternehmen in wirtschaftlich bedrohten Regionen als zweckmässig und leistungsfähig erweisen, so dürften diese zu einer neuen zusätzlichen flankierenden Massnahme zum IHG werden (8).

5.2. Finanzausgleich Bund / Kantone

Von den Gesamteinnahmen der Kantone kommt nahezu ein Viertel aus Quellen des Bundes. Von den gesamten Ueberweisungen des Bundes an die Kantone im Jahre 1976 entfielen

- rund 2,2 Milliarden oder 46 Prozent auf Bundesbeiträge
- gegen 1,3 Milliarden oder 26 Prozent auf die Rückvergütungen des Bundes (insbesondere Anteil des Bundes an den Kosten des Nationalstrassenbaues von 1'162 Millionen) und
- über 1,3 Milliarden oder 28 Prozent auf die Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen.

Ueber die Subventionen wird ein beträchtlicher horizontaler Finanzausgleich erreicht, indem bei den einzelnen Massnahmen des Bundes zugunsten der Kantone den Bedürfnissen der finanzschwächeren Stände besonders Rechnung getragen wird. So bezogen im Jahre 1976

- die finanzschwachen Kantone mehr als 46 Prozent ihrer gesamten Einnahmen vom Bunde
wogegen sich der Anteil

- der finanziell mittelstarken Kantone auf 26 Prozent und jener
- der finanzstarken Kantone auf rund 16 Prozent belief (9).

Eine Gesamtschau der Leistungen des Bundes und der Kantone ergäbe indes ein anderes Bild. So rühren die hohen Rückvergütungen des Bundes an einige Kantone von grösseren Zahlungen des Bundes für den Nationalstrassenbau her. Viele Bundesbeiträge werden in den Empfänger-Kantonen nicht einkommenswirksam. Auch die Ausgaben des Bundes im bundeseigenen Bereich kommen jemandem zugute, das heisst, bilden in irgendeinem Kanton Einkommen (10).

5.3. Förderung der Berglandwirtschaft

In diesem Bereich ist das gezielte Förderungsinstrumentarium des Bundes besonders reichhaltig und gut ausgebaut. Die Massnahmen des Bundes zugunsten der Berglandwirtschaft können grob eingeteilt werden in

- Strukturverbesserungen
- Investitionskredite (Zinsverbilligungen)
- Kostenbeiträge an Viehhalter
- Förderung der Viehzucht und des Viehabsatzes
- Förderung des Ackerbaus
- Familienzulagen an Kleinbauern

Die wirtschaftlichen Massnahmen zur Förderung des Zucht- und Nutzviehabsatzes zu kostendeckenden Preisen gehört zu den wichtigsten Massnahmen für die Berglandwirtschaft. Indem der Bund ab 1978 die Kantone neu zu 20 bis 40 Prozent je nach Finanzkraft an der Sicherung des Absatzes von Zucht- und Nutzvieh guter Qualität aus dem Berggebiet (Entlastungskäufe) beteiligt, entzieht sich der Bund teilweise seiner gesetzlichen Pflicht, wonach er den Absatz landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte zu kostendeckenden Preisen sichert. Damit ist ein Gebäude zerstört worden, das nach jahrelangem Kampf der Bergbauern errichtet worden ist und zur vollen Zufriedenheit aller Betroffenen funktioniert. Man stelle sich vor, der Bund würde die Kantone an den Verwertungskosten für Brotgetreide, Kartoffeln, Raps, Zucker-

rüben oder etwa der Milchrechnung beteiligen! Damit ist deutlich gezeigt, wie die Machtverhältnisse liegen (11).

5.4. Zwischenbilanz

Die gezielten Massnahmen des Bundes zur Förderung des Berggebietes und dabei insbesondere der Berglandwirtschaft, sind reichhaltig. Bestimmt konnte damit eine rasante Flucht der Bevölkerung aus den Bergtälern verhindert werden. Eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Förderungspolitik kennt die Schweiz jedoch erst seit 1975. Diese Förderungspolitik ist erst zaghaft im Anlaufen.

Trotzdem steht fest, dass mit diesen gegenwärtig zur Verfügung stehenden Instrumenten die Ziele, grossräumige Disparitäten abzubauen, nicht erfüllt werden können. Die Unterschiede zwischen wirtschaftlich schwachen Gebieten werden stets grösser und der Rückstand der bergbäuerlichen Einkommen gegenüber dem Paritätslohnanspruch wächst sowohl absolut als auch relativ von Jahr zu Jahr. Bald werden die Bergbauern nur noch die Hälfte der landwirtschaftlichen Einkommen erzielen (12).

6. Räumliche Wirkungen ausgewählter globalpolitischer Massnahmen

6.1. Konjunkturpolitik

Bei den Beratungen in den eidgenössischen Räten zu einem neuen Konjunkturartikel sind Anträge, wonach der Bund nicht nur "auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht nehmen" soll, sondern auch "Vorkehrungen gegen unerwünschte Auswirkungen konjunkturpolitischer Massnahmen auf wirtschaftlich schwache Landesgegenden treffen" soll, abgelehnt worden. Die Konjunkturpolitik wird sich somit auf die Globalsteuerung der Geld- und Kreditmenge sowie der Zinssätze und des Wechselkurses konzentrieren. In erster Linie dient nämlich der Konjunkturartikel als hieb- und stichfeste Verfassungsgrundlage für eine Revision des Nationalbankgesetzes (13).

Eine Konjunkturpolitik, die sich in der Tat nur auf die Beein-

flussung der Geld- und Kreditmenge sowie der Zinssätze und des Wechselkurses konzentrierte, würde die Einkommensunterschiede zwischen den wirtschaftlich starken Ballungszentren und den entwicklungsschwachen Berggebieten und ländlichen Regionen noch vergrössern. Sie trifft nämlich einseitig die wirtschaftlich Schwächeren: Die Klein- und Mittelbetriebe des Handels und Gewerbes, die Regional- und Lokalbanken, die wenig konzentrierten Wirtschaftszweige wie die Landwirtschaft, das Gastgewerbe und jene Dienstleistungszweige, die sich nicht konzentrieren lassen. Damit werden die Konzentrationsprozesse von Industrie und Bevölkerung noch gefördert und verstärkt. Sie schaffen ihrerseits wiederum die Voraussetzungen für eine ungleiche wirtschaftliche Entwicklung. Ich bin überzeugt, dass die fortschreitende Konzentration von Wirtschaft und Gesellschaft in den grossstädtischen Agglomerationen, verbunden mit einer Entleerung der Berg- und Randgebiete, eine wichtige Ursache bildet für konjunkturelle Schwankungen. Konjunkturausschläge und undifferenzierte Konjunkturmassnahmen der Behörden können die gezielten Massnahmen zur Wirtschaftsförderung durchkreuzen. Die Regionalpolitik des Bundes kann nur gegen die Marktkräfte durchschlagen, wenn diese in allen Bereichen unterstützt und flankiert wird.

6.2. Energiepolitik

Etwa 60 Prozent des gesamtschweizerischen Stromverbrauchs wird auf dem Boden der vier Gebirgskantone erzeugt. Im allgemeinen sind jedoch nicht die Gebirgsgemeinden und -kantone die Nutzniesser der Abgaben an die öffentlichen Kassen, die von den Unternehmungen geleistet werden, welche die in unseren Bergen produzierte Energie an die Verbraucher verteilen. Die grossen Einnahmen aus dieser Verteilung werden in den Agglomerations- und Verbrauchszentren erzielt, während die Bergkantone wenig davon haben. So setzt unter anderem das Wasserrechtsgesetz (Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte aus dem Jahr 1916) für den Wasserzins bundesrechtliche Schranken. Die Höchstgrenze für den Wasserzins und die weiteren bundesrechtlichen Bestimmungen zur Berechnung des Wasserzinzes sollen den Kraftwerkbau fördern und mit der billigen Herstellung

von elektrischer Energie die Industrialisierung unseres Landes erleichtern. Die "weisse Kohle" ist ein wertvoller Rohstoff der sonst wirtschaftlich benachteiligten Gebirgskantone und ihr Wasserreichtum und die hohen Gefälle sind ihr relativer Standortvorteil gegenüber den Unterliegerkantonen. Im Interesse der Herstellung von billiger elektrischer Energie werden die Gebirgskantone aber an einer Ausschöpfung ihrer Steuersubstanz verhindert. So sind in der Revision von 1952 beispielsweise sogenannte Qualitätsstufen der Wasserkraft eingeführt worden. Das bedeutet, dass je nach den zeitlichen Nutzungsmöglichkeiten der für die Energieproduktion gefassten Wassermassen der Zins bis auf 60 Prozent herabgesetzt werden kann. Damit erhalten ausgerechnet jene Regionen herabgesetzte Wasserzinse, die aus dem Wasserentzug die grössten Nachteile tragen:

- Beeinträchtigung der Landschaft und der Bodennutzung
- des Fischbestandes und der Oekologie
- Verarmung der Vorfluter
- verminderte Reinigungskraft der fliessenden Gewässer

Diese Qualitätsstufen bewirken eine ungleiche Behandlung der Gebirgskantone gegenüber anderen Kantonen. Im Berggebiet befinden sich vor allem Speicherkraftwerke, deren Wasserkräfte wegen der zeitlich unregelmässigen Wasserführung nieder bewertet werden. Dabei ist die Speicherenergie die hochwertigste Energie, weil sie auf Abruf beziehbar ist und die Staubecken regeln die Wasserführung für die unterliegenden Laufwerke. Diese ungleiche Behandlung der aus Stauseen gewonnenen Wasserkräfte bedeutet für diese Kantone Mindereinnahmen von jährlich etwa 10 Millionen Franken. Praktisch werden für die aus einem Staubecken gewonnene Rohwasserkraft 25 Prozent weniger Wasserzinsen entrichtet als für die gleiche in einem Laufwerk genutzte Rohwasserkraft.

Auch das geltende Steuerrecht begünstigt einseitig die Partnerwerke, weil die Speicherwerke zu Gestehungskosten produzieren und liefern und deshalb keine Gewinne erzielen. Dagegen fallen die

Gewinne in den Verteilerwerken in den Verbraucherzentren an und werden auch dort besteuert. Den rund 35 Millionen Franken Wasserzinnahmen der Gebirgskantone im Jahre 1976 stehen rund 600 Millionen Franken Steuereinnahmen aus der Weiterleitung und dem Verkauf dieser Energie in den Verbraucherzentren gegenüber! Die wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb der schweizerischen Elektroindustrie und die Regelungen auf Gesetzesstufe sind be-
redter Ausdruck der Begriffe "Ausbeutung" und "Kolonialismus" (14).

6.3. Verkehrspolitik

Wenn man für die Schweiz sagen darf, dass die Verkehrspolitik nicht in der Lage war, die Probleme des Agglomerationsverkehrs zu lösen oder den öffentlichen und den privaten Verkehr aufeinander abzustimmen, so muss man feststellen, dass die Verkehrspolitik den regionalpolitischen Zielen überhaupt nicht genügt. Eine regionalpolitische Orientierung der Verkehrspolitik fehlt völlig. Dabei sind verkehrspolitische Massnahmen hochgradig strukturelevant. Einige Beispiele aus der Tagespolitik der letzten Jahre in Stichworten mögen dies aufzeichnen:

- Verschiebung von SBB- und PTT-Personal aus kleinen Zentren in grosse Zentren
- Bestrebungen der SBB, die Werkstätten von Biasca nach Locarno auszusiedeln
- keine Berücksichtigung der Regionalpolitik beim Bau eines Ausbildungszentrums der SBB
- Zollverlegung von Brig nach Domodossola ohne Kompensation
- Konzept der SBB beim zukünftigen Stückgut-Verkehr und den Regionalzügen
- Aufhebung von Haltestellen
- Stopp dem Weiterbau von Autobahnen, nachdem die grossen Zentren ihre Verbindungen unter sich und dem Ausland besitzen
- Aufhebung von Postcheckämtern
- Kürzungen der Tarifannäherung

Währenddem sich das BIGA über die Zentralstelle für regionale Wirtschaftsförderung mit der Gewährung von zinsgünstigen Krediten für die Infrastruktur im Berggebiet bemüht, nehmen andere Bundesstellen und -betriebe die Wirkung dieser Massnahmen weg. Gleichzeitig wird aber die Agglomerationsbildung entschuldigt

mit sogenannten neutralen wirtschaftlichen Sachzwecken. Vor einer Schwächung der Wirtschaftszentren wird gewarnt und gleichzeitig über die sogenannte neutrale Verkehrspolitik ein Teil der Agglomerationsnachteile aufgehoben:

- die Schüler- und Arbeiterabonnemente werden tief gehalten
- die Zentrenverbindungen werden billiger
- die Einführung der Taktfahrpläne verbessert die Verbindungen zwischen den grossen Zentren
- Ausbau der Flughäfen
- Bau von grossen an und für sich standortunabhängigen Postverteilungs- und Verwaltungsgebäuden
- Ausbau der Bahnhöfe zu umfassenden Dienstleistungszentren

Eine effiziente Regionalpolitik ist auf diese Art nicht möglich. Soll mehr als nur ein Lippenbekenntnis erreicht werden, ist daher neben den bestehenden regionalplanerischen und regionalpolitischen Ansätzen eine koordinierte Politik auf ein anerkanntes Ziel hin in den einzelnen Sachbereichen notwendig (15).

6.4. Sozialpolitik

Eine Umfrage der Zentralstelle der SAB bei 20 AHV-Gemeindezweigenstellen in ausgewählten Berggemeinden zeigt, dass die Bedeutung der Renten für die Lebenshaltung der alten Leute im Berggebiet gross ist. Jeder vierte Rentner bezieht eine Minimalrente. Davon erhalten vier von fünf Ergänzungsleistungen.

Auch wenn das Verhältnis Beiträge zu Renten stark zugunsten der Bergbevölkerung ausfällt, so berücksichtigt es natürlich nicht die enormen Leistungen der kinderreichen Familien in der Erziehung und Ausbildung. Die Abwanderung meist ausgebildeter junger Leute in die Städte und Industriezentren bringt diesen wertvolle Arbeitskräfte. Diese Leistungen lassen sich nicht in Franken und Rappen ausdrücken.

Zweifellos findet über die beiden grossen Sozialwerke des Bundes, AHV und IV, ein beachtlicher stiller Finanzausgleich statt zwi-

schen den Wirtschaftszentren und dem ländlichen Raum. Diese regionalpolitisch gesehen positive Wirkung der öffentlichen Sozialwerke hat ihren Ursprung in der Solidarität zwischen der aktiven und der passiven Generation, den Erwerbstätigen und den Alten und Invaliden.

Die durch ein Bundesgesetz garantierten Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern bringen eine Gleichstellung dieser Erwerbstätigen Gruppe mit den Arbeitnehmern in den übrigen Wirtschaftszweigen.

6.5. Arbeitsmarktpolitik

Die Ausländerpolitik des Bundes hat auf die wirtschaftliche und demographische Entwicklung der Berggebiete einen unverkennbar grossen Einfluss. Die an der Grenze liberale und landesintern auf Kontingentierung ausgerichtete Ausländerpolitik hat die Abwanderung der Schweizer aus den Problemgebieten in die Wirtschaftszentren noch zusätzlich verstärkt (16).

Die Ausländerpolitik des Bundes dürfte in Zukunft weniger ein Mengenproblem sein; die qualitativen Probleme des Arbeitsmarktes dürften hingegen noch anspruchsvoller werden. Daher kommt der Beibehaltung der Saisonier-Bewilligung eine grosse Bedeutung zu. Die Witterungseinflüsse sind nämlich im Alpenraum und Jura viel stärker als im Mittelland. Daher finden wir im Berggebiet besonders viele Arbeitsplätze mit saisonalem Charakter, vor allem im Fremdenverkehr und Baugewerbe. Zusätzlich gibt es im Berggebiet viele kleine Arbeitsmarktregionen. In kleinen Arbeitsmarktregionen ist es aber schwieriger, das Arbeitsplatzangebot auf das regionale Arbeitskräfteangebot abzustimmen. Möglichst vielfältige und attraktive Arbeitsplätze im Berggebiet sind aber für das Aufhalten der Abwanderung entscheidend. Dazu sind die Berggebietsregionen oft auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen, vor allem für Saisonstellen (17).

Der Heimarbeit kommt in den industriearmen ländlichen Gebieten

eine besondere Bedeutung zu, weil dort auch während der Hochjunktur und in Zeiten der äussersten Anspannung des schweizerischen Arbeitsmarktes versteckte Arbeitslosigkeit herrscht. Wertvolle einheimische Produktivkräfte werden nicht genutzt, die durch Heimarbeit ohne zusätzliche Infrastrukturbelastung, mit geringem Mehraufwand in den Dienst unserer Volkswirtschaft gestellt werden können. In den dünnbesiedelten Berggebieten bildet die Heimarbeit oft eine willkommene zusätzliche Verdienstmöglichkeit, welche auch in einkommens- und verteilungspolitischer Hinsicht nicht unterschätzt werden darf. Die Heimarbeitsgruppen im Berggebiet bilden eine echte Alternative zur Industrialisierung, deren Förderung im Verein mit Massnahmen auf anderen Gebieten die Abwanderung aus den Bergtälern aufhalten soll. Leider gilt heute noch in der breiten Oeffentlichkeit die Heimarbeit als rückständig, ja sogar unwirtschaftlich. Noch ist der Heimarbeitnehmer dem Betriebsarbeitnehmer rechtlich und wirtschaftlich nicht gleichgestellt (18).

7. Räumliche Wirkungen ausgewählter sektoralpolitischer Massnahmen am Beispiel der Agrarpolitik

Bekanntlich ist das regionalpolitische Förderungsinstrumentarium im Bereiche der Landwirtschaft besonders vielfältig. Trotzdem vergrössert sich aber der Einkommensrückstand der Bergbauern zusehends. Die heutigen agrarpolitischen Massnahmen können trotz den vielen zusätzlichen Regelungen für das Berggebiet den wachsenden Einkommensrückstand der Bergbauern gegenüber den Talbauern und gegenüber vergleichbaren Arbeiterlöhnen (Paritätslohnanspruch) nicht beseitigen. In den drei Jahren 1965 bis 1967 verdienten die Bergbauern pro Arbeitstag im Durchschnitt Fr. 29,57 oder 68 Prozent des Paritätslohnanspruches, während die Talbauern Fr. 35,81 oder 80 Prozent erreichten. 1976 bis 1978 dürften die Bergbauern im Durchschnitt nur noch rund 55 Prozent des Paritätslohnanspruches oder Fr. 54,30, der Talbauer hingegen 88 Prozent oder Fr. 89,50 pro Arbeitstag verdienen (19).

Seit 1962 fliessen jeweils rund ein Drittel aller Ausgaben des

Bundes für die Landwirtschaft und die Nahrungsmittelversorgung (ohne Investitionskreditverbilligung) zugunsten des Berggebietes. 1975 gab der Bund pro Betrieb im Berggebiet durchschnittlich knapp Fr. 8'400, im Talgebiet aber gut Fr. 10'800 aus. 1965 waren es pro Betrieb im Berggebiet rund Fr. 2'800, im Talgebiet Fr. 3'400. Die Bauern erhalten nur einen Teil dieser Summen, der Rest wird für den Absatz und für die Verbilligung von Nahrungsmitteln verwendet. Beanspruchte also ein Bergbetrieb 1965 im Durchschnitt noch rund 82 Prozent der Aufwendungen pro Talbetrieb, waren es 1975 nur noch 77 Prozent (20).

Natürlich nehmen auch die Behörden diese Verschlechterung der Einkommenslage der Berglandwirtschaft wahr. Seit Jahren verspricht der Bundesrat den Bergbauern die Ausrichtung von Bewirtschaftungsbeiträgen.

Bewirtschaftungsbeiträge sind von produzierten Mengen unabhängige, direkte Einkommenszahlungen. Sie sind heute für die Bergbauern in Form von Flächenbeiträgen dringend nötig, weil viele Bergbauern trotz aufopferndem Einsatz am Rande der Existenzmöglichkeit leben. Etwa 42'000 Bergbauern nutzen rund 30 Prozent der schweizerischen landwirtschaftlichen Nutzfläche. Die Alpen machen zudem einen Viertel der gesamtschweizerischen Fläche aus. Die Sicherung der landesweiten und regionalen Nahrungsmittelversorgung auch in Notzeiten hängt von der Bewirtschaftung dieser Flächen ab. Der Bergbauer hilft, mit seiner Arbeit und Pflege von Wildwassererbauungen und Stegen die Berggebiete vor Naturkatastrophen zu schützen, die sich auch für die Talgebiete verheerend auswirken können. Auf ungenutzten und verdorrten Flächen gehen vermehrt Lawinen nieder und brechen Brände aus, Erdbeben blockieren Strassen und bedrohen Staudämme. Ohne die Bergbauern wäre es unmöglich, im Berggebiet zu wohnen, zu arbeiten und sich zu erholen. Die abwechslungsreiche Landschaft - Grundlage für jeden Tourismus - entsteht erst durch die landwirtschaftliche Nutzung. Die Bergbauernfamilien kennzeichnen mit ihrem Leben und Wirken die Berggebiete und ihre Siedlungen.

Damit das Einkommensgefälle zwischen Berg- und Talbauern ausgeglichen werden könnte, müsste der Bund rund 400 Millionen Franken für Bewirtschaftungsbeiträge aufwenden. Die Ausrichtung der Bewirtschaftungsbeiträge an Bergbauern ist aber eng mit der Lage der Bundesfinanzen verknüpft. Wenn das Volk in der Abstimmung vom Dezember 1978 die Mehrwertsteuer nun annehmen wird, so will der Bund ab 1980 rund 80 bis 100 Millionen Franken für Bewirtschaftungsbeiträge ausrichten.

8. Schlussbilanz

Trotz der gezielten Massnahmen für die Berglandwirtschaft fliesen mehr Bundesmittel an landwirtschaftliche Betriebe im Tal als am Berg.

Die gezielten regionalpolitischen Massnahmen werden durch die übrigen global- und sektoralpolitischen Massnahmen durchkreuzt und mehr als kompensiert.

9. Anhang

(1) Siehe dazu:

- Globale Konjunkturpolitik und regionale Strukturpolitik, Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen, Heft Nr. 1, April 1976
- Fischer Georges, Volkseinkommen der Kantone 1950 - 1965, Wirtschaft und Recht, 19. Jg., St. Gallen 1967
- Schweizerische Bankgesellschaft, Die Schweiz in Zahlen, jährlich
- Schweizerische Bankgesellschaft, Das Volkseinkommen der Kantone 1970 - 1975, Zürich 1967
- Frey René L., Das interregionale Wohlstandsgefälle als Problem des schweizerischen Föderalismus, Basel, 1975
- Wittmann Walter, Eine zweigeteilte Schweiz, Bern 1976
- Bieri Stefan, René L. Frey, Lips Thomas, Die Kluft zwischen armen und reichen Kantonen in der Schweiz, Bern 1977

- Bürcher Beat, Einflüsse staatlicher Tätigkeit auf die Entwicklung räumlicher Disparitäten in der Schweiz, DISP Nr. 48, Januar 1978
 - Fischer Georges, Altermatt Kurt, Neuberechnung regionaler Volkseinkommen, Die Volkswirtschaft, Heft Nr. 7, Juli 1977
- (2) - Art. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 4.10.74, in der Volksabstimmung vom 13.6.1976 verworfen
- Art. 1 und 3 des Entwurfes zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung vom Juni 1977
 - Art. 2 Abs. 4 und Art. 31 Buchstabe i des Verfassungsentwurfes der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977
- (3) - Fischer Georges, Praxisorientierte Theorie der Regionalforschung, Tübingen 1973
- Giersch Herbert, Theorie der Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 1965
- (4) - Bellwald Anton, Verkehr und Regionalpolitik, DISP 49/50, Februar 1978
- (5) - Botschaft über einen Konjunkturartikel der Bundesverfassung vom 27.9.1967 (Art. 31quinquies Abs. 4 BV; BBI 1976 III 677)
- (6) - Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete vom 28.6.1974 (AS 1975, 392)
- Verordnung über Investitionshilfe für Berggebiete vom 9.6.75 (AS 1975, 1041)
- (7) - Bundesgesetz über die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten vom 25.6.1976 (AS 1976 2825)
- Verordnung über die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten vom 22.12.1976 (AS 1976 2829)
 - Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten vom 20.3.1970 (AS 1971 172)
 - Bundesgesetz sowie Verordnung über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites. Aenderung vom 13.12.1975 (AS 1976 67 71)
 - Entwurf für einen Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (Vernehmlassung im November 1976 abgeschlossen, Botschaft vom 1.4.1977)

- (18) - Jahresberichte der Schweiz. Zentralstelle für Heimarbeit, Bern

- (19) - Fünfter Landwirtschaftsbericht sowie
 - Statistiken des Schweizerischen Bauernsekretariates sowie
 - Abteilung für Landwirtschaft im EVD, Aufwendungen des Bundes für die Landwirtschaft und Ernährung im Berggebiet, jährlich

- (20) - Diese Angaben wurden berechnet aus einer verwaltungsinternen Zusammenstellung der Abteilung für Landwirtschaft des EVD über die Aufwendungen des Bundes für die Landwirtschaft und Ernährung im Berggebiet, vom 13.10.1976.