

Möglichkeiten und Grenzen des Beitrages nicht-touristischer Wirtschaftszweige

Autor(en): **Leibundgut, H. / Elsasser, H.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK =
Mensuration, photogrammétrie, génie rural**

Band (Jahr): **80 (1982)**

Heft 5

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-231159>

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.

Zum Geleit*

M. Heinz

Das Thema dieser Tagung ist vielschichtig. Das Wort «Entwicklungsalternativen» zeigt jedenfalls, dass man mit Bezug auf die Entwicklung des Berggebietes wieder optimistischer ist als früher. Es geht ja nicht um die Frage «Entwicklung – ja oder nein»; vielmehr soll heute darüber gesprochen werden, *welche Entwicklung* angestrebt werden soll und *wie* sie allenfalls in richtige Bahnen gelenkt werden kann. Vor 20 Jahren hätte das Thema über die Zukunft des Berggebietes vermutlich anders gelaute: es wäre nicht von Entwicklung, geschweige denn von Entwicklungsalternativen: die Rede gewesen, sondern von der damals ausgeprägten Abwanderung, vom ständigen Substanzverlust der Berggebiete. Heute ist indessen eine gewisse Stabilisierung eingetreten, ja man kann sogar hoffen, dass sich das Berggebiet wieder mehr bevölkern wird. Eines darf dabei allerdings nicht übersehen werden: wenn auch die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung gerade im Kanton Graubünden insgesamt zu einem zurückhaltenden Optimismus berechtigt, so sind doch die *Unterschiede zwischen einzelnen Talschaften* eher grösser als kleiner geworden. Vom Aufschwung der letzten Jahre haben somit nicht alle gleich viel mitbekommen, das *Gefälle* hat sich verstärkt. Schon diese Tatsache muss uns mit einiger Sorge erfüllen, und es fragt sich, ob nicht eine Intensivierung der bisherigen Förderungs- und Entwicklungsmassnahmen diese Tendenz noch mehr verstärken würde. Dies allein ist Grund genug für unser heutiges Tagungsthema.

*Referat zur Herbsttagung der BVR am 13. November 1981 in Chur.

Wenn man über die Entwicklung des Berggebietes spricht, denkt man zwar in erster Linie an den Tourismus. *Ver-gessen wir aber nicht die Berglandwirtschaft.* Noch vor kurzem war unter Berggebietsförderung allein die Förderung der Berglandwirtschaft zu verstehen. Heute geht es um sogenannte «integrale» Konzepte. Dabei muss man sich hingegen bewusst sein, dass die Berglandwirtschaft bei der Berggebietsförderung nach wie vor im Mittelpunkt stehen muss. Ohne Berglandwirtschaft geht es nämlich nicht. Wie immens wichtig die Pflege des Kulturlandes ist, sieht man erst dort, wo die ständige Bewirtschaftung ausgesetzt hat: die Gebirgslandschaft verliert das uns vertraute Gesicht, sie wirkt ungepflegt, ja bedrohlich. Die Pflege dieser Landschaft, gerade auch für den Tourismus von eminenter Bedeutung, kann nur durch die Landwirtschaft erfolgen. Die Bergbevölkerung wird mehr und mehr *von innen her entfremdet*; der Tourismus stellt in dieser Hinsicht eine grosse Gefahr dar. Weil der Tourismus aber für uns notwendig und existenz-erhaltend ist, gilt es, alles zu tun, damit diese innere Entfremdung nicht überhandnimmt. Dies kann wohl am besten dadurch geschehen, dass unsere Bergbevölkerung sich dieser Gefahr bewusst wird, dass sie ihre Geschicke selbst in die Hand nimmt und sich nicht von aussen in beliebiger Art und Weise beeinflussen und lenken lässt. Die Frage, die sich dabei aufdrängt, ist nun allerdings die, ob man die grossen Entwicklungstrends, so etwa das Entvölkern und Bevölkern der Berggebiete, überhaupt massgebend steuern und beeinflussen kann. Blickt man in der Geschichte zurück, so stellt man fest,

dass gerade die Berggebiete seit jeher grossen Wandlungen unterworfen waren. Es sind Versuche unternommen worden, diese tiefgreifenden Änderungen zu erklären; die eigentlichen Ursachen sind dabei allerdings nicht schlüssig aufgedeckt worden.

Auch auf die Entwicklungen im Berggebiet scheint also zuzutreffen, was einmal Professor Dahrendorf in einem Vortrag über die Wirtschaft im 20. Jahrhundert ausgedrückt hat: *Grosse Veränderungen in der Menschengeschichte waren nie das Werk sichtbarer Hände.* Solche Wandlungen vollzogen sich, ohne dass sogenannte «Macher» die eigentlichen Impulse dazu gegeben hätten. Vielmehr sind sie Ausdruck von menschlichen Einstellungen, einer bestimmten Lebenshaltung in den verschiedenen historischen Zeitabschnitten. Es sind also Grundströmungen. Diese Strömungen und Wandlungen laufen einfach ab, man kann sie weder aufhalten noch ihnen grundlegende Richtungsänderungen verpassen. Der menschlichen Vernunft bleibt der Versuch vorbehalten, diese Ströme in richtige Bahnen zu lenken, einige Dämme aufzurichten.

Mit diesen Gedanken zum Thema möchte ich unsere Tagung eröffnen. Hoffen wir, dass wir Anregungen gewinnen für die Lösung der Probleme, die uns beschäftigen, ohne dass wir das rechte Augenmass für unsere Möglichkeiten verlieren.

Adresse des Verfassers:
Marx Heinz, Dr. iur., Rechtsanwalt und Notar,
Präsident der Bündner Vereinigung für
Raumplanung, Ruvria 336, CH-7430 Thusis

Möglichkeiten und Grenzen des Beitrages nicht-touristischer Wirtschaftszweige*

H. Leibundgut, H. Elsasser

Zunehmende Probleme einseitiger Wirtschaftsstrukturen im Berggebiet führen zum Wunsch, die künftige Entwicklung vermehrt mit Wirtschaftszweigen abzurunden, die nicht direkt vom Fremdenverkehr abhängig sind. Ein am ORL-Institut der ETH durchgeführtes Forschungsprojekt zu diesem Thema steht vor dem Abschluss. Die Ergebnisse zeigen, dass sich ausserhalb des touristischen Sektors Entwicklungsmöglichkeiten anbieten, welche genutzt werden sollten. Allerdings weisen sie gesamthaft nur eine Ergänzungsfunktion auf. Der auf die Schaffung ganzjähriger und sicherer Arbeitsplätze für die einheimische Bevölkerung ausgerichteten Planung innerhalb des Tourismus kommt daher eine mindestens gleichwertige Bedeutung zu wie der Förderung nicht-touristischer Entwicklungsalternativen.

Aufschwung der schweizerischen Berggebietspolitik

Die schweizerische Berggebietspolitik hat im vergangenen Jahrzehnt einen wesentlichen Aufschwung erlebt. Im Zuge eines vorerst blühenden nationalen Wirtschaftswachstums und ver-

*Überarbeitete und integrierte Fassung von zwei Referaten anlässlich der Tagung vom 13. November 1981 in Chur

Le développement de structures économiques de plus en plus unilatérales pose des problèmes aigus aux régions de montagne. Cette situation incite à rechercher l'implantation d'activités non dépendantes du tourisme. Un projet de recherche conduit par l'Institut ORL de l'EPF a été consacré à cette question. Il a donné les résultats suivants: des possibilités de développement hors du secteur touristique existent, elles doivent être exploitées judicieusement; cependant, en règle générale, elles n'auront qu'un rôle de complément. C'est pourquoi la création d'emplois touristiques garantissant une occupation annuelle de la population indigène revêt une importance pour le moins aussi grande que la promotion de solutions alternatives non-touristiques.

meintlich gesunder Bundesfinanzen galt es, der zunehmend unausgewogenen Entwicklung zwischen den Agglomerations- und Industriegebieten des Mittellandes und den Abwanderungsräumen im Berggebiet wirksam entgegenzutreten. Nach umfangreichen Vorarbeiten (1) konnte als Kernstück einer (neuen Regionalpolitik) des Bundes im Jahr 1975 das *Investitionshilfegesetz* in Kraft gesetzt werden, das in der Folge durch verschiedene flankierende Massnahmen ergänzt worden ist (u. a. revidiertes Hotelkreditgesetz 1976, Bürgschaftshilfegesetz 1977, Finanzierungshilfen für wirtschaftlich bedrohte Regionen 1979, Bewirtschaftungsbeiträge an die Landwirtschaft mit erschweren Produktionsbedingungen [2]).

Die neue Regionalpolitik war vom *Wachstumsdenken der Sechziger- und frühen Siebzigerjahre* geprägt. In dieser Phase allgemeiner Expansion ging man von der Voraussetzung aus, mit einer Verbesserung von lokalen und regionalen *Rahmenbedingungen*, namentlich durch Infrastrukturhilfe, werde die private Initiative auf allen wirtschaftlichen Ebenen vermehrt in die benachteiligten Regionen des Landes gelenkt. Eine weitere landwirtschaftliche (Gesund-schrumpfung) schien dabei unumgänglich und auch nicht unbedingt bedauerlich; denn Industrie, Gewerbe und Fremdenverkehr sollten in die Lage versetzt werden, die Verluste wettzumachen und genügend attraktive Arbeitsplätze anzubieten (3).

Enttäuschte Erwartungen?

Die an die neue Regionalpolitik geknüpften, oftmals sehr *hohen Erwartungen* dieser Zeit wurden nur teilweise erfüllt. Die Investitionshilfe brachte zwar einen Ansporn zum Ausbau infrastruktureller Werke, und ganz besonders begünstigten die mit dem Investitionshilfegesetz verbundenen organisatorischen Vorkehren (z. B. Schaffung leistungsfähiger regionaler Sekretariate) die regionale Zusammenarbeit und das Denken in regionalen Zusammenhängen (4). Zur Schaffung neuer, qualifizierter Arbeitsplätze erwiesen sich die getroffenen Massnahmen indessen als nur *wenig wirksam*. René L. Frey hat in

seinem im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes (Regionalprobleme) publizierten Werk (5) die Voraussetzungen einer erfolgreichen Infrastrukturhilfe eingehend dargelegt, so u. a. die Notwendigkeit bereits bestehender oder zumindest latenter Entwicklungstendenzen der privaten Wirtschaft. Unter dieser Voraussetzung vermag der Infrastrukturausbau bereits in Betracht gezogene private Vorhaben zu stimulieren, zu kanalisieren und ihre Realisierung zu beschleunigen.

Die erforderlichen natürlichen Wachstumsimpulse haben sich indessen im vergangenen Jahrzehnt fast ausschliesslich auf den Tourismus beschränkt; in der Industrie, im Gewerbe und im Handwerk überwogen *rückbildende Kräfte*. Im Rahmen einer hektischen wirtschaftlichen Umstrukturierung liessen sich neue Produktionszweige vorwiegend in innovationsstarken Grossunternehmen realisieren, deren Standorte in städtischen Agglomerationsräumen liegen. Zudem setzte sich in peripheren, dünner besiedelten Regionen die Tendenz zum Rückgang der regionalen Eigenversorgung und damit zum Abfluss von regionaler Kaufkraft fort, denn der forcierte Ausbau von Verkehrs- und Kommunikationssystemen begünstigte den grossräumigen Verbund. Bestehende nicht-touristische Arbeitsplätze sind somit im Berggebiet stark bedroht; dies gilt nicht nur für die Industrie und das Gewerbe, sondern auch für den nicht-touristischen Dienstleistungsbereich, dessen wachsende Rationalisierung und Automatisierung zu einer Verlagerung – vor allem qualifizierter – Arbeitsplätze in die grossen Zentren beiträgt. Diese Entwicklung steht ganz im Gegensatz zur oft vertretenen theoretischen Auffassung, wonach der technische Fortschritt im Rahmen verbesserter Verkehrs- und Kommunikationssysteme zur Aufwertung peripherer Regionen genutzt werden könne.

Eine wesentliche Ursache für diesen *Graben zwischen Theorie und Praxis* dürfte darin zu suchen sein, dass der Forderung, z. B. von J. H. Müller (6), nach einer frühzeitigen Diversifikationspolitik der Produktionsstruktur, und zwar in den gesamtwirtschaftlichen

Aufschwungsphasen, bisher zu wenig Rechnung getragen worden ist. Begünstigt wird in diesem regionalpolitisch nur schwach beeinflussten wirtschaftlich-räumlichen Konzentrations- und Spezialisierungsprozess der Fremdenverkehr, welcher einen fast ununterbrochenen Aufschwung genommen hat (7). Die *Nachteile einseitiger touristischer Entwicklungen* (touristischer Monostrukturen), vor allem das beschränkte, teilweise nur saisonale Arbeitsplatzangebot, der Verlust der Regionen an wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Eigenständigkeit sowie die landschaftlichen und ökologischen Probleme intensiver Fremdenverkehrsgebiete, begründen in der dargelegten Situation den Wunsch, Wege zu einer wirksamen *Förderung tourismusunabhängiger Wirtschaftszweige* (Alternativen zum Tourismus) zu finden.

Vielseitiger Beitrag nicht-touristischer Wirtschaftszweige

Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes (Regionalprobleme) hat der Schweizerische Nationalfonds die dargestellte Problematik aufgegriffen und verschiedene Forschungsgruppen mit der Aufgabe betraut, Möglichkeiten und Grenzen von (Entwicklungsalternativen zur touristischen Entwicklung im Berggebiet) abzuklären. Die Fachgruppe Regionalwirtschaft des ORL-Institutes und die Verfasser dieses Beitrages sind in diesem Themenbereich an zentraler Stelle einbezogen (8). Die bisherigen Untersuchungen haben gezeigt, dass Lösungen in äusserst differenzierter Weise anzugehen sind, denn eine wirkliche (Alternative) zum Tourismus gibt es nach heute vorliegenden Erkenntnissen nicht. Die alpinen Regionen stehen demzufolge nicht vor der Frage: entweder (touristische Entwicklung) oder (tourismusunabhängige Entwicklung); realistischer sind Fragen nach dem sinnvollen Mass touristischer Entwicklungen, nach dem *Stellenwert und der Förderungswürdigkeit ergänzender nicht-touristischer Wirtschaftszweige* und nach der optimalen Kombination von touristischer und nicht-touristischer Wirtschaft.

Gehen wir dabei von den aktuellen Entwicklungstendenzen aus, so kann – selbst unter Zugrundelegung verbesserter Förderungsinstrumente – nicht mit einer namhaften Vermehrung tourismusunabhängiger Arbeitsplätze gerechnet werden, denn spektakuläre Neuan-siedlungen bisher nicht vorhandener Branchen und Betriebe sind in einer Zeit schwachen gesamtwirtschaftlichen Wachstums und trotzdem (auch im Berggebiet!) angespannter Arbeitsmarkt-lage kaum zu erreichen. Eine der Hauptaufgaben von nicht-touristischen

Entwicklungsanstrengungen im Berggebiet muss somit von der bescheidenen Zielsetzung geleitet sein, die bestehenden, tourismusunabhängigen Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft, in der Industrie sowie in Gewerbe und Handwerk mindestens zu erhalten und zu festigen. Eine Förderung der bereits vorhandenen Betriebe wird damit vorrangig. Dabei geht es nicht um konservierende Erhaltung des Bestehenden um jeden Preis, sondern um ein *sorgfältiges Abwägen individueller Entwicklungsmöglichkeiten*.

Im Rahmen der Untersuchungen wurden die Entwicklungsmöglichkeiten vor allem in den nachfolgenden Bereichen eingehender untersucht:

– Berglandwirtschaft

Zur Verbesserung der Ertragsverhältnisse und zur Sicherung der Beschäftigung können sowohl extensive Bewirtschaftungsformen als auch verschiedene Intensivkulturen beitragen (9). Aus gesamtwirtschaftlich-regionalpolitischer Sicht sind in monostrukturierten oder monostrukturgefährdeten Tourismusregionen aber vor allem intensive pflanzenbauliche Kulturen erstrebenswert, denn eine *zahlreiche* Landwirtschaftsbevölkerung ist in Tourismusregionen von grosser Bedeutung; die Winterbeschäftigung kann in intensiven Fremdenverkehrsgebieten zu meist ohne Probleme gesichert werden.

– Forst- und Holzwirtschaft

Die *Holzerzeugung* könnte selbst in zweckmässig organisierten alpinen Forstbetrieben um mindestens 25 bis 50%, in verschiedenen Regionen sogar um über 50% gesteigert werden. Dazu bedarf es insbesondere einer weit umfangreicheren Erschliessungsförderung. Die Auswirkungen einer besseren Nutzung der natürlichen biologischen Produktionsfähigkeit sind vor allem in qualitativer Hinsicht beachtenswert: In vielen Betrieben würde die Schaffung von einheimischem, ständigem Betriebspersonal ermöglicht, welches im Winterhalbjahr auch zum Ausgleich der touristisch überbeanspruchten regionalen Arbeitsmärkte beitragen würde.

In der *Holzwirtschaft* könnten durch Intensivierung der Stammholzbearbeitung zahlreiche zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden (10). Die praktischen Möglichkeiten sind allerdings bescheiden, denn es bedarf schon beträchtlicher Anstrengungen, um die aktuellen Probleme der Sägereiwirtschaft zu lösen. Eine Förderung der gewerblichen Holzwirtschaft verdient aber als sinnvolle Massnahme zur Erhaltung von Arbeitsplätzen vermehrte Unterstützung.

– Natursteingewerbe

Neben dem Holz zählen die Natursteine zu den wichtigsten natürlichen Ressourcen des Berggebietes. Das Natursteingewerbe ist in einigen von der Abwanderung besonders betroffenen Gemeinden der wichtigste Arbeitgeber und beschäftigt dort oft mehr als die Hälfte aller Erwerbstätigen. Massnahmen zur Förderung des Natursteingewerbes dienen nicht allein der Erhaltung dieser Arbeits-

plätze, sondern auch der langfristigen Sicherung der Abbaumöglichkeiten (Gewährleistung des einheimischen «Know-how»), der berggebietstypischen Baukultur und somit letztlich auch der Ortsbild- und Landschaftspflege sowie dem Tourismus. Neben der betrieblichen und kollektiven Selbsthilfe des Gewerbes ist eine vermehrte Verwendung von Natursteinen im Hoch- und Tiefbau zu postulieren. Es gilt dabei vor allem auch, dass die Möglichkeit der Natursteinverwendung in jedem Einzelfall überhaupt geprüft wird, denn es scheinen nicht nur wirtschaftliche Gründe, die den Gebrauch von Natursteinen zurückgedrängt haben, sondern oft auch Bequemlichkeit, Desinteresse und Phantasielosigkeit der zuständigen Stellen.

– Industrie

Die Industrie im Berggebiet ist auch heute nochentwicklungsfähig. Förderungsmaßnahmen müssen sich einerseits auf den *Ausgleich der dauernden Standortnachteile* beziehen; zu den wichtigen Bereichen des dauernden Ausgleichs gehören in erster Linie günstige Steuerbedingungen sowie die Unterstützung der Marktbeobachtung. Anstelle einer erweiterten Förderung von Sachinvestitionen sollten staatliche Hilfen für *langfristige Humankapital-Investitionen* bevorzugt werden. Die Koordination einer innovationsorientierten industriellen Förderung könnte durch einen Ausbau der Tätigkeit der regionalen Sekretariate sichergestellt werden, welche auch erste Impulse zur Anwendung spezifischer Massnahmen am besten zu vermitteln vermögen.

Abhängige *Zweigbetriebe* grösserer Unternehmen werden heute oft negativ bewertet. Hauptpunkte der Kritik sind vermeintlich ungünstige Qualifikationsstrukturen der Arbeitsplätze sowie die Konjunkturrempfindlichkeit. Die regionalen Entwicklungsimpulse von Zweigbetrieben sind zudem begrenzt, da wegen unternehmungsinterner Verflechtungen weniger regionale Vorleistungs- und Absatzverflechtungen aufgebaut werden. Bei dieser Kritik wird indessen die Qualität der Arbeitsplätze meistens an der Beschäftigungsstruktur der (unterländischen) Mutterbetriebe gemessen und nicht an den im Berggebiet effektiv bestehenden Alternativen, so z.B. der touristischen Arbeitsplatzqualität. Im Lichte realistischer Alternativen erscheinen hingegen die Filialbetriebe zu meist in einem wesentlich günstigeren Licht. Eine Förderungspolitik für Filialbetriebe muss somit vor allem qualitativ orientiert sein. Besonders zu unterstützen sind Organisationsformen, die es erlauben, Zweigbetriebe mit eigenen Entscheidungsbefugnissen und qualifizierten Arbeitsplätzen zu entwickeln, was kurzfristig kaum möglich ist.

Differenziert ist auch die Übernahme selbständiger Betriebe durch auswärtige Unternehmen zu beurteilen. Sie kann zur Erhaltung von Arbeitsplätzen beitragen, selbst wenn damit eine räumliche Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen verbunden ist. Es ist nicht auszuschliessen, dass infolge der raschen Veränderung ökonomischer und technischer Randbedingungen kleinere, regionale Unternehmen gezwungen sein werden, sich zunehmend in Grossunternehmungen zu integrieren.

– Handwerk und Gewerbe

Im handwerklich-gewerblichen Bereich geht es um eine Förderung von Betrieben, deren Konkurrenzfähigkeit vor allem auf qualitativen Aspekten beruht. Um das Potential ausschöpfen zu können, ist primär dafür zu sorgen, dass die noch vorhandenen regionstypischen Fähigkeiten erhalten und weiterentwickelt werden. Dazu zählen Erforschung, Verbreitung und Anpassung der Kenntnisse und Techniken sowie vor allem die *Unterstützung im Vertriebswesen*, denn die Kleinproduzenten sind nicht in der Lage, eine regionale oder sogar überregionale Vermarktung individuell zu organisieren. Positive Beispiele belegen den Wert von Förderungsmaßnahmen, so zum Beispiel die französische «Banque de produits industrialisables et commerciaux des ateliers de montagne». Diese Institution beschäftigt sich mit der Entwicklung handwerklicher Produkte, die sich zur Herstellung im Berggebiet eignen, und sie steht den Unternehmern als Innovations- und Absatzvermittlungsstelle zur Verfügung.

– Energiewirtschaft

Die Energiewirtschaft zählt zu den wichtigen Arbeitgebern im Berggebiet. In der Regel wird ihre Bedeutung vorwiegend für die Gemeindefinanzen hervorgehoben. In zahlreichen Berggemeinden sind aber die ganzjährigen, qualitativ wertvollen Arbeitsplätze entscheidend. Nach dem weitgehend abgeschlossenen Ausbau der Wasserkraftreserven üblicher Dimension stellt sich künftig vor allem die Frage nach den Möglichkeiten für wenig umweltbelastende *Kleinkraftwerke*. Da hier keine grossen privatwirtschaftlichen Interessen im Spiel stehen, könnte eine grundlegende Untersuchung über die bestehenden Ausbaumöglichkeiten als *öffentliche Aufgabe der Berggebietsförderung* betrachtet werden.

Neben der Wasserkraft bestehen in den Berggebieten auch für Holz- und Sonnenenergie Potentiale, die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten erschliessungswürdig sind. Von Entwicklungen zur Nutzung dezentraler alternativer Energieformen dürften – neben den dauernden Einkommenswirkungen der Betriebsphase – positive Auswirkungen auf die Arbeitsplätze im Handwerk und im (Bau-) Gewerbe ausgehen.

– Baugewerbe

Der bisher angestrebte Ausbau der Beherbergungskapazitäten und der touristischen Einrichtungen ermöglicht es, die weit überdurchschnittliche Quote des Baugewerbes vorläufig noch zu erhalten. Auf längere Sicht dürfte sich hingegen ein *wachsender Konflikt* zwischen einer auf quantitatives Wachstum ausgerichteten Bauwirtschaft und der zunehmend an einer Stabilisierung interessierten touristischen Wirtschaft ergeben. Damit sind neue berufliche Möglichkeiten für die handwerklich begabte Bergbevölkerung nötig. Bedeutsame und langfristig nicht belastende Einsatzmöglichkeiten für das Baugewerbe ergeben sich insbesondere in der Land- und Forstwirtschaft (Erschliessung), in der Wohnbausanierung sowie in der Energiewirtschaft.

– Nicht-touristische Dienstleistungen

Hervorzuheben sind insbesondere die Möglichkeiten einer gezielten *Verlagerung öffentlicher Institutionen und Betriebe*, die in jedem Einzelfall geprüft und nicht im vornherein ausgeschlossen werden sollten. Im Rahmen von Rationalisierungsmassnahmen dürften sonst, wie bereits einleitend dargelegt worden ist, weitere Arbeitsplätze im Berggebiet verlorengehen.

Statistisch zählen auch die *militärischen Arbeitsplätze* zum tertiären Wirtschaftssektor. Als direkter Arbeitgeber beschäftigt das Militärdepartement eine grosse Zahl von Erwerbstätigen, verteilt auf eine Vielzahl von Ortschaften und Tätigkeitsbereichen. Indirekt ermöglicht das Militär durch seine Aufträge an die lokale (gewerbliche) Wirtschaft zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten. Die hohe Sicherheit und die ganzjährige Beschäftigung sind dabei von besonderer Bedeutung.

Die Möglichkeiten zur Dezentralisierung öffentlicher Arbeitsplätze sind vielseitig und lassen sich nicht abschliessend aufzählen; als Beispiele seien genannt: Im *Bildungswesen* die Dezentralisierung höherer Schulen; im *öffentlichen Verkehr* die Standorte von Werkstätten, der Einfluss auf die Wohnorte des Betriebspersonals, die Frage der Erhaltung bedienter Bahnhöfe; bei den *Postbetrieben* die Frage der Erhaltung kleinerer Poststellen, nötigenfalls in Zusammenarbeit mit den Trägern weiterer öffentlicher Aufgaben, die Standorte von Verteilungs- und Verrechnungszentren; bei der *Zollverwaltung* die Zollämter und Ausbildungsstätten für Zollbeamte; im *öffentlichen Finanzwesen* die Standorte von EDV- und Verrechnungszentren; bei der *Militärverwaltung* die Standorte von Übungsplätzen, Zeughäusern etc. und die Dotierung militärischer Anlagen mit einer entsprechenden Infrastruktur und ständigem Personal. Im Rahmen *privater Dienstleistungsunternehmen* sind die sinnvollen und realisierbaren Möglichkeiten einer Dezentralisierung grösserer Betriebe bescheiden, weil die Dienstleistungsunternehmen in der Regel noch stärker an zentrale Standorte gebunden sind als die Industrie. Eine allfällige Dezentralisierung (z. B. im Bank- und Versicherungswesen) müsste auf Betriebsfunktionen beschränkt werden, die in direkter Konkurrenz zum touristischen Arbeitsangebot stehen würden, was nicht angestrebt werden kann.

Gesamthaft lässt sich feststellen, dass ein ausserordentlich breites Spektrum an Möglichkeiten zur Aktivierung nicht-touristischer Wirtschaftszweige vorhanden ist. Dabei ist indessen kein Sektor für sich allein von grosser Bedeutung; nur *aus der Summe aller Ergänzungen* kann sich somit ein wesentliches Gewicht ergeben. Aus dieser Situation heraus erscheint es nicht möglich, gleichsam in einer Bilanz aufzuzeigen, wie gross das Potential an ergänzenden Beschäftigungsmöglichkeiten einzuschätzen ist, oder exakt nachweisen zu wollen, wie viele Arbeitsplätze durch bestimmte Massnahmen geschaffen werden könnten. Zu beachten ist

schliesslich, dass sich ein wesentlicher Teil der bestehenden und künftig realisierbaren Tätigkeiten nicht als Vollerwerb ausgestalten lässt. Berufskombinationen sollten daher gefördert werden, was auch in der Bildungspolitik einen entsprechenden Niederschlag finden muss (11).

Realisierung im Rahmen neuer regionalpolitischer Strategien

Zur Realisierung eines breiteren, ganzjährigen und sicheren Arbeitsplatzspektrums im Berggebiet bedarf es zwar einer neuen, mehr qualitativ orientierten Denkrichtung. Eine völlige Abkehr von der bisherigen Wirtschaftsförderung ist indessen nicht erforderlich. Nötig ist vielmehr eine Anpassung und Ergänzung bisheriger Massnahmen. Von besonderer Bedeutung erscheint eine weit intensivere *Ausrichtung aller für die Berggebietsentwicklung bedeutsamen Handlungen der Öffentlichkeit auf die qualitativen Gesichtspunkte der Regionalentwicklung*. Darin einzuschliessen sind insbesondere Massnahmen der Branchenstruktur-, Bildungs- und Verkehrspolitik sowie die Standortwahl öffentlicher Betriebe aller Art.

Im Rahmen der Regionalpolitik im engeren Sinne sollten die Möglichkeiten zu einer effizienteren, aber selektiven Unterstützung echter *Engpassfaktoren der betrieblichen, lokalen und regionalen Entwicklung* genutzt werden. Es handelt sich dabei insbesondere darum, dass sich die Öffentlichkeit am Risiko und an den Entwicklungskosten wegweisender Projekte stärker beteiligt. Diese Ausrichtung erfordert eine Verlagerung des Schwergewichtes von den Sachkapitalinvestitionen auf die Humankapitalinvestitionen. Praktisch bedeutet dies z. B. höhere Aufwendungen für ein der *realisierbaren* Wirtschaftsstruktur des Berggebietes angepasstes Bildungswesen, einen Ausbau der regionalen Beratungsdienste, die Erleichterung des Zuganges regionaler Unternehmen zu ausserregionalen Beratungsdiensten, evtl. auch die Übernahme gezielter Fortbildungsstipendien für Berufstätige im Berggebiet. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen durch strukturell neutrale Massnahmen, welchen einem breiten Kreis von Nutznießern zugutekommen (wie z. B. allgemeine Infrastrukturhilfen, Haushaltzulagen, interkommunaler Finanzausgleich), spielt ebenfalls eine wichtige, aber ergänzende Rolle.

Problemstellung und Lösungsansätze für nicht-touristische Ergänzungen im Berggebiet entsprechen im wesentlichen drei *regionalpolitischen Strategien*, welche heute zur Diskussion stehen, nämlich der *Strategie für kleinräumige Monostrukturen* von K. Töpfer (12), der

Strategie selektiver regionaler Eigenständigkeit von W. Stöhr u. a. (13) sowie den *Strategien innovationsorientierter Regionalpolitik*, die kürzlich von E. A. Brugger zusammenfassend dargestellt und gewürdigt worden sind (14). Diese Strategien gehen von zahlreichen gemeinsamen Grunderkenntnissen aus; sie unterscheiden sich weniger in konzeptioneller Hinsicht als im Ausreifungsgrad sowie im Zutritt zu den Problemen. Wesentliche Gemeinsamkeiten lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Die extreme Tendenz zur regionalen Spezialisierung wird, vor allem im Hinblick auf die langfristige Eigenständigkeit der Regionen, strikte abgelehnt.
- Die Bildung vielseitiger regionaler Wirtschaftsstrukturen soll vermehrt durch die Förderung spezifisch regionaler Ressourcen erreicht werden. Dabei geht es nicht nur um natürliche, sondern auch um unternehmerische, institutionelle und kulturelle Werte.
- Als wesentliche Entwicklungsengpässe peripherer Regionen werden Anpassungsschwächen der Wirtschaft betrachtet. Dies führt zur Forderung, die Innovation gezielt zu unterstützen.

Hauptziele und wichtigste Folgerungen solcher Strategien decken sich weitgehend mit verschiedenen Ergebnissen unserer Untersuchung. Demzufolge muss die regionale Wirtschaftsförderung für nicht-touristische Ergänzungen inneralpiner Gebiete vermehrt auf spezifische, bereits bestehende Ansatzpunkte wirtschaftlicher Entfaltung gelegt werden, was jeden Schematismus ausschliesst. Diese Forderung könnte zu Konflikten mit den heutigen *Prinzipien einer liberalen Wirtschafts- und Regionalpolitik* führen, weil sie eine selektive Verteilung von Förderungsmitteln einschliessen muss. Daher sind zu einer praxisgerechten Anwendung, vor allem im Bereich der einzelbetrieblichen Entwicklungshilfe, Wege zu suchen, welche zwar zur Aktivierung von Entwicklungsansätzen führen, dabei aber keine direkte oder indirekte Benachteiligung jener Individuen oder Gruppen zur Folge haben, welche nicht in den Genuss spezifischer Hilfen gelangen.

Grenzen nicht-touristischer Ergänzungen und Notwendigkeit einer qualitativen Tourismuspolitik

Der Realisierung nicht-touristischer Arbeitsplätze sind Grenzen gesetzt, denn die Förderungswürdigkeit von Entwicklungsalternativen entscheidet sich einerseits am hierfür erforderlichen Aufwand und den verfügbaren Mitteln, andererseits aber auch an der Frage, ob den Zielen einer harmonischen Regionalentwicklung mit einer besseren touristischen Planung und einer intensive-

ren Tourismuspolitik nicht ebenfalls vermehrt Rechnung getragen werden könnte. Es darf angenommen werden, dass die *Möglichkeiten einer qualitativen Tourismuspolitik* heute noch nicht ausgeschöpft sind. Daher wäre es weder den sich stellenden Problemen noch den sichtbaren Lösungsmöglichkeiten angemessen, Wege zu einer gesunden Regionalentwicklung touristischer Alpenregionen einzig und allein ausserhalb des Fremdenverkehrs zu suchen. Denn die verschiedenen qualitativen Ausprägungen des Fremdenverkehrs haben keine einheitlichen Wirkungen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt. Arten und Ausmass von touristisch bedingten Problemen sind also nicht einfach einem «Phänomen Fremdenverkehr» zuzuschreiben, sondern vielmehr von qualitativen Merkmalen des Fremdenverkehrs abhängig, so zum Beispiel von den spezifischen Fremdenverkehrsformen, vom Ausbaugrad der Fremdenverkehrsregionen oder von der zeitlichen Staffelung der touristischen Entwicklung. Qualitative Entwicklungen des Tourismus erscheinen beeinflussbar, und zwar mit Massnahmen der Tourismuspolitik aller Ebenen sowie der Kurortsorganisation und der Kurortplanung. Damit stehen wir in Zukunft auch vor folgender Frage: Ist es Aufgabe der Fremdenverkehrsgebiete, *alle Bedürfnisse der touristischen Nachfrage* zu erfüllen? Oder besteht die grosse Aufgabe der Regional- und Tourismuspolitik sowie der Regionalplanung, der regionalen touristischen Planung und der kurörtlichen Planung nicht gerade darin, die Nachfrage selektiv zu lenken, also mit Vorrang jenen Gästebedürfnissen entgegenzukommen, deren Befriedigung auch *für die betroffenen Bergregionen von hohem und nachhaltigem*

Nutzen ist? Daraus wird sichtbar, dass das Anliegen der Regionalpolitik, in touristischen Berggebieten eine vielseitige, eigenständige und langfristig entwicklungsfähige Wirtschaftsstruktur zu schaffen, auch in der qualitativen Tourismusgestaltung entscheidende Aufgaben findet, deren Lösung im Rahmen einer breit verstandenen Raumplanung vorangetrieben werden sollte.

Anmerkungen

- (1) Arbeitsgruppe Stocker: Grundlagen zu den Leitlinien für die Berggebietsförderung, Bern 1972 (mit Ergänzungen 1975/76), sowie Leitlinien für die Berggebietsförderung, Bern 1973 (mit späteren Ergänzungen).
- (2) Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete vom 28.6.74 (mit Verordnung vom 9.6.75); Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites vom 1.7.66 (Änderung vom 13.12.74, mit Verordnung vom 22.12.76); Bundesgesetz über die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten vom 25.6.76 (mit Verordnung vom 22.12.76); Bundesbeschluss über Finanzierungsbeiträgen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen vom 6.10.78 (mit Verordnung vom 21.2.79); Bundesgesetz über Bewirtschaftungsbeiträge an die Landwirtschaft mit erschwerten Produktionsbedingungen vom 14.12.79 (mit Verordnung vom 16.6.80).
- (3) Vgl. z. B. Flückiger, H.: Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet, Bern 1970, insbes. S. 68–70, 90–93.
- (4) Maissen, T.: Regionale Zusammenarbeit in der Surselva (hrsg. vom Gemeindeverband Surselva), Ilanz 1980.
- (5) Frey, R. L.: Die Infrastruktur als Mittel der Regionalpolitik, Bern/Stuttgart 1979.
- (6) Müller, J. H.: Der technische Fortschritt im Dienste der regionalen Wirtschaftspolitik (Internat. Kongress für Regionalwirtschaft, Frankfurt 1969), vgl. insbes. S. 16–18.
- (7) Vgl. Elsasser, H./Leibundgut, H.: Touristische Monostrukturen – Zum Problem der Gefährdung von Bergregionen, in: DISP Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung, Zürich, Jg. 1980, Nr. 57, S. 26–43.

(8) Unter dem Thema «Entwicklungsalternativen zur touristischen Entwicklung im Berggebiet» sind folgende Aufträge vergeben worden: Projekt über betriebswirtschaftliche Grundlagen, bearbeitet vom Betriebswiss. Inst. der ETHZ (Prof. W. Büchel); Projekt über Ausnutzung der Ertragsmöglichkeiten des Bergwaldes durch das einheimische Holzgewerbe, bearbeitet vom Institut für forstliche Betriebslehre der ETHZ (Prof. H. Tromp); Projekt über Entwicklungsengpässe und Innovationsverhalten bestehender Betriebe im Berggebiet, bearbeitet von R. Abt, Chur, und A. Bellwald, Brig; Projekt über Entwicklungsalternativen zur touristischen Entwicklung im Berggebiet, regionalwirtschaftliche Aspekte, bearbeitet vom Fachbereich Regionalwirtschaft am ORL-Institut der ETHZ (Prof. M. Lendi).

(9) Rieder, P.: Alternative Produktionsmöglichkeiten in der schweizerischen Berglandwirtschaft, Institut für landwirtschaftliche Betriebslehre ETHZ, Zürich 1982 (im Druck).

(10) Tromp, H./Zanetti, M.: Ausnutzung der Ertragsmöglichkeiten des Bergwaldes, 1981 (s. Anm. 8).

(11) Diese Forderung ist eingehend begründet bei Darbellay, Ch.: Caractéristiques socio-économiques des communes rurales et montagnardes; leur signification dans l'aménagement régional et local (Thèse ETH no 6558), Martigny 1980, insbes. S. 231ff.

(12) Töpfer, K.: Kleinräumige Monostrukturen – Sonderprobleme bei der Analyse und der Strategiewahl, in: Monostrukturierte Räume, hrsg. von H. K. Schneider, Münster 1970.

(13) Von den verschiedenen neueren Publikationen von W. Stöhr ist die folgende herauszuheben: Alternative Strategien für die integrierte Entwicklung peripherer Gebiete bei abgeschwächtem Wirtschaftswachstum, in: DISP Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung, Zürich, Nr. 61/1981, S. 5–8.

(14) Brugger, E. A.: Innovationsorientierte Regionalpolitik. Notizen zu einer neuen Strategie, in: Geographische Ztschr., Wiesbaden, Jg. 68, 1980, S. 173–198.

Adresse der Verfasser:
Dr. Hans Leibundgut
PD Dr. Hans Elsasser
ORL-Institut, ETH-Hönggerberg,
CH-8093 Zürich

Zielvorstellungen für die Entwicklung des deutschen Alpenraumes

Th. Polensky

Der deutsche Alpenraum unterscheidet sich in verschiedener Hinsicht deutlich von andern alpinen Gebieten. Einerseits ist die Anpassung an städtische Lebens-, Wirtschafts- und Verhaltensweisen wesentlich weiter fortgeschritten als im Zentralraum der Alpen, andererseits wird die Entwicklung in diesem Raum sehr stark von aussen bestimmt. Dadurch ergeben sich spezielle Probleme, die es im Rahmen der Planung und Entwicklung zu berücksichtigen gilt.

Les régions des Alpes allemandes se différencient des autres régions alpines par beaucoup d'aspects. D'une part la conformité au mode de vie urbain, sous l'aspect économique et social, est beaucoup plus forte que celle des autres régions alpines. D'autre part le développement de ces régions est très fortement influencé par des décisions qui leur sont extérieures. De ce fait surgissent des problèmes spécifiques auxquels les programmes de planification et de développement régional doivent être attentifs.

1. Die Sonderstellung des deutschen Alpenraumes

Kaum ein Landschaftsraum hat in den letzten Jahrzehnten eine derart hohe Aufwertung erfahren wie der Alpenraum (1). Dieser Wertwandel tritt besonders deutlich in Erscheinung, weil die Alpen in den vergangenen Jahrhunderten nicht unbedingt zu den Räumen hoher Attraktivität innerhalb Mitteleuropas gezählt haben. Die angedeuteten Wandlungstendenzen vollzogen sich in den einzelnen Alpenregionen allerdings