

# Grundlagen, Organisation und Aufbau des Entwicklungskonzeptes

Autor(en): **Supersaxo, Stephan**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Beiträge zur Heimatkunde / Verein für Heimatkunde des Sensebezirkes und der benachbarten interessierten Landschaften**

Band (Jahr): **48 (1978)**

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-956677>

## **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.

1. Oktober 1977	Das Entwicklungskonzept wird den Gemeinden, dem Kanton und dem Bund zur Vernehmlassung zugestellt.
Ende Dezember 1977	Ablauf der Frist zur Anbringung von allfälligen Bemerkungen und Vorschlägen durch die Gemeinden, im Sinne der politischen Konsolidierung.
29. April 1978	Sitzung mit dem Koordinationsausschuß IHG des Bundes.
Juni 1978	Bericht der Zentralstelle für regionale Wirtschaftsförderung zum Entwicklungskonzept der «Region Sense».

## Grundlagen, Organisation und Aufbau des Entwicklungskonzeptes

Von STEPHAN SUPERSAXO

### **a) Das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept des Bundes für das Berggebiet**

Der Bundesrat hat im Mai 1971 das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept (Ziele, Grundsätze und Maßnahmen) für das Berggebiet gutgeheißen. Damit hat er einen ersten Schritt in Richtung einer aktiven regionalen Entwicklungspolitik getan. Dabei kommt der Infrastrukturpolitik mittels Investitionshilfen besondere Bedeutung zu. Die Regionalstrukturpolitik bleibt vorerst auf die wirtschaftlich zurückgebliebenen, in ihrer bevölkerungsmäßigen, kulturellen und politischen Substanz bedrohten Berggebiete ausgerichtet.

Folgende *Zielsetzungen* wurden festgelegt:

- Sicherstellung einer angemessenen Besiedlung der Berggebiete,
- Verminderung des Wohlstandsgefälles zwischen entwicklungsschwachen Bergregionen und Ballungsräumen,
- Allgemeine Verbesserung der Existenzbedingungen.

Die dazu notwendigen Maßnahmen sind insbesondere auf vier *Grundsätze* auszurichten:

### *Regionalisierung*

Die Förderungsmaßnahmen sind hauptsächlich auf regionaler Ebene einzusetzen. Nicht das gesamte Berggebiet leidet unter den gleichen Entwicklungsrückständen. Auch soll den unterschiedlichen Verhältnissen innerhalb eines Kantons (verschiedene Regionen mit ganz spezifischen Gegebenheiten und Möglichkeiten) Rechnung getragen werden.

### *Gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise*

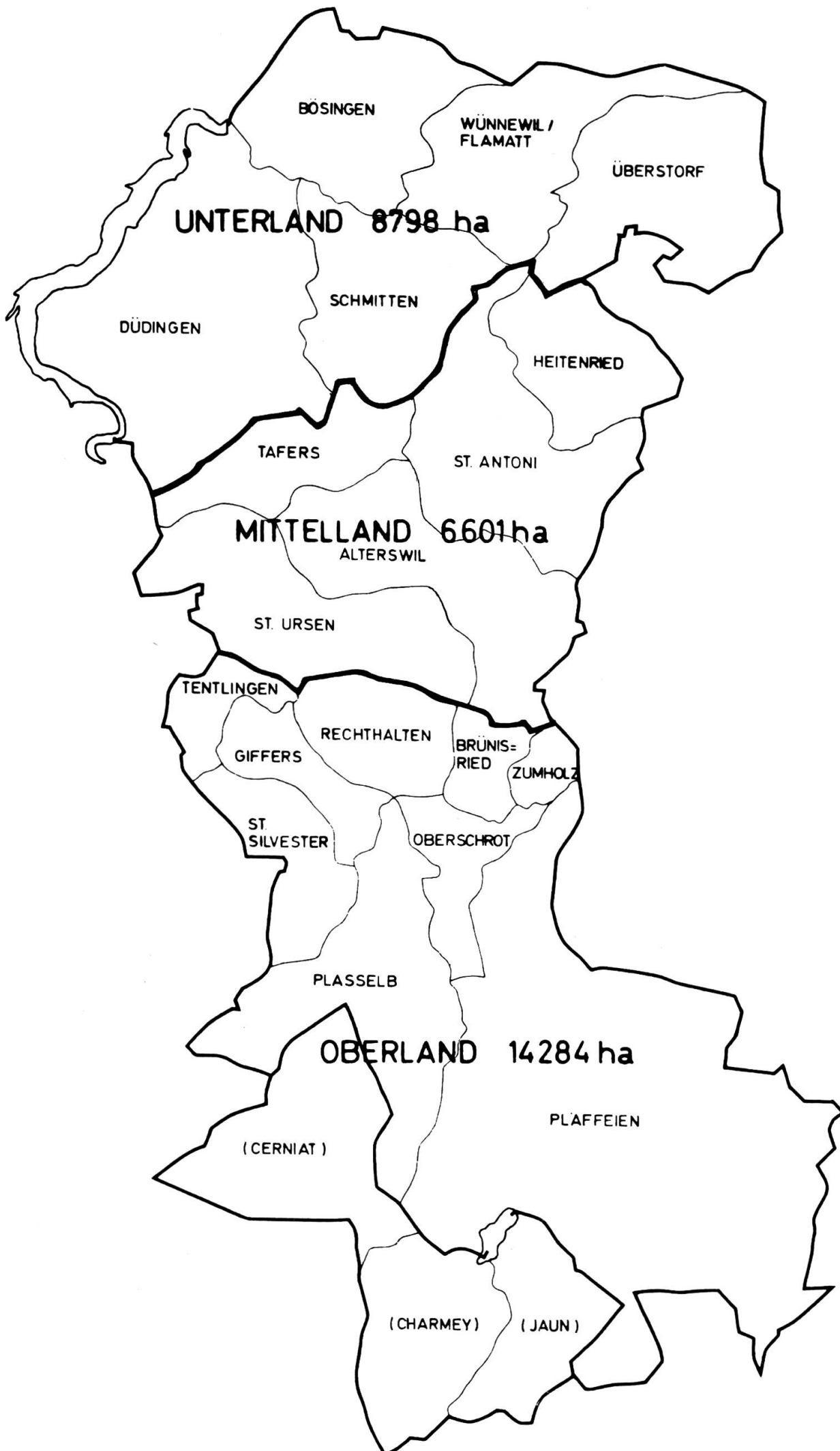
In den Berggebieten sind die verschiedenen Berufsgruppen aller drei Wirtschaftssektoren infolge der dünnen Besiedlung viel stärker aufeinander angewiesen als in städtischen Agglomerationen. Daraus ergibt sich, daß die wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftspolitischen Probleme des Berggebietes heute nur mehr mit einer gesamtwirtschaftlichen, d. h. alle Wirtschaftssektoren umfassenden Planung zu lösen sind.

### *Wirtschaftlichkeitsprinzip*

Das regionale Wirtschaftspotential bildet den Rahmen für das zu erarbeitende Entwicklungskonzept. Deshalb sind die vorhandenen Potentiale möglichst wirtschaftlich zu erschließen und zu nutzen. Das Förderungsschwergewicht ist auf jene Bereiche zu legen, deren Entwicklungsvoraussetzungen am besten sind. In einer Gemeinde ist es der Tourismus und die Landwirtschaft, in einer anderen der Wohnungsbau und die Bildungszentren. Man darf nicht in jeder Gemeinde alles fördern. Die Chancen müssen dort genützt werden, wo sie vorhanden sind. Nur so ist eine wirkungsvolle Förderungspolitik möglich.

### *Schwerpunktbildung bei breiter Streuung des Nutzens*

Damit für die Region möglichst starke Wachstumsimpulse erreicht werden ist ein konzentrierter Einsatz der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel notwendig. So sind z. B. Regionalzentren vorzusehen und auszubauen. Hier sollen die aus den umliegenden Gemeinden frei werdenden Arbeitskräfte aufgefangen und gebunden werden, um deren Abwanderung aus der Region zu verhindern. Dazu ist z. B. der Ausbau des innerregionalen Verkehrsnetzes notwendig. Vom konzentrierten Mitteleinsatz sollen alle Bevölkerungsteile der Region direkt oder indirekt profitieren.



Die «Region Sense» und ihre Subregionen



Das Senseland ist stark durch Streusiedlungen geprägt. Luftaufnahme der Gegend südwestlich von Alterswil mit den Weilern Geriwil, Obergeriwil, Zum Stein, Heimberg, Zbindenmüli, Iffertswil, Kütt. (Aufnahme der Eidg. Landestopographie vom 6.6.75 Reproduktionsbewilligung der Eidg. Landestopographie vom 17.4.78)

## **b) Die Abgrenzung der Regionen**

Weil für diese Berggebietsförderung nicht einzelne Gemeinden in Frage kommen, sondern nur Regionen mit bestimmten Voraussetzungen, haben die Kantone den Auftrag, bei der Bildung von Regionen mitzuwirken, die Konzepte aufeinander abzustimmen und sie später in die kantonale Raumplanung einzuordnen. Auch die zu erwartenden Investitionshilfegesuche passieren den Staatsrat, der an die Bundesbehörde Antrag stellt.

Das Investitionshilfegesetz ist anwendbar auf Regionen, die mit mindestens 50 % der Fläche und 20 % der Bevölkerung in den Bergzonen I, II und III nach Viehwirtschaftskataster liegen. Die Verordnung zum Investitionshilfegesetz bestimmt, daß die Regionsgemeinden einen funktionsfähigen Entwicklungsträger zu schaffen haben. Regionen, die einen Anspruch auf die Investitionshilfe erheben wollen, müssen anhand der langfristigen Bevölkerungsentwicklung, der Wirtschaftskraft und der Ausstattung mit infrastrukturellen Anlagen ihre Förderungswürdigkeit nachweisen. Um die im Investitionshilfegesetz ebenfalls geforderte Entwicklungsfähigkeit zu erfüllen, sollen sie über eine Mindestbevölkerung von 20 000 Einwohnern und über einen Wachstumskern mit mindestens 5 000 Einwohnern verfügen.

Mit Ausnahme des Anteils an Berggebiet (43 %) erfüllte der Sensebezirk alle Voraussetzungen zur Gründung einer Region. Die restlichen 7 % Berggebiet stellte uns der Greyerzbezirk zur Verfügung (Gebiete diesseits der Wasserscheide der Gemeinden Cerniat, Charmey und Jaun).

## **c) Das Investitionshilfegesetz (IHG)**

Kernstück des gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes ist das *Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete vom 28. Juni 1974*.

Ihm liegt die Erkenntnis zugrunde, daß viele Berggemeinden wegen ihrer geringen Finanzlage nicht in der Lage sind, der Bergbevölkerung jene öffentliche Infrastrukturanlagen bereitzustellen, wie sie in Agglomerationen praktisch überall vorhanden sind und eine Selbstverständlichkeit darstellen. Mit dem IHG soll der Benachteiligung der Bergregionen in diesen Belangen entgegengewirkt werden. So sollen Lücken im Attraktivitätsbereich beseitigt werden, welche von größeren Bevölkerungskreisen als erheblicher Mangel empfunden werden und bei Abwanderungsentscheiden eine Rolle spielen. Zudem soll das Arbeitsplatzangebot in quantitativer und qualitativer Hinsicht erweitert und verbessert werden. Durch die Verwirklichung verschiedener Projekte soll die regionale Zusammenarbeit und das Verständnis für ein überkommunales Denken gefördert werden.

Mit dem IHG will also der Bund den Gemeinden des Berggebietes beim Ausbau der Infrastruktur helfen, um damit den Lebensraum der wirtschaftlich benachteiligten Regionen zu gestalten und in wirtschaftlichen Belangen zu fördern. Zum Teil bieten Bund und Kantone für solche Aufgaben heute bereits Subventionen an. Sehr oft aber können die Gemeinden den ihnen verbleibenden Rest nicht selber tragen. Hier setzt die *neue Bundeshilfe in Form der Restfinanzierung* ein. Der Bund vermittelt, verbürgt oder gewährt den Trägern zinslose oder niedrig verzinsliche Darlehen, die in der Regel innert dreißig Jahren zu tilgen sind. Die Darlehen betragen bis zu 25 % der gesamten Investitionskosten eines Projektes und ergänzen allfällige Leistungen von Bund, Kanton und Dritten aufgrund anderer Gesetze. Zu den möglichen Empfängern gehören Gemeinden, Zweckverbände und Private, wenn deren Investitionstätigkeit von öffentlichem Interesse ist. Voraussetzung dazu ist, daß sowohl der Projektträger als auch der Kanton sich mit eigenen Mitteln an der Finanzierung des Vorhabens beteiligen.

Für die erste Realisierungsphase (5 Jahre) stehen der «Region Sense» ca. 10 Mio Franken als Restfinanzierung vom Bund zur Verfügung. Für Projekte, die bis heute vom Kanton finanziell nicht unterstützt wurden, jedoch im Entwicklungskonzept aufgeführt sind, hat der Kanton einen Gesamtbetrag für Darlehen und Garantien von 10 Mio Franken bereitgestellt (Kantonales Gesetz vom 7.2.78).

In der Verordnung über Investitionshilfe für Berggebiete vom 9. Juni 1975 ist umschrieben, was zur regionalen Infrastruktur gehört:

#### *Art. 2: Sachlicher Geltungsbereich*

Zur regionalen Infrastruktur im Sinne von Artikel 3 des Gesetzes gehören insbesondere:

- die Verkehrserschließung (Straßen, Parkgelegenheiten, Güter-, Wald- und Wanderwege, Betriebe der gewerbsmäßigen und regelmäßigen Personen- und Güterbeförderung, deren Verkehrsleistung nicht durch die übrige Bundesgesetzgebung gesichert ist),
- die öffentliche Versorgung (Elektrizität, Gas, Wasser, ausgenommen Anlagen der PTT),
- die Entsorgung (Gewässerschutz, Lufthygiene, Kehrlichtbeseitigung),
- die Anlagen der schulischen und beruflichen Ausbildung,
- die Einrichtungen zur Förderung und Verbesserung des Gesundheitswesens, der Fürsorge und Pflege.
- die Anlagen für die Pflege der Kultur,
- die Sport- und Erholungsanlagen,
- die Kurortsanlagen sofern sie öffentlichen Zwecken dienen,

- die Einrichtungen zur Sicherstellung der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs,
- die Bauten zum Schutz vor Elementarschäden.

#### **d) Aufbau und Organisation der «Region Sense»**

Am Aufbau und an der Organisation der «Region Sense» haben während Jahren viele Fachleute, Beamte, Vertreter von Gemeinden und Behörden und Berater mitgewirkt. Sie alle namentlich aufzuzählen würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, doch sind sie verdienstermaßen im Konzeptbericht erwähnt. Die Organe und Ämter der Region sowie deren Aufgaben seien hier jedoch kurz vorgestellt:

##### *Verbandskommission*

Sie besteht aus:

- dem Oberamtmann des Sensebezirks,
- je einem Vertreter der beteiligten Gemeinden bis 2000 Einwohner; Gemeinden über 2000 Einwohner haben auf zwei Vertreter Anrecht. Die Gemeindevertreter werden vom Gemeinderat ernannt. (Zur Region gehören alle Senslergemeinden + die Gebiete diesseits der Wasserscheide der Gemeinden Cerniat, Charmey und Jaun.),
- den Großräten des Sensebezirks, drei Vertretern der Ammännervereinigung und zwei zusätzlich von der Verbandskommission für den Ausschuß bezeichneten Mitgliedern. Diese haben lediglich beratende Stimme.
- Dritten (Privaten, Unternehmungen).

Die Genehmigung bzw. Abänderung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes fällt in den Kompetenz- und Aufgabenbereich der Verbandskommission.

##### *Ausschuß*

Er setzt sich zusammen aus:

- dem Oberamtmann als Präsidenten,
- zwei Vertretern der drei Friedensgerichtskreise Rechthalten, Tafers und Schmitten und einem Vertreter der Greyerzer Gemeinden. Diese werden auf Vorschlag der Gemeinden, welche den Friedensgerichtskreis bilden, von der Verbandskommission gewählt. Sie gehören in der Regel der Gemeindebehörde an.
- zwei von der Verbandskommission zusätzlich bezeichneten Mitgliedern.

Als ausführendes Organ des Verbandes überwacht der Ausschuß den Ablauf der Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes.



### *Konzeptverfasser*

Am 9. Juni 1975 ernennt der Ausschuss lic. oec. Stephan Supersaxo als Konzeptverfasser. Er arbeitet unter Anleitung und Mitverantwortung von Prof. Ch. Darbellay, Büro für Regionalwirtschaft der ETH-Zürich.

Dem Konzeptverfasser obliegen folgende Aufgaben:

- Ausarbeitung der Lage- und Potentialanalyse sowie des Entwicklungskonzeptes,
- Information und Motivation aller Beteiligten und Interessierten,
- Administration und Koordination.

### *Arbeitsgruppen*

Die Arbeitsgruppenmitglieder wurden von der Verbandskommission am 17. Juli 1975 bezeichnet. Bei der Zusammenstellung der Gruppen wurden die Wünsche der Gemeinden, der politischen Parteien und anderer Organisationen berücksichtigt. Die Arbeitsgruppe besteht aus einem Präsidenten und 6 Mitgliedern (je 2 pro Friedensgerichtskreis).

In den Aufgabenbereich der Arbeitsgruppen fiel:

- die ständige Begleitung der Konzepterarbeitung,
- die Mitarbeit für die Erstellung des Ziel- und Maßnahmenkataloges,
- die Hilfe bei der politischen Konsolidierung,
- die Beratung der Sachbearbeiter.

### *Zentralstelle für regionale Wirtschaftsförderung*

Diese Bundesstelle begleitet, überwacht und überprüft die Konzepterarbeitung.

### *Kantonales Amt für Wirtschaftsförderung*

Auf kantonaler Ebene besteht ein Koordinationsausschuss (verschiedene kantonale Ämter) unter der Leitung des Kantonalen Amtes für Wirtschaftsförderung. Die Konzeptarbeiten wurden laufend überprüft und soweit als möglich auf die kantonalen Interessen abgestimmt.

Während der Erarbeitung des Konzeptes bestand ein ständiger enger Kontakt mit den *Gemeindebehörden* und den *Gemeindverwaltungen*.

Für die raumplanerischen Arbeiten wurde ein privates Büro beigezogen (Büro für Raumplanung, Peter Schwendener, Freiburg).

## e) Arbeitsablauf

Der Bund ist nicht bereit, diese neue Hilfe ohne Gegenleistung der Gemeinden zu gewähren. Die bisherigen, zum Teil schlechten Erfahrungen auf dem Gebiet der öffentlichen Investitionen haben dazu geführt, daß er eine umfassende Untersuchung verlangt, die über die rein räumlichen Aspekte der Orts- und Regionalplanung hinausgeht. Um Gewähr für eine zielgerichtete Entwicklungspolitik zu erhalten, wird die Region verpflichtet, ein sogenanntes regionales gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept zu erarbeiten. Ausführliche Angaben über dessen Erarbeitung enthalten die «Leitlinien für die Berggebietenförderung» sowie die «Grundlagen zu diesen Leitlinien» der Zentralstelle für regionale Wirtschaftsförderung in Bern.

Gemäß diesen Weisungen ist unter einem regionalen Entwicklungskonzept ein in sich geschlossenes, auf einer Beurteilung der Lage fußendes und alle wesentlichen Interventionsbereiche überdeckendes System von Zielvorstellungen und zu deren Verwirklichung geeigneten Maßnahmen und Trägern zu verstehen.

Im einzelnen wurde also eine Bestandesaufnahme und eine Abklärung der Entwicklungsmöglichkeiten der «Region Sense» hinsichtlich räumlicher Gegebenheiten, Bevölkerung, Einkommensverhältnisse, Produktionsstrukturen (Land- und Forstwirtschaft, Industrie, Gewerbe, Bauwesen, Handwerk, Dienstleistungen, Tourismus etc.) sowie Standortgunst und Wohnattraktivität gemacht (vgl. die folgenden einzelnen Berichte).

Anschließend wurden auf dieser Grundlage aufbauend die regionalen Entwicklungsziele und die zur Erreichung dieser Ziele notwendigen Maßnahmen festgelegt. Schließlich wurde anhand eines Detailprogrammes (Investitionskatalog) und mittels Finanzplanungen nachgewiesen, daß die vorgeschlagenen Investitionen für die Regionsgemeinden finanziell tragbar oder nur teilweise tragbar sind. Zu diesem Zwecke wurde eine Analyse der Finanzlage der Gemeinden sowie eine mittelfristige Finanzplanung auf fünf Jahre vorgenommen, welche die mutmaßliche Entwicklung der Gemeindefinanzen unter Berücksichtigung der durch die Konzeptverwirklichung zu erwartenden Auswirkungen aufzeigt.

Die im Investitionshilfegesetz vorgesehene Genehmigung eines Entwicklungskonzeptes durch Kanton und Bund kann erst erfolgen, wenn dieses in der Region politisch konsolidiert ist, mit anderen Worten, wenn die Verbandskommission der «Region Sense», gestützt auf die Vernehmlassungen der Gemeinde und die Prüfungsberichte von Kanton und Bund, das Konzept im Sinne einer Richtplanung gutgeheißen hat. Die Entwicklungsbestrebungen müssen von der Bevölkerung und den

Behörden der Region selbst getragen werden. Kanton und Bund bestätigen mit ihren Genehmigungsbeschlüssen und -verfügungen, daß die im Konzept vorgesehenen Ziele und Maßnahmen auf ihre eigenen Gebiets- und Sachplanungen abgestimmt sind.

Die «Region Sense» hat bereits Mitte März 1977 das Grobkonzept den Gemeinden und Drittinteressierten zur Vernehmlassung zugesandt. Aufgrund der Ergänzungs- und Abänderungsanträge wurde dann das Entwicklungskonzept erarbeitet. Dieses ging noch einmal zur Vernehmlassung (1. Oktober 1977) und zwar zur Zentralstelle für regionale Wirtschaftsförderung in Bern, zu den kantonalen Ämtern, zu den Gemeinden und zu Drittinteressierten (Organisationen, Verbände etc.). Die Ergebnisse der Vernehmlassungen und die Prüfungsberichte müssen vom Konzeptverfasser und den Fachbearbeitern nochmals überarbeitet werden. Anschließend wird der Ausschuß zu den einzelnen Punkten Stellung nehmen und der Verbandskommission Antrag stellen. Die politische Konsolidierung und Genehmigung des Entwicklungskonzeptes obliegt der Verbandskommission und sollte im Herbst 1978 erfolgen. Danach finden die Schlußprüfungen auf kantonaler und Bundes-Ebene statt.

Am 25. August 1977 hat die Verbandskommission eindeutig den Willen ausgedrückt, daß die «Region Sense» auch in der Realisierungsphase aktiv weiterbestehen soll. Sie beschloß, den Konzeptverfasser weiterhin anzustellen, und schuf somit das im Konzept vorgesehene Regionalsekretariat. Damit soll Gewähr geboten werden, daß die im Konzept vorgesehenen Ziele und Maßnahmen realisiert werden.

Mit der Einreichung des Konzeptes begann auch schon die Phase der Realisierung. Es können also bereits Projekte bei der Region angemeldet werden. Dann wird die «Region Sense» bei der Zentralstelle ein Gesuch um vorzeitigen Baubeginn einreichen. Arbeiten, die vor Erteilung der Bewilligung in Angriff genommen werden, gehen der Investitionshilfe verlustig. Diese Bewilligung beinhaltet jedoch noch keine Zusage des Bundes, sich an dem vorgesehenen Vorhaben mit einem Investitionskredit zu beteiligen.

Die Phase der politischen Konsolidierung, der Überarbeitung des Konzeptes, der Einreichung von Gesuchen um vorzeitigen Baubeginn, die Vorbereitung der Realisierung der Investitionsprojekte sowie die Realisierung der organisatorischen und gesetzlichen Maßnahmen gehen also nebeneinander voran.