

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 20 (1963)

Heft: 6

Artikel: Die Industrialisierung der weniger entwickelten Gebiete der Schweiz

Autor: Ulmi, Karl

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-783053>

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: 07.02.2026

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

Plan

Landesplanung

Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung · Revue suisse d'urbanisme · Fachorgan für kommunale Bau- und Planungsfragen
 Offizielles Organ der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung · Offizielles Organ der Schweizerischen Vereinigung für Gewässerschutz und Lufthygiene (VGL) · Offizielles Organ der Föderation Europäischer Gewässerschutz (FEG)
 Erscheint 6mal jährlich

Redaktioneller Teil der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung
 Redaktion: Prof. Dr. E. Winkler, Institut f. Landesplanung an d. ETH, Zürich 6, Tel. (051) 32 73 30
 Redaktions-Sekretariat: Dr. H. E. Vogel, Kürbergstrasse 19, Zürich 49, Tel. (051) 44 56 78

Die Industrialisierung der weniger entwickelten Gebiete der Schweiz

Von Dr. rer. publ. Karl Ulmi, Zürich

Vorbemerkungen

Die wirtschaftliche Förderung der weniger entwickelten Gebiete unseres Landes, namentlich der Berggebiete, darf als ein nationales Problem ersten Ranges bezeichnet werden. Die vermehrte Industrialisierung stellt dabei eine wichtige Teilaufgabe der regionalen Entwicklungspolitik dar. Es rechtfertigt sich deshalb, die mit der regionalen Industrialisierungspolitik zusammenhängenden Probleme auch an dieser Stelle zu behandeln¹, zumal die Landesplanung in der Industrialisierung der weniger entwickelten Gebiete ein wesentliches Anliegen der Raumordnung erblickt.

1 Die weniger entwickelten Gebiete

10 Niedrige Einkommen und geringes wirtschaftliches Wachstum bei gleichzeitiger Abwanderung

Die hervorstechenden Merkmale der weniger entwickelten Gebiete sind niedrige Einkommen und geringes wirtschaftliches Wachstum, fast ausnahmslos bei gleichzeitiger Abwanderung.

Der interkantonale Einkommensvergleich der nachfolgenden Tabelle stützt sich auf die Ergebnisse der VIII. Wehrsteuerperiode mit dem durchschnittlichen Einkommen der Jahre 1953/54 als Berechnungsgrundlage.

Tabelle I

Wehrsteuerpflichtige mit Einkommen von mindestens 7000 bzw. 10 000 Franken (nach Sozialabzügen), je 1000 Erwerbende in 1953/54, nach Kantonen

	7000 u.m.	10 000 u.m.
Basel-Stadt	421	223
Genf	372	185
Basel-Land	347	166
Neuenburg	342	162
Zürich	329	157
Schaffhausen	302	133
Solothurn	281	128
Schweiz	262	123

	7000 u.m.	10 000 u.m.
Waadt	261	114
Bern	260	128
Aargau	251	114
Zug	244	113
Glarus	236	88
Thurgau	196	77
Luzern	195	88
St. Gallen	183	79
Ausserrhoden	165	65
Uri	163	59
Wallis	153	60
Graubünden	147	66
Tessin	146	52
Schwyz	135	51
Nidwalden	133	54
Freiburg	113	32
Obwalden	104	43
Innerrhoden	66	28

Quelle: Eidg. Steuerverwaltung, Eidg. Wehrsteuer, VIII. Periode, Bern 1959. Für die Reihenfolge massgebend ist der Anteil der Pflichtigen mit mindestens 7000 Franken Einkommen.

Die Tabelle zeigt, dass in zehn Kantonen der Anteil der Einkommensempfänger, die nach Sozialabzügen mindestens 7000 Fr. verdienten, mehr als einen Drittel niedriger war als im schweizerischen Durchschnitt. Es sind dies die Kantone Ausserrhoden, Uri, Wallis, Graubünden, Tessin, Schwyz, Nidwalden, Freiburg, Obwalden und Innerrhoden. Die Abweichungen sind noch grösser, wenn auf die Einkommen von mindestens 10 000 Fr. und mehr abgestellt wird. In den erwähnten zehn Kantonen wohnten 1954 17 % der schweizerischen Bevölkerung, so dass ohne weiteres von einem nationalen Problem gesprochen werden darf. Dabei stellt allerdings Ausserrhoden als frühzeitig entwickeltes, aber von einer langdauernden

¹ Vgl. Th. Keller: Die Ansiedlung neuer Industrien, «Plan» 19, 1962, Nr. 3, sowie K. Krapf: Fremdenverkehr und Industrie im Dienste der Bergbevölkerung, «Plan» 16, 1959, Nr. 4.

Krise heimgesuchtes Industriegebiet einen Sonderfall dar. Trotz relativ niedrigen Einkommen ist die Einreihung unter den «weniger entwickelten Kantonen» nicht gerechtfertigt.

Besonders niedrig sind die Einkommen in den alpinen Berggegenden der ärmeren Kantone. Es liegt eine spezielle Untersuchung von 55 repräsentativen Gemeinden des alpinen Berggebietes vor, die sich auf die Ergebnisse der VII. Wehrsteuerperiode stützt (mit dem durchschnittlichen Einkommen der Jahre 1951/52 als Berechnungsgrundlage). Darnach verdienten dort nur 11,7 % der Erwerbstätigen mindestens 7 000 Fr. nach Sozialabzügen und nur 4,3 % 10 000 Fr., verglichen mit den schweizerischen Durchschnittswerten von 24,4 % bzw. 11,1 %².

Von den zehn Kantonen mit stark unterdurchschnittlichen Einkommen weisen acht seit langem ein relativ geringes wirtschaftliches Wachstum bei gleichzeitiger Abwanderung auf. Es sind dies, wie unsere Tabelle zeigt, die Kantone Innerrhoden, Freiburg, Graubünden, Obwalden, Schwyz, Nidwalden, Wallis und Uri. Im Sinne eines Notbehelfs messen wir dabei das wirtschaftliche Wachstum an der Beschäftigtenzahl bzw. an der Bevölkerungsentwicklung (s. Tab. II).

Auch im Tessin blieb die Beschäftigungszunahme wesentlich unter dem schweizerischen Niveau, doch war die Wanderungsbilanz zwischen 1870 und 1950 ausgeglichen und seit Kriegsende eindeutig positiv. Nachdem Ausserrhoden sich von der Stickereikrise erholt hat, weist es ebenfalls eine positive Wanderungsbilanz auf.

In besonderem Masse zeichnet geringes wirtschaftliches Wachstum bei gleichzeitiger Abwanderung das alpine Berggebiet aus. In 55 repräsentativen Gemeinden nahm die Bevölkerung zwischen 1888 und 1950 lediglich um 15 % zu, gesamtschweizerisch aber um 62 %. Die Abwanderung betrug von 1930 bis 1950 im Jahresmittel 8,9 %³.

² Eidg. Volkswirtschaftsdepartement: Die wirtschaftliche und soziale Lage der schweizerischen Bergbevölkerung, Bern, 1959, S. 38.

³ Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, a. a. O., S. 19, bzw. 28.

⁴ Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, a. a. O., S. 33.

Tabelle II

Kantone mit anhaltender niedriger Beschäftigungszunahme und Abwanderung

	AI	FR	GR	OW	SZ	NW	VS	UR	CH
Zunahme der Berufstätigen in Prozenten									
1888—1950	— 13	26	29	36	36	37	46	59	65
1941—1950	10,5	2,2	2,4	4,7	5,4	3,6	4,9	— 11	8,2
Bevölkerungszunahme 1950—1960 in Prozenten	— 3,6	0,3	7,6	4,6	9,8	14,4	11,7	12,1	15,1
Wanderungsbilanz im Jahresmittel in Promillen									
1870—1950	— 7,2	— 6,0	— 1,3	— 4,1	— 3,5	— 4,1	— 4,0	— 5,0	+ 0,1
1941—1950	— 5,4	— 7,0	— 2,6	— 4,9	— 3,7	— 5,2	— 5,4	— 11	+ 3,1
1950—1960	— 10,1	— 8,9	— 1,0	— 8,1	— 3,3	— 1,0	— 0,6	— 3,6	+ 6,8

Quelle: Eidg. Volkszählungen 1950 und 1960. — Abkürzungen: AI = Appenzell Inner-Rhoden, FR = Freiburg, GR = Graubünden, OW = Obwalden, SZ = Schwyz, NW = Nidwalden, VS = Wallis, UR = Uri, CH = Schweiz.

11 *Die wirtschaftlichen Ursachen niedriger Einkommen und geringen Wachstums bei gleichzeitiger Abwanderung*

110 *Abhängigkeit von der Landwirtschaft und Produktivitätsunterschiede innerhalb derselben*

Wie aus der untenstehenden Tabelle hervorgeht, liegt der Anteil der landwirtschaftlichen Beschäftigten in allen Kantonen mit besonders niedrigen Einkommen ausser Tessin und Ausserrhoden weit über dem schweizerischen Niveau. In Obwalden, Freiburg, Innerrhoden und Wallis ist er sogar doppelt so hoch. Dabei ist der Anteil der in der Gebirgslandwirtschaft Beschäftigten mit Ausnahme Freiburgs wesentlich höher als in der Schweiz als Ganzes. Stark ausgeprägt ist die Abhängigkeit von der Landwirtschaft im Berggebiet der alpinen Zone, entfielen doch hier auf sie etwa 40 % der Arbeitskräfte⁴.

Tabelle III

Einkommenslage und Abhängigkeit von der Landwirtschaft

	Einkommen 7000 Fr. u.m. in % (1)	Landwirtschaftl. Berufstätige in % insgesamt (1)	Berufstätige im Gebirge (2)
Innerrhoden	6,6	36,0	36
Obwalden	10,4	33,6	27
Freiburg	11,3	35,5	7
Nidwalden	13,3	25,5	19
Schwyz	13,5	25,4	15
Tessin	14,6	18,0	11
Graubünden	14,7	29,4	27
Wallis	15,3	41,4	28
Uri	16,3	24,8	20
Ausserrhoden	16,5	17,2	16
Schweiz	26,2	16,5	6

Quelle: (1) Berufstätige in der Landwirtschaft (inkl. Gartenbau, Forstwirtschaft, Fischerei) gemäss den Volkszählungsergebnissen 1950; (2) geschätzter Anteil der landwirtschaftlichen Berufstätigen in Gebirgsgegenden innerhalb sämtlicher Berufstätigen des Kantons.

Der Zusammenhang zwischen niedrigen Einkommen und Abhängigkeit von der Landwirtschaft auf der

regionalen Ebene ist keine spezifisch schweizerische Erscheinung. Er kann weitgehend als gemeinsamer Zug der jeweils ärmeren Regionen in den Ländern Europas angesehen werden⁵ und geht insofern nicht auf spezifisch regionale Ursachen zurück, als die Einkommensdisparität zwischen der Landwirtschaft und der übrigen Wirtschaft ein gesamtwirtschaftliches Strukturphänomen ist. Verschiedene Gründe sind für sie verantwortlich: kleine und wenig spezialisierte Betriebe, starke Parzellierung, Ueberproduktion sowie die in unserem Lande auch ausserhalb des eigentlichen Berggebietes vielfach wenig günstigen klimatischen und topographischen Verhältnisse. Was das Unterland betrifft, darf aber in diesem Zusammenhang von einem «Naturgesetz» bestimmt nicht die Rede sein, während dem im Berggebiet das Gewicht der natürlichen Ursachen viel grösser ist. Regionale Produktivitätsunterschiede innerhalb der Landwirtschaft sind allerdings nicht allein durch die Gebirgslage bedingt: in den Kantonen Tessin und Wallis ist ein starkes Ueberwiegen der Klein- und Kleinstbetriebe feststellbar; dazu kommt in beiden Kantonen — zusammen mit Graubünden — eine ausserordentliche Güterzerstückelung.

Eindeutig ist der Zusammenhang zwischen Abhängigkeit von der Landwirtschaft und Beschäftigungsentwicklung. Mit Ausnahme Innerrhodens wiesen alle Kantone mit anhaltender niedriger Beschäftigungszunahme bei gleichzeitiger Abwanderung während der ganzen in Betracht fallenden Periode einen meistens sehr stark überdurchschnittlichen Anteil landwirtschaftlicher Berufstätiger auf. Dasselbe trifft für das alpine Berggebiet zu. Dem Rückgang der landwirtschaftlichen Beschäftigungszahl liegt die in fortgeschrittenen Ländern allgemein beobachtete Disparität zwischen der Entwicklung der Arbeitsproduktivität und der Nachfrage zugrunde. Auch in unserem Lande ist mit einer weiteren kräftigen Abnahme der landwirtschaftlichen Beschäftigungszahl zu rechnen.

111 *Die Struktur der übrigen Wirtschaft*

Die unterdurchschnittliche Produktivität ausserhalb der Landwirtschaft fällt als Ursache niedrigerer Einkommen ebenfalls ins Gewicht. Entscheidend ist, dass die Industrie in den einkommensschwachen Kantonen sich häufig durch rückständige und kleinbetriebliche Produktionsformen auszeichnet. Dort, wo sie kapitalintensiven Charakter hat, werden vorwiegend relativ wenig qualifizierte Arbeitskräfte beschäftigt, währenddem die Kapitaleinkommen in erster Linie den Kapitalgebern aus den wirtschaftlich stärkeren Regionen zufließen.

2 *Die Gültigkeit der Industrialisierung der weniger entwickelten Gebiete als wirtschaftspolitische Zielsetzung*

20 *Wesentliche Vorfragen*

Die Industrialisierungspolitik in den weniger entwickelten Gebieten kann eine Verbesserung der Ein-

kommensverhältnisse und eine verstärkte wirtschaftliche Expansion bezeichnen. Bevor man ihre Aufgabe näher abgrenzt, müssen indessen einige Vorfragen erörtert werden, nämlich der Beitrag anderer Massnahmen der regionalen Entwicklungspolitik, die Grenzen der industriellen Dezentralisation sowie der Einfluss der Situation auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt.

200 *Beitrag anderer Massnahmen der regionalen Entwicklungspolitik*

Als Mittel zur Verbesserung der Einkommensverhältnisse kommt der Hebung der landwirtschaftlichen Produktivität zentrale Bedeutung zu. Die Produktivitätsförderung in der Landwirtschaft stellt allerdings nicht nur eine regionale, sondern auch eine gesamtwirtschaftliche Aufgabe ersten Ranges dar. So wichtig die agrarpolitischen Massnahmen für die Einkommensverbesserung sind, ein Beitrag zur Ausweitung der Beschäftigung kann von ihnen im allgemeinen nicht erwartet werden. Im Gegenteil, eine forcierte Produktivitätspolitik wird zum verstärkten Rückgang der Zahl bäuerlicher Arbeitskräfte führen, besonders im Berggebiet. Immerhin ist es nicht nur standespolitisch, sondern auch regionalpolitisch relevant, dass durch die Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen einer etwaigen «negativen Selektion» bei der Abwanderung entgegengewirkt wird.

Auch der Förderung des Fremdenverkehrs kommt in den meisten weniger entwickelten Kantonen und namentlich in den Gebirgsgegenden beträchtliches Gewicht zu. Was die Hotellerie anbetrifft, so wird u. E. vor allem an die Unterstützung der betrieblichen Rationalisierung und Modernisierung, des beruflichen Bildungswesens und der Bemühungen um eine Verlängerung der Sommersaison sowie um die Einführung des Wintertourismus in bisher nur im Sommer geöffneten Gebirgsferienorten zu denken sein. Kapazitätsvergrösserungen kommen hier weniger in Frage. Sie dürften in wesentlich stärkerem Masse in nicht arbeitsintensiven Beherbergungsformen möglich sein (vor allem Ferienwohnungen). Dadurch könnten vielfach in noch vermehrtem Masse wertvolle Nebenverdienstquellen geschaffen werden.

201 *Grenzen der industriellen Dezentralisation*

Im Rahmen einer expansiven Beschäftigungspolitik in den weniger entwickelten Kantonen ist die Industrie im ganzen zweifellos der weitaus wichtigste Faktor. Die Argumente, die zugunsten einer solchen Politik angeführt werden, setzen indessen voraus, dass man sich über die Grenzen der industriellen Dezentralisation klar wird. Sonst kann man ihre praktische Stichhaltigkeit nicht beurteilen.

Eine extreme industrielle Dezentralisation, bei der in jedem Dorfe Fabrikbetriebe angesiedelt werden, ist schon wegen der dadurch bedingten öffentlichen In-

⁵ Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe in 1954, Genf 1955, S. 146.

vestitionen unwirtschaftlich. Sie widerspricht auch dem Postulat des Landschaftsschutzes. Sodann bietet die Abhängigkeit von einem einzigen oder von ganz wenigen Betrieben vielfältige Nachteile. Die wirtschaftliche Basis der betreffenden Gemeinden ist prekär, da das individuelle Betriebsgeschick eine wesentliche Rolle spielt und bei einer sehr kleinen Zahl von Betrieben eine konjunkturell ausgewogene Industriestruktur kaum erreichbar ist. Wer seine Beschäftigung ändern will, ist ferner in kleinen Industriegemeinden vielfach zu zeitraubenden Pendelfahrten oder zur Abwanderung gezwungen. Anderseits ist für die Industrie selber der Arbeitsmarkt wenigstens in qualitativer Hinsicht nicht ausreichend.

Wo die untere Grenze der Grösse einer «optimalen» Industrieortschaft liegt, kann natürlich nicht generell angegeben werden. Sie hängt u. a. auch von der Nähe zu bedeutenderen Dienstleistungszentren sowie vom Einzugsgebiet von Arbeitskräften ab. In abgelegenen, dünn besiedelten Gebieten, wie es die meisten der weniger entwickelten Regionen unseres Landes sind, spricht vieles für eine im Vergleich zu den demographischen Möglichkeiten stärkere Konzentration der industriellen Entwicklung.

202 *Die Situation auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt*

Die Diskrepanz zwischen der Nachfrage nach Arbeitskräften und deren natürlichem Zuwachs stellt ein die langfristige wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz beherrschendes Strukturphänomen dar. Man vermag dabei quantitative und qualitative Aspekte zu unterscheiden, indem die steigenden Ansprüche hinsichtlich beruflicher Ausbildung zu einem besonders ausgeprägten Mangel bei den qualifizierten Arbeitskräften geführt haben. Bekanntlich konnte nur durch den ausserordentlich starken Rückgriff auf ausländische Arbeitskräfte die Nachfrage einigermassen befriedigt werden. Heute stellt sich der Anteil der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz auf nicht weniger als einen Viertel sämtlicher Berufstätigen. Es spricht vieles zugunsten von Bemühungen um eine Verminderung der Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften. Zu diesem Zweck ist das möglichst weitgehende Ausschöpfen einheimischer Arbeitskraftreserven notwendig, in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht. Das bedingt eine umfassende Förderung der beruflichen Ausbildung und eine durchgreifende Produktivitätspolitik, namentlich im Agrarsektor. Daneben ist auch eine den Arbeitsmarkt schonende Wirtschaftspolitik notwendig.

Dies hat für die politische Zielsetzung in den Gebieten mit anhaltender Abwanderung wichtige Folgen: einerseits ist nämlich der stark steigende Arbeitskräftebedarf im Dienstleistungssektor mit seinem Schwerpunkt in den grossen Städten zu befriedigen, anderseits muss berücksichtigt werden, dass im industriellen Sektor ein beträchtlicher Teil der Expansion auf die Kapazitätszunahme bestehender Betriebe oder doch

auf die Gründung von Zweigbetrieben in engem räumlichem Zusammenhang mit dem Hauptbetrieb zurückgeht. Dies entspricht den Erfordernissen einer rationellen Produktion. Daraus ergibt sich, dass bei der herrschenden Situation auf dem Arbeitsmarkt der Wanderungsstrom aus den weniger nach den stärker entwickelten Gebieten nicht unbeschränkt reduziert werden darf. Man kann in diesem Zusammenhang von «volkswirtschaftlich notwendiger Abwanderung» sprechen. Die regionale Entwicklungspolitik muss sich daher, sofern sie «expansive» Tendenzen verfolgt, einige Zurückhaltung auferlegen.

21 *Die Argumente zugunsten einer stärkeren Industrialisierung der weniger entwickelten Gebiete*

210 *Industrialisierung wegen der Grenzen der räumlichen Arbeitsmobilität*

Den ersten Ansatzpunkt für die Begründung der Notwendigkeit vermehrter Industrialisierung in den weniger entwickelten Gebieten liefert die begrenzte räumliche Arbeitsmobilität. Nun dürfte die räumliche Mobilität der jüngeren männlichen Arbeitskräfte so gross sein, dass für sie dieses erste Argument wenig ins Gewicht fällt. Auch können jene männlichen Arbeitskräfte, die seit längerer Zeit schon in der Landwirtschaft tätig sind, nur noch wenig anspruchsvolle industrielle Funktionen verrichten, und Industrien, die einen hohen Anteil ungelernter Arbeitskräfte beschäftigen, sind sehr selten. Das Mobilitätsargument scheint jedoch zutreffend hinsichtlich der jüngeren weiblichen Arbeitskräfte; ihre Abwanderungsbereitschaft ist geringer, währenddem die Eignung auch für anspruchsvollere industrielle Tätigkeiten relativ gut ist.

211 *Industrialisierung zwecks Beschäftigung wanderungsbereiter Arbeitskräfte in den weniger entwickelten Gebieten*

2110 *Verbesserung der Einkommensverhältnisse in den weniger entwickelten Gebieten*

Eine weitergehende Industrialisierung, als durch die Grenzen der räumlichen Arbeitsmobilität angezeigt, kann zwecks Verbesserung der durchschnittlichen Einkommensverhältnisse in den weniger entwickelten Gebieten befürwortet werden. Dies gilt indessen nicht für die Agrargebiete des Mittellandes, da dort eine ausreichende Einkommensverbesserung durch die Rationalisierung der Landwirtschaft möglich sein sollte.

Je höher die Produktivität der angesiedelten Industrie, desto besser wird es gelingen, dieses Ziel der Einkommenshebung zu erreichen. Umgekehrt nützt die Ansiedlung nicht konkurrenzfähiger Betriebe gar nichts.

Die Verbesserung der durchschnittlichen Einkommen und damit der Kaufkraft trägt nun nicht nur zur Steigerung der Gewinne mancher Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe bei, sondern verbessert auch

die kantonale und kommunale Finanzlage. Da Kanton und Gemeinde dann die Steuerbelastung senken und ihre Leistungen erhöhen können, werden schliesslich alle Wirtschaftssubjekte von der Hebung der durchschnittlichen Einkommen profitieren. Dem finanzpolitischen Aspekt kommt insofern besondere Bedeutung zu, als acht der neun weniger entwickelten Kantone zusammen die Gruppe der finanzschwachen Kantone bilden. Nur Nidwalden stellt eine Ausnahme dar⁶. Die Verbesserung der Einkommensverhältnisse in den weniger entwickelten Kantonen erhöht daher indirekt auch die Funktionsfähigkeit des Föderalismus.

Der Zweck der Verbesserung der durchschnittlichen Einkommen in den weniger entwickelten Kantonen rechtfertigt indessen keine Beeinträchtigung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität. Eher wären verstärkte finanz- und sozialpolitische Ausgleichsmaßnahmen zu erwägen.

2111 *Ausgleich eines Rückgangs der Landwirtschaft in agraren Berggebieten*

Die Ausweitung der industriellen Beschäftigungsmöglichkeiten vermag ferner in agraren Gebirgsgegenden einen durch ungünstige Naturbedingungen verursachten Rückgang der Landwirtschaft zu kompensieren und damit eine Abnahme der gesamten wirtschaftlichen Aktivität zu verhindern. Das ist insofern wünschenswert, als sonst öffentliche und private Dienste und Einrichtungen vielfach nicht mehr bis zu ihrer vollen Kapazität ausgenützt werden können und in den Zuwanderungsgebieten Kapazitätserweiterungen notwendig sind, so dass volkswirtschaftliche Kosten entstehen.

Das umrissene Problem ist nicht mit der Bevölkerungsabnahme in landwirtschaftlichen Gebieten schlechthin zu verwechseln. Diese geht an sich mit den Produktivitätsfortschritten Hand in Hand und könnte nur durch äusserste industrielle Dezentralisation mit ihren vielfältigen Nachteilen verhütet werden. Im Berggebiet ist nicht entscheidend, dass die Bevölkerungszunahme zum Teil besonders ausgeprägt ist, so vor allem im Tessin, sondern dass sie vielfach mit wesentlichen Produktionsrückgängen verbunden ist. Rein demographisch gesehen, ist allerdings eine gewisse Parallele gegeben, indem auch im Mittelland die Bevölkerungsabnahme volkswirtschaftliche Kosten verursachen kann, die aber weniger gross sind als dort, wo gleichzeitig die Kaufkraft sinkt. Die Industrialisierung zwecks Ausgleichs eines landwirtschaftlichen Produktionsrückganges würde gerade im Berggebiet eine sehr weitgehende Dezentralisation voraussetzen, deren Kosten denen des wirtschaftlichen Rückganges natürlich gegenübergestellt werden müssen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass in manchen landwirtschaftlichen Berggebieten, in denen ohne Industrialisierung (bzw. ohne Ausdehnung des Tourismus) mit einem Rückgang der wirtschaftlichen

Aktivität gerechnet werden müsste, die öffentlichen und privaten Dienste und Einrichtungen unbefriedigend sind. Dieses Industrialisierungsargument verliert dann von seiner Berechtigung. Unseres Erachtens ist es nur in von einem starken wirtschaftlichen Rückgang bedrohten Agrargebieten relevant. Vorzuziehen wäre aber, wo immer möglich, die touristische Erschliessung. Leerstehende Wohnräume können ja vielfach ohne hohe Umbaukosten für Ferienzwecke eingerichtet werden.

2112 *Individuelle Folgen der Abwanderung*

Die Abwanderung verursacht bei den wegziehenden Personen eine Schwächung oder gar Auflösung mancher wesentlicher Umweltbeziehungen, die nur allmählich durch neue kompensiert werden können. Diese Auswirkungen weisen zwar den verschiedenen objektiven und subjektiven Umständen entsprechend unterschiedliche Ausmasse auf, doch ist es häufig ge- rechtfertigt, von «Entwurzelung» zu sprechen. Die psychischen und sozialen Schäden können beträchtlich sein, wobei die Gefahr dort besonders gross ist, wo wegen der mangelnden Ausbildung der feste berufliche Halt fehlt. Man darf allerdings nicht vergessen, dass die Binnenwanderung auch positive Aspekte aufweist. Sie stellt namentlich in einem so stark differenzierten Lande wie der Schweiz einen wichtigen Integrationsfaktor dar. Ihre integrierende Funktion würde sie jedoch besser erfüllen, wenn die Wanderungsströme weniger einseitig wären. Zudem kann die Entwurzelungsgefahr verminder werden, ohne dass die Abwanderung reduziert wird. Wenn alle fähigen jungen Leute eine gute Schul- und Berufsbildung erhalten und die Zuwanderer richtig betreut werden, bleibt die Möglichkeit nachteiliger individueller und sozialer Folgen der Abwanderung nur in abgeschwächter Form bestehen. Trotzdem haben wir es hier mit einem gültigen Argument zugunsten einer verstärkten Industrialisierung der Abwanderungsgebiete zu tun, doch darf diese die gesamtwirtschaftliche Produktivität nicht beeinträchtigen.

Wir möchten noch darauf hinweisen, dass die Förderung industrieller Zentren in den weniger entwickelten Gebieten die Notwendigkeit, wenigstens dorthin abzuwandern, vielfach nicht zu beheben vermag. Dies gilt namentlich im Berggebiet, wo die Möglichkeiten der Pendelwanderung aus verkehrsgeographischen Gründen weit beschränkter sind. Es werden aber doch die individuellen und sozialen Nachteile der Abwanderung wesentlich gemildert, indem der Bruch mit der bisherigen Umgebung geringer ist.

2113 *Verhinderung einer zu weit gehenden Agglomeration der Bevölkerung*

Ein ziemlich verbreitetes Argument zugunsten einer verstärkten Industrialisierung der weniger entwickelten Kantone knüpft bei der Tatsache an, dass ein relativ grosser Teil der von dort abwandernden Personen in die grossen Städte zieht. Die verstärkte Industriali-

⁶ Dies galt zur Zeit der Niederschrift. Heute gehört auch der Kanton Tessin nicht mehr zu den finanzschwachen Kantonen.

sierung der Abwanderungsgebiete hätte die Agglomerationstendenz abzubremsen.

Diese Forderung geht davon aus, dass die grossen Städte schwerwiegende Nachteile aufweisen. Zu nennen sind u. a.: grosser zeitlicher und materieller Verkehrsaufwand, Lärm, Luftverunreinigung, ungenügende Freiflächen für Sport, Spiel und Ruhe, Landschaftsferne, massierte Bauweise (mit wenig Eigenheimen und Privatgärten), erschwerter Ueberblick und daher geringere politische Einflussmöglichkeit des Bürgers sowie bürokratische Verwaltungsmethoden, und schliesslich ein wichtiger soziologischer Faktor: die grossen Städte weisen zwar ein sehr differenziertes soziales Beziehungssystem auf, mit einer beinahe unübersehbaren funktionalen Gruppenbildung, so dass nicht generell von einer «Massengesellschaft» gesprochen werden kann, doch ist die Beanspruchung des Menschen in diesen Gruppen einseitig, es herrscht eine gewisse Anonymität vor. Diese negative Charakterisierung bezieht sich nun freilich auf die grossen Städte, wie sie sind: hätte man schon zu Beginn ihrer starken Expansion richtig geplant, so wären viele Nachteile ganz oder teilweise vermeidbar gewesen. Aber auch heute noch ist eine gewisse Sanierung des vorhandenen grossstädtischen Siedlungsbestandes möglich, während dem beim Bau neuer Siedlungen im Randgebiet der grossen Städte weitgehend befriedigende Lösungen gefunden werden können. Man muss sich ferner davor hüten, den Vorwurf der Anonymität zu übertreiben: es gibt in der grossen Stadt mehr «nachbarschaftliche Beziehungen» als gemeinhin angenommen wird.

Umgekehrt kann kaum bestritten werden, dass die grossen Städte auf kulturellem und wirtschaftlichem Gebiet vielfältige Vorteile als Wohnstätte und Industriestandort bieten, wie sie in mittleren und namentlich in kleineren Städten nicht in annäherndem Masse vorhanden sind. Ja, als nationale und regionale Dienstleistungszentren sowie in einzelnen Fällen als Produktionsstandorte spielen sie eine unentbehrliche Rolle.

Selbst wenn man die Entwicklung der grossen Städte kritischer beurteilt, als wir es hier getan haben, wird man zugeben müssen, dass in der Schweiz, namentlich im Vergleich zu andern hochentwickelten Ländern, nicht von einem akuten Problem der Bevölkerungsagglomeration gesprochen werden darf. Unseres Erachtens berechtigt lediglich die Entwicklung in Zürich zu einer gewissen Besorgnis. Von einem stichhaltigen Argument zugunsten einer umfassenden und grossangelegten Industrialisierungskampagne in den Abwanderungsgebieten kann, bei realistischer Betrachtung, nicht die Rede sein.

212 Schlussfolgerungen

Es sprechen mehrere Gründe zugunsten einer stärkeren Industrialisierung der weniger entwickelten Gebiete. Sie rechtfertigen es aber sicher nicht, eine Industrie aufzuzüchten, deren natürliche Standortbedingungen auf die Dauer ungünstig wären. Ebenfalls wäre es nicht statthaft, mit künstlichen Expan-

sionsanreizen eine Aufblähung des schweizerischen Produktionsapparates herbeizuführen.

- 3 *Die Möglichkeiten der Industrialisierungspolitik in den weniger entwickelten Gebieten*
- 30 *Die industriellen Standortbestimmungen in den weniger entwickelten Gebieten*

Bevor wir die Frage nach den Möglichkeiten der Industrialisierungspolitik in den weniger entwickelten Gebieten beantworten können, müssen wir die industriellen Standortbedingungen kennen.

Betrachten wir zunächst die relativ günstigen Standortbereiche der weniger entwickelten Gebiete: es sind dies jeweils vornehmlich jene Bereiche des Unterlandes, die an das Bahnnetz angeschlossen sind.

Die Transportkostenlage der günstigen Standortbereiche der Innerschweiz und Freiburgs ist als durchschnittlich anzusprechen; jene der noch relativ günstigen Standortbereiche der Randgebiete Graubünden, Tessin und Wallis sowie Innerrhoden ist hingegen von unterdurchschnittlicher Güte, doch fällt dies für die meisten Industriezweige nicht ins Gewicht. Immerhin ist in den Randgebieten eine stärkere Konzentration auf hochwertige, wenig transportkostenempfindliche Güter unentbehrlich.

Das Angebot an Arbeitskräften ist relativ gross, rein quantitativ gesehen, wobei die potentiellen Reserven noch umfangreicher sind. Neueröffnete oder stärker expandierende Betriebe werden jedoch durch die Knappheit qualifizierter Arbeitskräfte benachteiligt. Dabei fehlt es nicht nur an Facharbeitern, Technikern, Ingenieuren usw. sowie höher qualifizierten kaufmännischen Angestellten, sondern auch an einem genügenden Bestand für anspruchsvolle Funktionen angelernter Industriearbeiter ohne Berufslehre. Diese Situation erschwert in den Randgebieten die Anpassung an die Transportkostenlage, da hochwertige Güter herstellende Industrien vorwiegend relativ viele qualifizierte Arbeitskräfte benötigen.

Im übrigen sind als Standortvorteile zu nennen das im Vergleich zu den grösseren Zentren und ihrer nahen Umgebung billigere Industrieauland sowie in den Gebirgskantonen die reichhaltigen Wasserkräfte, als Nachteile die vorwiegend höhere Steuerbelastung (namentlich im Vergleich zu den öffentlichen Leistungen).

Als ausschlaggebend betrachten wir die Knappheit qualifizierter Arbeitskräfte. Dies ist sicher nicht geographisch, d. h. in einem gewissen Sinne «natürlich» bedingt, also auch keine «notwendige» Gegebenheit, mit der immer zu rechnen wäre. Die meist höhere Steuerbelastung ist ihrerseits ein eindeutig unselbstständiger Faktor, eine Folge des niedrigeren Entwicklungsstandes.

Wesentlich anders sind die Verhältnisse in den Gebirgsgegenden. Manche Gebirgsstandorte mit Bahnanschluss weisen eine einigermassen normale Transportkostenlage auf; dies gilt in erster Linie für diejenigen an SBB-Strecken; jene Gebirgsstandorte,

namentlich der Randgebiete, die für längere Distanzen auf Privatbahnen mit wesentlich höheren Tarifen angewiesen sind, kommen für viel weniger Produktionsrichtungen in Frage. Meistens ist im Berggebiet der Bahnanschluss jedoch nicht vorhanden, und die oft nicht genügend wintersicheren Strassen, ihre Steilheit und Schmalheit sowie die zu geringe Tragkraft der Brücken verteuren oder verunmöglichen gar den Lastwagentransport. Bei fehlendem Bahnanschluss dürfte die Transportlage im Berggebiet für den weit überwiegenden Teil der Industrie ausgesprochen ungünstig sein. Besonders ausgeprägt ist im Berggebiet die Knappheit qualifizierter *Arbeitskräfte*, währenddem, quantitativ gesehen, die Arbeitskraftreserven in den einzelnen Gebirgstälern zwar, auf die Bevölkerung bezogen, relativ gross sind, absolut dagegen in der Regel nur unbedeutende Dimensionen aufweisen. Gesamthaft betrachtet, ist die Standortlage der meisten Gebirgsgegenden ausgesprochen ungünstig, wobei den natürlichen Standortnachteilen entscheidende Bedeutung zukommt.

Die Analyse der Standortsituation führt zu folgenden *Schlussfolgerungen*: In den relativ günstigen Standortbereichen sollte eine weitgehende Industrialisierung ohne gesamtwirtschaftliche Produktivitätseinbuße möglich sein, währenddem im Berggebiet nur eine bescheidenere Industrialisierung in Frage kommt.

31 Die einzelnen Massnahmen

Die Förderung der Industrialisierung muss in einer Art und Weise geschehen, die die gesamtwirtschaftliche Produktivität und die «volkswirtschaftlich notwendige Abwanderung» nicht beeinträchtigt. Subventionen, Steuerbegünstigungen und dgl., die die Gefahr von Standortfehlagerungen mit sich bringen und einen künstlichen Expansionsanreiz darstellen, müssen daher sehr zurückhaltend ins Auge gefasst werden. Es soll vor allem versucht werden, die potentiellen natürlichen Vorteile, die die weniger entwickelten Gebiete bieten, voll auszuschöpfen, anderseits aber künstliche Nachteile zu beseitigen.

Es braucht kaum besonders betont zu werden, dass das richtige Ineinanderspielen von Industrialisierungspolitik und Landes-, Regional- und Ortsplanung von grosser Wichtigkeit ist, nicht zuletzt, um eine allzu zerstreute Ansiedlung von Industrieunternehmungen zu vermeiden.

310 Ausgleich der Steuerbelastungsunterschiede

Regional ungleiche Steuerbelastungen sind ein künstlicher, die natürlichen Verhältnisse verfälschender Standortfaktor. Da als Resultat die räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Aktivität vom Optimum abweicht, ist vom volkswirtschaftlichen Standpunkt eine negative Beurteilung am Platz. Anderseits sind von Kanton zu Kanton und von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Steuerbelastungen ein Korrelat der Finanzautonomie und der Selbsthilfe. Ein volliger Ausgleich der Steuerbelastungsunterschiede erscheint unter diesen Umständen in unserem durch

Föderalismus und Gemeindeautonomie gekennzeichneten politischen System ausgeschlossen. Es ist aber zu betonen, dass die gegenseitige Hilfe ebensosehr zum föderalistischen Gedankengut gehört wie die Selbsthilfe. Wenn steuerliche Opfer notwendig sind, so sollten sie lediglich auf Kosten des Konsums gehen; dagegen ist es offenbar sinnwidrig, wenn durch die steuerliche Mehrbelastung trotz Bereitschaft zum Konsumverzicht überdies das Investitionsvolumen beeinträchtigt wird.

So eindeutig die grundsätzlichen Aspekte des Problems sein mögen, so schwierig ist es, einen annehmbaren Weg zu dessen Lösung zu finden. Die ausschliessliche Besteuerung der juristischen Personen durch den Bund würde in diesem Zusammenhang zweifellos Vorteile bieten. Es kann aber auch der Finanzausgleich zum Ausgangspunkt gemacht werden, indem dieser indirekt einen namhaften Ausgleich der Steuerbelastungsunterschiede gestattet. Zu bemerken ist, dass die an Industriebetriebe während kurzer Zeit nach der Errichtung gewährten Steuererleichterungen für diese keine vollwertige Lösung des Problems der Belastungsunterschiede bringen.

311 Mit dem Arbeitsfaktor zusammenhängende Massnahmen

Den Kern der Industrialisierungspolitik bildet die Förderung des Schulwesens sowie der beruflichen Ausbildung, gilt es doch nicht nur, einen entscheidenden Standortnachteil in grösstmöglicher Masse zu beheben, sondern zugleich einen potentiellen Standortvorteil stärker zur Geltung zu bringen. Es muss nochmals festgehalten werden, dass die Knappheit qualifizierter Arbeitskräfte bei gleichzeitiger grosser Abhängigkeit von Ausländern ein sehr wichtiges gesamtwirtschaftliches Strukturproblem darstellt, das auch staatspolitisch wesentlich ist. Seine Lösung ist ohne erhebliche Anstrengungen zugunsten der Schul- und Berufsbildung in den weniger entwickelten Gebieten nicht möglich. Solche Anstrengungen wären dort auch dann unentbehrlich, wenn man keine expansive Beschäftigungspolitik befolgen oder gar das Hauptgewicht auf die Förderung der Abwanderung nach den höherentwickelten Regionen legen würde. Umgekehrt wäre die Förderung der Ausbildung keineswegs nutzlos, wenn der Industrialisierungsprozess nicht im gewünschten Masse vorangetrieben werden könnte. Würde man die Ausbildung der später abwandernden Arbeitskräfte unterlassen, so könnte nicht etwa darauf abgestellt werden, dass diese noch in den Zuwanderungsgebieten nachgeholt werde, wo ja ausreichende Ausbildungsmöglichkeiten bereits bestehen. In jenem Zeitpunkt, in dem abgewandert wird, ist das günstigste Alter zum Erlernen eines Berufes in der Regel vorbei.

Die Unterstützung der Berufsbildung ist übrigens nicht nur für den Arbeitsmarkt von hervorragender Bedeutung, sondern stellt namentlich auf der Technikums- und Hochschulstufe eine wichtige Voraussetzung für das vermehrte Heranwachsen einheimischer Unternehmer dar.

Bei der Beurteilung der Erfolgschancen des hier besprochenen Massnahmenkomplexes darf nicht übersehen werden, dass durch die Förderung der beruflichen Ausbildung der Mangel erfahrener Arbeitskräfte zunächst nicht behoben werden kann. Noch während längerer Zeit dürften stark expandierende oder neugegründete Betriebe für gewisse Funktionen wenigstens vorübergehend erfahrene qualifizierte Arbeitskräfte aus den höherentwickelten Regionen benötigen.

Die Förderung der vorbereitenden Schulbildung und der beruflichen Ausbildung ist auf sämtlichen Stufen wichtig. Für die Industrie kommt immerhin im Rahmen der beruflichen Ausbildung der gewerblichen Berufslehre und den Techniken zentrale Bedeutung zu. Wir beschränken uns daher im folgenden auf einige Bemerkungen zu diesem Thema.

Bei der gewerblichen Berufslehre steht das Problem der Erhöhung der Ausbildungskapazität im Mittelpunkt. Die Förderung der Durchführung von Lehrmeisterkursen ist ein wichtiger Beitrag. Ferner kann der Staat neugegründeten oder in starker Erweiterung befindlichen Betrieben durch gezielte Subventionen, Steuererleichterungen und billige Kredite für Investitionen in Schulungseinrichtungen bei der Ausbildung von Facharbeitern helfen. Desgleichen kann er durch ähnliche Massnahmen Betriebe für die Lehrlingsausbildung über den eigenen Bedarf hinaus kompensieren. Von zentraler Bedeutung wird es regelmässig sein, dass der Staat selbständig die Initiative zur Gründung von Lehrwerkstätten ergreift, die es erlauben, den gewerblichen Lehrling systematisch in seinen Beruf einzuführen. Nachdem ihm während der ersten 3—12 Monate der Lehrzeit die Reihenfolge der Berufsarbeiten in ihrem methodischen Aufbau demonstriert worden ist, erfolgt dann die weitere Ausbildung im Rahmen der Produktion, wo der Lehrmeister einen fachlich weitgehend vorgebildeten Mitarbeiter erhält. Sofern diese Massnahmen nicht genügen sollten, müsste die Errichtung (bzw. Erweiterung) von eigentlichen Fachschulen erwogen werden, die eine vollständige Berufslehre vermitteln. Für junge Leute aus den Gebirgsgegenden, die die Lehre im Unterland absolvieren müssen, ohne dass ihnen die tägliche Hin- und Rückfahrt möglich wäre, sollten evtl. besondere Lehrlingsheime geschaffen werden.

Die Voraussetzungen für die Förderung des Technikumsbesuches sind in der Innerschweiz, in Freiburg und im Tessin nicht ungünstig, da dort bereits Techniken bestehen. Innerrhoden verfügt über ein nahegelegenes Abendtechnikum in St. Gallen. In Graubünden und im Wallis liesse sich möglicherweise die Gründung von Vortechniken befürworten. Immerhin ist die Dezentralisierung des Technikumswesens nur in relativ beschränktem Masse sinnvoll. Als Ergänzung kommt — wie bei den Hochschulen — einer grosszügigen Stipendienregelung und einer besseren Lösung des Unterkunftsproblems grosse Bedeutung zu.

Da an der Förderung der beruflichen Ausbildung in den weniger entwickelten Kantonen ein eminentes gesamtwirtschaftliches Interesse besteht, ist die wirkungsvolle Unterstützung dieser Massnahmen durch den Bund zu befürworten.

312 Weitere Massnahmen

Als wichtig erachten wir weiter eine objektive *Information* über die Standortbedingungen in den weniger entwickelten Kantonen; den *bodenpolitischen* Massnahmen kommt die Aufgabe zu, einen allerdings nicht sehr weitreichenden Standortvorteil zu sichern und überdies die Konzentration der Industrieansiedlung auf kleinere und mittlere Städte sowie die Bildung geschlossener Industriezonen zu begünstigen. Mehr in Einzelfällen wichtig ist die *Energiepolitik*. Unter den zahlreichen *verkehrspolitischen Massnahmen* ist besonders die Annäherung der Tarife der Privatbahnen an das Niveau der SBB begrüssenswert; dies wirkt sich vor allem in Graubünden positiv auf die Transportkostenlage aus.

313 Erfolgsaussichten

Die Abschätzung der Erfolgsaussichten der Industrialisierungspolitik ist insofern schwierig, als die Heranbildung einheimischer Unternehmer einen langsamem Prozess darstellt, der vom Staat nur indirekt wirkungsvoll gefördert werden kann. Die Abhängigkeit von Unternehmern aus entwickelteren Gebieten wird noch längere Zeit bestehen bleiben, so dass vieles von ihrem «Solidaritätsgefühl» abhängt. Langfristig gesehen, ist die umfassende Hebung des Arbeitsfaktors unter Verzicht auf massive Subventionierung der sicherste Weg regionaler Industrialisierungs- und Entwicklungspolitik.