Zeitschrift: Schweizerische Bauzeitung
Herausgeber: Verlags-AG der akademischen technischen Vereine
Band: 92 (1974)
Heft: 37: Mensch, Technik, Umwelt

Artikel: Die wirtschaftliche Förderung der Berggebiete
Autor: Mühlemann, F.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-72447

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: 13.12.2025

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

HERAUSGEGEBEN VON DER VERLAGS-AKTIENGESELLSCHAFT DER AKADEMISCHEN TECHNISCHEN VEREINE, 8021 ZÜRICH, POSTFACH 630

Mensch, Technik, Umwelt

Die wirtschaftliche Förderung der Berggebiete

DK 711.2

Von Dr. F. Mühlemann, Leiter der Zentralstelle für regionale Wirtschaftsförderung beim Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Bern[1])

Vorbemerkungen

Die Diskussion um das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet ist in letzter Zeit in der Öffentlichkeit in Gang gekommen. Kürzlich hat der Bundesrat Gesetzes- und Botschaftsentwurf zu einem der wichtigsten Instrumente der Konzeption, zur Investitionshilfe für Berggebiete verabschiedet. Welches ist der Hintergrund dieser Förderungskonzeption, welches sind ihre Ziele?

Trotz starker Zunahme der schweizerischen Wohnbevölkerung nahm in der Zeitspanne zwischen 1960 und 1970 im Gegenteil die Einwohnerzahl in über 40% aller Gemeinden ab. Es sind vor allem die ländlichen Kleingemeinden, die diesem Erosionsprozess unterliegen.

Stark zugenommen hat aber auch das Wohlstandsgefälle. Das Volkseinkommen je Kopf der Bevölkerung betrug 1950 im schweizerischen Mittel rund 3700 Fr., 1960 5800 Fr. und 1971 13200 Fr. Die Kehrseite dieses Wachstums bildet das zunehmende regionale Ungleichgewicht in der Einkommensverteilung. 1950 betrug die absolute Differenz zwischen den kantonalen Extremwerten etwa 2400 Fr., 1960 3100 Fr. und 1971 beinahe 11000 Fr. Drückt man diesen Unterschied in Prozenten bezogen auf das schweizerische Mittel aus, so beziffert sie sich im Jahre 1950 auf rund 64%, nahm dann bis 1960 ab auf ungefähr 54%; seit 1960 ist sie aber wieder angestiegen, und zwar besonders in den letzten Jahren. 1971 belief sie sich auf rund 84%.

Die Gründe dieser Entwicklung

Die wohl wichtigste Ursache liegt in den unterschiedlichen natürlichen Standortbedingungen, den sog. Standortfaktoren. Nicht jede Region eignet sich für die Entwicklung von Landwirtschaft, Gewerbe und Tourismus im gleichen Masse wie die andere. Einige Gebiete sind von der Natur bevorzugt, andere dagegen benachteiligt worden. Eine wichtige Rolle spielt auch die Einstellung der Bevölkerung zur Wirtschaft und zum Arbeitsprozess. Glücklicherweise sind wir ein Land mit verschiedenartigen Volksgruppen, Sprachen und Kulturen. Nicht jede Gruppe mass oder misst dem Wirtschaftsgeschehen denselben Stellenwert in der Gesellschaftspolitik bei.

Aufgrund der unterschiedlichen Standortbedingungen und der differenzierten Mentalität der Bevölkerung hat sich im Verlaufe der Zeit die heutige regionale Branchenstruktur herausgebildet. Diese ist ihrerseits nun wesentlich mitbestimmend für die künftige Gestaltung der verschiedenen Landesteile und Regionen. Gebiete, welche vornehmlich über wachstumsträchtige Branchen verfügen, werden sich rascher entwickeln als Regionen mit stagnierenden oder gar schrumpfenden Wirtschaftszweigen.

Der letzte Grund für das heutige grosse Gefälle liegt in der bisher wenig glücklichen Hand des Staates, korrigierend einzugreifen. Zwar haben Bund und Kantone versucht, regionale Entwicklung mindestens indirekt etwas zu steuern und hierzu auch beträchtliche Mittel eingesetzt. Ich nehme als Beispiele die Land- und Forstwirtschaftspolitik, die Sozialversicherungen, den Finanzausgleich, die Verkehrspolitik (Tarifannäherungen) usw. Die Hilfe erfolgte indessen zu aufgesplittert und zu schematisch. Die Bundespolitik ist zudem leider nicht widerspruchsfrei. Im Zuge einer Öffnung der drückendsten Engpässe in den Ballungsgebieten mit Bundesmitteln – Beispiele sind die Förderung des Wohnungsbaus und die Sanierung des Agglomerationsverkehrs – wird natürlich die Sogkraft der Grossstädte weiter verstärkt.

Ist ein räumlich ausgeglichenes Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft aber überhaupt erwünscht? Sind Korrekturmassnahmen nötig? Die rein wirtschaftlichen Effekte einer Politik des laisser-faire wären etwa folgende:

- weiter zunehmendes Wohlstandsgefälle zwischen Stadt und Land
- Zunehmende Verstädterung (in 25 Jahren dürften dann etwa 80% der Bevölkerung in Ballungsräumen leben. Heute sind es erst gut 50%)
- überproportionaler Aufwand zugunsten der Infrastruktur sowohl in den Städten (Kosten der Enge) als auch im ländlichen Raum (Kosten der Weite)
- Übernutzung der natürlichen Ressourcen in den Ballungsgebieten und Vergandung weiter Gebiete der Landschaft.

Ebenso wichtig wie die wirtschaftlichen Aspekte sind aber die sozial- und gesellschaftspolitischen:

- Die ländlichen Kantone, Regionen und Gemeinden würden der wirtschaftlichen und damit wohl auch weitgehend der politischen Autonomie verlustig gehen.
- In den Ballungsräumen dürften sich die sozialen Spannungen, die Gegensätze und die Agressivität verstärken. Die Erkenntnisse der modernen Verhaltensforschung aber auch die Untersuchungsberichte aus den psychiatrischen Kliniken sprechen hierzu eine deutliche Sprache.

Parlament und Bundesrat haben diese Probleme erkannt und weil die Erosionserscheinungen im Berggebiet am stärksten sind, eine Konzeption zur gesamtwirtschaftlichen Förderung des Berggebiets erarbeiten lassen. Nun ist zu sagen,

[1]) Vortrag anlässlich der Studientagung «Der Forstingenieur in der Raum- und Landschaftstagung» der SIA-Fachgruppe der Forstingenieure (FGF), gehalten am 15. und 16. Juni 1973 in Sarnen.

damit die folgenden Ausführungen nicht missverstanden werden, dass der Begriff Berggebiet in der Bundeskonzeption sehr grosszügig ausgelegt wird. Berggebiete im Sinne des Entwurfs «Bundesgesatz über Investitionshilfe für Berggebiete» sind rund 70% der Landesfläche. Damit wird deutlich, dass ein sehr grosser Teil des ländlichen Raumes unseres Landes von der Konzeption abgedeckt wird.

Das Förderungskonzept

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Staat nicht ohne besonderen schwerwiegenden Anlass in die Entwicklung der Wirtschaft eingreifen soll. Wo die wirtschaftliche Aktivität im Interesse eines räumlich ausgewogeneren Wachstums zu beeinflussen ist, hat dies nach Möglichkeit indirekt über eine Veränderung der allgemeinen Standortbedingungen für die Land- und Forstwirtschaft, die Industrie, den Tourismus und das Gewerbe zu geschehen. Da natürliche Gegebenheiten wie Bodengestaltung, hydrologische Verhältnisse, Klima usw., kaum beeinflusst werden können, ist der Ansatzpunkt im Bereiche der Infrastruktur vorgegeben. Weil in Entwicklungsgebieten nicht selten nützliche und notwendige Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur infolge Finanzierungsschwierigkeiten unterbleiben, soll eine Investitionshilfe des Bundes zur Erleichterung der Restfinanzierung infrastruktureller Projekte errichtet werden. Diesem Zwecke dient der Entwurf «Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete».

Der Zweckartikel dieses Gesetzeswerkes besagt, dass die allgemeine Entwicklung von Berggebieten und deren wirtschaftliche Strukturen zu verbessern sind. Berggebiete im Sinne des Gesetzesentwurfes sollen Regionen sein, die schwergewichtig innerhalb des vom Viehwirtschaftskataster umgrenzten Raumes liegen. Diese Auslegung ermöglicht es, dass die häufig besonders ungünstig strukturierten Gebiete in der Hügel- und Übergangszone zum grösseren Teil ebenfalls in den Genuss der Investitionshilfe gelangen können. Ferner werden die als Wachstumskerne besonders interessanten regionalen Zentren in den Talsohlen zum Teil miteingeschlossen.

In sachlicher Hinsicht ist das Gesetz anwendbar auf Investitionen zur Entwicklung der sogenannten materiellen Infrastruktur, vorab auf dem Gebiet der Verkehrserschliessung, der Versorgung und Entsorgung, der schulischen und beruflichen Ausbildung sowie des Gesundheitswesens.

Träger infrastruktureller Aufgaben sind in der Regel öffentliche Gemeinwesen, insbesondere Gemeinden und öffentlich-rechtliche Körperschaften. Private können insoweit in den Genuss der Investitionshilfe gelangen, als sie Träger von infrastrukturellen Aufgaben mit regionaler Bedeutung sind.

Der Bund hat mit den ihm anvertrauten Mitteln haushälterisch umzugehen. Die Investitionshilfe kann daher nicht voraussetzungslos gewährt werden. Um Investitionshilfe zu bekommen, muss eine Region förderungsbedürftig sein. Es hätte wenig Sinn, überforderte Gebiete noch zusätzlich anzuheizen, nur weil sie im Berggebiet liegen. Kriterien der Förderungsbedürftigkeit sind die Bevölkerungsentwicklung, die Wirtschaftskraft und die bestehende Versorgung mit öffentlichen Diensten und Einrichtungen. Dagegen hat man auf die Aufnahme der Finanzkraft in den Kriterienkatalog bewusst verzichtet, da sie ein falsches Bild geben könnte, weil Gemeinden, die nichts tun, weil sie nichts tun können, oft über eine «optisch» gesunde Finanzlage verfügen.

Investitionshilfe soll ferner nur für Projekte erteilt werden, deren Notwendigkeit in einem regionalwirtschaftlichen Entwicklungskonzept ausgewiesen wird. Unter einem regionalen Entwicklungskonzept wird ein Bündel aufeinander abgestimmter, operabler und grundsätzlich realisierbarer Ziele verstanden, die den wünschbaren und anzustrebenden Entwicklungsstand einer Region in einem bestimmten Zeitpunkt definieren. Damit will man insbesondere eine Konzentration der einzusetzenden Mittel auf eine Entwicklungspolitik erreichen, die aus einer Gesamtsicht heraus gebildet wurde und wirtschaftliche wie ausserwirtschaftliche Bedingungen berücksichtigt. Die punktuellen Eingriffe, die erwiesenermassen einen recht bescheidenen Nutzen erbringen, sollen mit anderen Worten in Zukunft durch gezielte und koordinierte Massnahmen ersetzt werden.

Das Entwicklungskonzept hat aber auch die Aufgabe, den Schulterschluss zwischen Regionalstruktur- und Entwicklungspolitik mit der Raumplanung zu sichern. Bis anhin haben wirtschaftliche Sachzwänge die räumliche Ordnung unseres Landes beinahe ausschliesslich bestimmt. Sie führten zu dem bekannten interregionalen Ungleichgewicht. Über eine Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und mit Hilfe normativer raumplanerischer Massnahmen soll das Gewicht der Sachzwänge abgebaut und eine zweckmässige Besiedelung des Landes erreicht werden. Mit Hilfe der planerischen Instrumente, wie der Zonierung und der räumlich geordneten Nutzungsbeschränkung ist insbesondere dafür zu sorgen, dass sich die angestrebte wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Region in optimaler räumlicher Ordnung vollzieht.

Was Art und Ausmass der Investitionshilfe betrifft, so sieht der Gesetzesentwurf ein recht breites Instrumentarium vor. Investitionshilfe ist in Form der Gewährung, Vermittlung oder Verbürgung von Darlehen vorgesehen, und zwar zu Bedingungen, die günstiger sind als die marktüblichen. In Zeiten grosser Kapitalfülle vermag unter Umständen das weniger eingreifende Instrument der Bürgschaft zur Erreichung des mit dem Gesetz verfolgten Zieles genügen.

Die Investitionshilfe ist ausgestaltet als Restfinanzierung und hat somit subsidiären Charakter im Verhältnis zu Bundes- und Kantonsbeiträgen, zu den Leistungen des Bankensystems sowie den eigenen Möglichkeiten des Empfängers.

Um eine ungefähre Vorstellung über den Umfang des auf die Investitionshilfe entfallenden Aufwandteils zu gewinnen, wurden zahlreiche konkrete Projekte, welche die Hürde der Restfinanzierung nicht zu überwinden vermochten, analysiert. Dabei zeigte es sich, dass eine zusätzliche Investitionshilfe im Umfange eines Viertels der Gesamtkosten in der Regel genügen dürfte, um die Verwirklichung zu ermöglichen. Der Gesetzesentwurf sieht allerdings vor, dass für entwicklungspolitisch interessante Projekte ausnahmsweise ein höherer Prozentsatz bewilligt werden kann, dies insbesondere in jenen Fällen, in denen zur Basisfinanzierung keine oder nur geringe Subventionen zur Verfügung stehen.

Der Gesetzesentwurf, welcher vom Bundesrat am 16. Mai 1973 verabschiedet worden ist, sieht einen Rahmenkredit von 400 Mio Fr. für die ersten fünf Jahre vor.

Die Investitionshilfe vermag die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, ein Allheilmittel ist sie natürlich nicht. Die Förderungskonzeption des Bundes beschränkt sich denn auch nicht, wie dies irrtümlicherweise in der öffentlichen Diskussion ab und zu dargestellt wird, auf das Investitionshilfegesetz. Die regionalwirtschaftlichen Effekte der Investitionshilfe sollen im Gegenteil verstärkt werden durch eine Reihe ergänzender und flankierender Massnahmen.

Im Bereiche der *Landwirtschaftspolitik* sind 1971 als Sofortmassnahme die Kostenbeiträge für Viehhalter im Berggebiet erheblich erhöht worden, da in den rein agrarischen Gebieten die Bevölkerungs- und Wohlstandsentwicklung am prekärsten ist. Als eher langfristige Massnahme wird eine verstärkte Arbeitsteilung zwischen Berg- und Tallandwirtschaft angestrebt. Da die landwirtschaftliche Produktion kein ausreichendes Einkommen zu bieten vermag, muss der Ein-

kommensausgleich über eine gezielte Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, der Leistung etwa zugunsten der erholungssuchenden Bevölkerung oder des Fremdenverkehrs gefunden werden.

Der *Fremdenverkehr* sowie *Industrie und Gewerbe* unterstehen auch im Berggebiet den Marktgesetzen. Deshalb kommen nur solche Förderungsmassnahmen in Frage, welche die Konkurrenzverhältnisse nicht verfälschen. Es hat sich gezeigt, dass vor allem für die kleinen und mittleren Betriebe des Berggebietes der Zugang zum Kapitalmarkt oft recht schwierig ist. Aus diesem Grunde werden Möglichkeiten zur Erleichterung der Finanzierung besonders für das Berggebiet geprüft. Für den Tourismus soll das Hotelkreditgesetz in dem Sinne revidiert werden, dass künftig Kredite auch für Neubauten gewährt werden können. Für den gewerblichen und industriellen Bereich steht die Frage der Bundesbeteiligung am Bürgschaftsrisiko bei der Verbürgung lang- und mittelfristiger Kredite zugunsten von Klein- und Mittelbetrieben in Prüfung. Die gesetzgeberischen Arbeiten hierzu sind im Gange.

Eine Revision des Bundesgesetzes über die *Sanierung der Wohnverhältnisse* im Berggebiet soll die Renovation von Zweitwohnungen mit Bundeshilfe ermöglichen. Die Vermietung solcher Wohnungen soll der in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen lebenden Bergbevölkerung ein zusätzliches Bareinkommen vermitteln.

Im Bereich der *Bildungspolitik* wird eine Verbesserung der Ausbildungshilfen an minderbemittelte Familien im Berggebiet stipuliert. Diese Aufgabe ist im Rahmen der Reorganisation des schweizerischen Bildungskonzeptes zu lösen.

Finanzpolitisch sind der inter- und innerkantonale *Finanzausgleich* sowie die *Steuerharmonisierung* für den Erfolg einer regionalen Entwicklungspolitik von zentraler Bedeutung. Finanzausgleich und Steuerharmonisierung bilden ein hervorragendes Instrument zur Verwirklichung eines innerkantonalen und innerregionalen Lasten- und Nutzungsausgleichs.

Das Förderungskonzept als Teil des nationalen Zielsystems

In der Diskussion um das Entwicklungskonzept wird von einzelnen Stimmen etwa behauptet, die genannten Ziele, nämlich die Verbesserung der wirtschaftlichen Existenzbedingungen in den ländlichen und gebirgigen Gegenden unseres Landes und das Bremsen der Abwanderung aus diesen Gebieten, seien lediglich sogenannte Sekundärziele, also Zielsetzungen zweiter Ordnung. Diese könnten deshalb für ein gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept letztlich nicht massgebend sein. Was ist dazu zu sagen? Welches wären die übergeordneten Ziele und wie lassen sich die Bestrebungen der Regionalpolitik mit diesen vereinbaren?

In der Bundesverfassung ist als oberstes Ziel Schutz von Freiheit und Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt genannt. Ein hierarchisch wohl gleichwertiges oder sogar übergeordnetes Ziel wäre etwa auch dasjenige der Sicherung des Lebens der menschlichen Gesellschaft. Solche sehr allgemein gehaltenen Vorstellungen und Postulate haben einen eminenten Vorteil. Niemand wird ihnen widersprechen, es ist ein sehr breiter Konsens zu finden, denn wer wäre nicht mit der Erhaltung des Lebens oder mit der Mehrung der allgemeinen Wohlfahrt einverstanden! Diese allgemeinen Ziele haben aber einen ebenso gewichtigen Nachteil, sie verpflichten nämlich niemanden zu etwas, sie lassen sich nicht unmittelbar in Aktionen umsetzen oder mit andern Worten, sie sind nicht operabel. Will man handeln, und das wird ja von uns verlangt, dann bleibt keine andere Möglichkeit, als die allgemeinen erratischen Verfassungsblöcke aufzugliedern. Genau dies wird im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzepts getan. Man geht damit sogar sehr weit, nämlich bis auf die Stufe konkreter Leitlinien und Handlungsanweisungen. Dies ist vielleicht ungewöhnlich und für die Sachbearbeitung nicht sonderlich bequem, denn man muss sich nun auch mit Einzelfragen auseinandersetzen, die mit allgemein gehaltenem Text elegant überspielt werden könnten. Es ist nicht eine Vorlage, die lediglich formal organisatorische Fragen regelt und wenig oder keine materielle Grundsätze beinhaltet und somit auch keine Angriffsflächen bietet. Man verkauft mit dem gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzept mit anderen Worten die Katze nicht im Sack, oder vielleicht in einer geschickt aufgemachten attraktiven Verpackung. Der Souverän wird genau orientiert, wie man die Aufgabe anzufassen gedenkt und was er erwarten kann. Eine umfassende Informationspolitik ist indessen wohl Pflicht und Schuldigkeit der Verwaltung.

Das in der Bundesverfassung letzte Ziel der Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt umfasst sowohl quantitative als auch qualitative Komponenten. Was die Wirtschaftspolitik betrifft, so ist deren Aufgabe die Optimierung des Wohlstands, die Sicherung eines Wachstums im Gleichgewicht. Auch das wirtschaftspolitische Ziel der Wohlstandsoptimierung hat nun aber quantitative und qualitative Elemente.

Wohlstandsförderung im Gleichgewicht

- *quantitativ*
  - *Steigerung des realen Sozialprodukts pro Kopf*
- *qualitativ*
  - *Gleichgewicht zwischen privatem und öffentlichem Produktionsapparat (Infrastruktur)*
  - *gleichgewichtiges regionales Wachstum*

Geht man davon aus, dass ein gewisses Wirtschaftswachstum schon infolge der Bevölkerungsvermehrung auch künftig unumgänglich ist – die schweizerische Wohnbevölkerung wuchs im letzten Dezennium jährlich um rund 80000 Menschen – gilt es, die Entwicklung räumlich möglichst sinnvoll zu steuern. Verschiedene Anzeichen deuten darauf hin, dass man in den Ballungsräumen der Expansion überdrüssig wird; die Grenze der Belastbarkeit des Raumes scheint für zahlreiche Bürger erreicht zu sein.

In den ländlichen Gebieten und Kantonen wird dagegen die weitere Entwicklung der Wirtschaft gewünscht. Es ist deshalb naheliegend, das infolge der Bevölkerungsvermehrung ohnehin notwendige Wachstum möglichst in jene Gebiete zu lenken, in denen es erwünscht ist und ertragen werden kann.

Die Entwicklung dieser Regionen muss aber – und dies gilt es mit allem Nachdruck zu betonen – geordnet erfolgen. Die im Entwurf «Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete» vorgesehenen Auflagen zusammen mit den normativen Bestimmungen über die Raumplanung bieten Gewähr für eine geordnete, für die Gesellschaft langfristig optimale Entwicklung, eine Entwicklung, die sowohl der Erholung suchenden Bevölkerung aus den Agglomerationsräumen dient, als auch den Bedürfnissen der Einwohner bisher zurückgebliebener Gebiete nach verstärkter Anteilnahme, am allgemeinen Wohlstand zu entsprechen vermag.

Adresse des Verfassers: Dr. *F. Mühlemann*, Leiter der Zentralstelle für regionale Wirtschaftsförderung beim Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Belpstrasse 53, 3003 Bern.