

Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes
Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Band: 68 (1976)
Heft: 12

Artikel: Aufbau und Stand der regionalen Wirtschaftsförderung in der Schweiz
Autor: Mühlemann, Fritz
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-354827>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.04.2025

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



Aufbau und Stand der regionalen Wirtschaftsförderung in der Schweiz

Fritz Mühlemann

Beträchtliche Entwicklungsunterschiede, die vor allem in den höheren und entlegeneren Gebieten deutlich werden, haben zu einem gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzept für das Berggebiet geführt. Damit soll der weiteren Abwanderung in die städtischen Gebiete entgegengewirkt und zu einer besser ausgeglichenen Besiedlungsdichte des Landes beigetragen werden. Insgesamt rechnet man in der ganzen Schweiz mit etwa fünfzig Regionen, die den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und gefördert werden sollen. Vier regionale Konzepte wurden bisher abgeschlossen und vom EVD genehmigt (Goms, Oberes Emmental, Surselva, Brig/östlich Raron). Drei weitere dürften voraussichtlich vom EVD noch im Verlaufe von 1976 verabschiedet werden (Uri, Oberland-Ost, Visp/westlich Raron). Ein halbes Dutzend Konzepte wurden ferner vom Bund geprüft. Weitere zwanzig Konzepte stehen gegenwärtig in Bearbeitung.

Mit Bundesbeiträgen in der Höhe von zirka 10 Millionen Franken konnte bis heute ein Investitionsvolumen von rund 57 Millionen Franken ausgelöst werden. Nach Sachgruppen gegliedert fließen diese Mittel zu knapp 40 Prozent in das Bildungswesen, gut 12 Prozent entfallen auf Versorgung und Entsorgung, 19 Prozent auf Kultur, Erholung und Sport, etwa 25 Prozent auf Verkehrsinvestitionen und ungefähr 4 Prozent auf Einrichtungen zum Schutze vor Elementarschäden.

1. Entwicklung der regionalen Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft

Das Wachstum der schweizerischen Wohnbevölkerung war seit Ende des Zweiten Weltkrieges bis zu Beginn der gegenwärtigen

Wirtschaftsrezession für einen hochentwickelten Staat aussergewöhnlich gross. Zwischen 1950 und 1970 nahm die schweizerische Wohnbevölkerung um mehr als 30 Prozent zu. Dabei wiesen aber 41 Prozent der Gemeinden einen absoluten Rückgang der Einwohnerzahl aus und in 43 Prozent der Gemeinden stagnierte sie. Das imposante Bevölkerungswachstum konzentrierte sich demnach auf nur 16 Prozent der Gemeinden.

Die Verschiebungen sind im wesentlichen nicht das Resultat unterschiedlicher Geburtenüberschüsse, sondern der regional differenzierten Zuwanderung von Ausländern und insbesondere der Binnenwanderung. Besonders stark machte sich der Abwanderungsprozess in den kleinen Gemeinden der Berggebiete bemerkbar. Gewinner der Binnenwanderung waren die Agglomerationen. Der Zug zur Stadt hat in der Schweiz das Ausmass einer modernen Völkerwanderung angenommen.

In der Schweiz wird das regionale Volkseinkommen nicht offiziell berechnet. Indessen vermitteln private Erhebungen und Schätzungen doch gewisse Aufschlüsse. Aus diesen geht hervor, dass das Entwicklungsgefälle zwischen den wirtschaftlich starken und den wirtschaftlich schwachen Kantonen in den letzten Jahren eher wieder zugenommen hat, nachdem in den Fünfziger- und anfangs der Sechzigerjahre ein gewisses Aufholen der wirtschaftlich schwachen Kantone registriert werden konnte.

Die Erklärung für die neue Öffnung der Wohlstandsschere ist nicht einfach. Eine mögliche, empirisch aber nicht gesicherte Begründung der zunehmenden regionalen Disparitäten liegt in den sektoralen Verschiebungen, welche im Zuge des kleineren realen Wirtschaftswachstums der letzten Jahre in der Schweiz zu verzeichnen sind. Im wirtschaftlich stärksten Kanton wird je Einwohner gegenwärtig über 100 Prozent mehr erwirtschaftet als im schwächsten Kanton. Diese Relation zeigt, dass die regionalen Wohlstandsunterschiede in der Schweiz trotz der Kleinheit des Landes sehr ausgeprägt sind. Zu noch grösseren Disparitäten kommt man, wenn statt der kantonalen die regionalen Daten miteinander verglichen werden.

Heute sind gegen 65 Prozent des gesamten Wirtschaftspotentials, 60 Prozent des Industriepotentials und gegen 70 Prozent der privaten und öffentlichen Dienstleistungsbetriebe der Schweiz auf dem Gebiet der Städte und ihrer Agglomerationsgemeinden konzentriert; dieses Gebiet umfasst aber nur etwa 8 Prozent der Landesfläche.

2. Das Berggebietskonzept

In den Berggebieten werden die Entwicklungsunterschiede besonders deutlich und führen zu zahlreichen wirtschaftlichen und ausserwirtschaftlichen Problemen. Aus diesem Grund ist ein gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet erarbeitet

worden. Dieses basiert im wesentlichen auf einer konduktiven Regionalpolitik, das heisst man arbeitet hauptsächlich mit Instrumenten, welche den Entwicklungsprozess stimulieren und anregen sollen.¹ Indem man die exponiertesten Regionen fördert, wirkt man der Abwanderung aus diesen Gebieten entgegen und trägt dergestalt zu einer ausgeglicheneren Besiedlung des Landes bei. Die Konzeption geht im wesentlichen von folgenden Feststellungen und Überlegungen aus:

Regionalisierung

Das schweizerische Berggebiet leidet nicht als Ganzes unter einem Entwicklungsrückstand. Sogar innerhalb der einzelnen Bergkantone sind sehr unterschiedliche Verhältnisse anzutreffen. Deshalb hat die Entwicklungspolitik nicht auf kantonaler, sondern auf regionaler Ebene anzusetzen. Die Förderungspolitik muss den regionsspezifischen Gegebenheiten und Möglichkeiten, dem regionalen Entwicklungspotential, Rechnung tragen.

Um dies zu ermöglichen, ist die Bildung von Entwicklungsregionen unerlässlich. Diese sollen förderungsbedürftig und entwicklungsfähig sein. Anhand verschiedener einschlägiger Kriterien ist dieser Nachweis zu erbringen. Die Bildung der Regionen soll aber nicht von einer Zentrale, beispielsweise von der Bundesverwaltung aus, erfolgen. Vielmehr soll der Wille der ortsansässigen Bevölkerung entscheidend sein, ihre Entwicklungsprobleme gemeinsam in regionalem Rahmen zu lösen. Die Regionalisierung hat deshalb von «unten nach oben», allerdings unter Beachtung verschiedener Erfordernisse, zu erfolgen. Die Bundesbehörde übt dabei im wesentlichen eine beratende, koordinierende Funktion aus.

Gesamtwirtschaftliche Förderung

Bereits seit dem Ersten Weltkrieg werden in der Schweiz direkte oder indirekte Massnahmen zur Förderung der Berggebiete in verschiedenen Bereichen getroffen. Zu erwähnen sind beispielsweise die Förderung der Heimarbeit; daneben wird im Rahmen des Finanzausgleichs, der Verkehrspolitik und so weiter den Belangen der Berggebiete seit Jahren Rechnung getragen. Vor allem ist aber auf die Landwirtschaftspolitik zu verweisen. In zahlreichen Bergregionen ist in der Tat auch heute noch die Landwirtschaft der tragende Wirtschaftszweig. Aus diesem Grunde sind die bisherigen Massnahmen zugunsten der Bergbevölkerung grossenteils auf die

¹ Ansätze zu einer imperativen, das heisst ordnenden und gebietenden Politik (Einzonung, Erschliessungspflicht, Mehrwertabschöpfung usw.) waren hauptsächlich im Bundesgesetz über die Raumplanung, welches in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 verworfen worden ist, vorgesehen.

Stützung der Landwirtschaft ausgerichtet. Indessen wird auch die Berglandwirtschaft in immer stärkerem Masse von anderen Wirtschaftszweigen abhängig. Das Nebeneinkommen der Berggebiete betrug bereits anfangs der Sechzigerjahre im Durchschnitt etwa 40 Prozent des Gesamteinkommens. Auf Grund neuerer Buchhaltungsergebnisse ist nicht anzunehmen, dass das Nebeneinkommen an Bedeutung seither eingebüsst hat. Im Berggebiet sind zudem die verschiedenen Berufsgruppen infolge der dünnen Besiedlung viel stärker aufeinander angewiesen als in städtischen Agglomerationen. Die Möglichkeiten zur Verbesserung der Einkommenslage der Bergbevölkerung über eine ausschliessliche Förderung der Berglandwirtschaft sind schliesslich verhältnismässig eng begrenzt. Daraus ergibt sich, dass die wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Probleme des Berggebietes mit einer beinahe ausschliesslich auf die Landwirtschaft ausgerichteten Hilfe nicht zu lösen sind. Die Bevölkerung bildet in jenen Regionen eine Schicksalsgemeinschaft, deren wirtschaftliche Entwicklung nach einer die gesamte Bevölkerung umfassenden Konzeption gefördert werden muss.

Wirtschaftlichkeit

Das unerschlossene regionale Wirtschaftspotential bildet den Rahmen für das zu erarbeitende regionale Entwicklungskonzept. Es gilt, die vorhandenen Potentiale möglichst wirtschaftlich zu erschliessen, dabei aber übergeordneten ökologischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen gebührend Rechnung zu tragen. Das Entwicklungsschwergewicht ist auf jene Bereiche zu legen, deren Entwicklungsvoraussetzungen und Zukunftsaussichten am günstigsten beurteilt werden. Eine Region vermag sich wohl ohne dauernde Hilfe wirtschaftlich nur dann durchzusetzen, wenn sie über eine gesunde, den Marktbedürfnissen entsprechende Wirtschaftsstruktur verfügt. Die komparativen Standort- und Kostenvorteile sind zu nutzen.

Konzentration des Aufwandes bei breiter Streuung des Nutzens

Die begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel sollen möglichst konzentriert eingesetzt werden, um der Region einen starken und nachhaltigen Wachstumsimpuls zu vermitteln. Es sind daher geeignete Ortschaften als Regionalzentren vorzusehen, wo die erforderlichen Investitionen der öffentlichen Hand hauptsächlich zu tätigen sind. Dies gilt insbesondere für die wachstumsrelevanten Investitionen. Erfolge sind nur dann zu erzielen, wenn die Entwicklungsbemühungen nicht auf zu viele Orte aufgesplittet werden. Eine gewisse Zentralisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten ist aber auch aus ökologischen Überlegungen und aus Gründen des

Landschaftsschutzes zu fordern. Dabei kann es aber nicht darum gehen, nur die Lebensbedingungen für die in den regionalen Zentren lebende Bevölkerung zu verbessern. Gerade in den Randgemeinden fällt es häufig besonders schwer, den Bedarf an öffentlichen Einrichtungen und die Erschliessung zu finanzieren. Es gibt zahlreiche Investitionen zu tätigen, die höchstens sehr indirekte und bescheidene wachstumspolitische Effekte zeitigen. Solche Werke sollen in Randgemeinden, die es zu halten gilt, unbesehen vom Grundsatz der Konzentration des Aufwandes gefördert werden können. Es ist überdies dafür zu sorgen, dass vom zielgerechten Einsatz der wachstumswirksamen Investitionen auch die in den Randgemeinden lebenden Bevölkerungsteile profitieren. Der Steuerharmonisierung, dem Finanzausgleich und dem Ausbau der lokalen Verkehrsnetze kommen in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu.

3. Massnahmen

Wo die wirtschaftliche Aktivität im Interesse eines räumlich ausgewogenen Wachstums zu beeinflussen ist, hat dies in der Marktwirtschaft möglichst indirekt über eine Veränderung der allgemeinen Rahmen- und Standortbedingungen zu geschehen.

Als wichtigster Bereich gilt in Theorie und Praxis die Infrastrukturpolitik. Der Förderung des Ausbaus der Infrastruktur dient denn auch das im Sommer 1975 in Kraft gesetzte Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG), welches im regionalpolitischen Massnahmenbündel eine zentrale Stellung einnimmt.

Die Investitionshilfe besteht in der Gewährung, Vermittlung oder Verbürgung von zinsgünstigen Krediten an Gemeinden, Körperschaften und Private für Investitionen auf dem Gebiet der materiellen Infrastruktur. Dazu gehören insbesondere die Verkehrserschliessung, die Versorgung und Entsorgung, Einrichtungen zur schulischen und beruflichen Ausbildung sowie zur Förderung des Gesundheitswesens. Die Dahrlehensgewährung kann auf dreissig Jahre erfolgen mit einer Karenzfrist für die Rückzahlung bis zu fünf Jahren. Die Investitionshilfe beträgt bis zu 25 Prozent der Gesamtkosten und soll lediglich für Projekte erteilt werden, deren Notwendigkeit in einem regionalwirtschaftlichen Entwicklungskonzept ausgewiesen sind. Diese Bestimmung ist, wie die folgenden Ausführungen zeigen, von grosser Tragweite.

Das regionale Entwicklungskonzept zwingt zu einer entwicklungs- und raumordnungspolitischen Gesamtbetrachtung. Die Voraussetzungen zu einer wirksamen, horizontalen und vertikalen Koordination der Förderungsinstrumente sollen sachlich und organisatorisch gesichert werden. Eine Entwicklungspolitik, welche aus einer Gesamtsicht heraus erfolgt, steht im Gegensatz zur traditionellen Praxis, welche sich durch eine reiche Segmentierung und durch ein sektorales Vorgehen auszeichnete. Einschränkend ist allerdings zu

bemerken, dass das regionale Entwicklungskonzept lediglich eine Gesamtsicht für den betreffenden Teilraum ermöglicht. Die Konsistenz der Summe der regionalen Entwicklungsziele mit den nationalen Zielsetzungen ist nicht automatisch gewährleistet.

Das regionale Entwicklungskonzept muss im übrigen Ausdruck des Willens der betroffenen Bevölkerung sein und nicht etwa der Planer; es bedarf deshalb der politischen Konsolidierung. Die regionalen Behörden sind Träger der Konzeptstudien, sie wählen die Konzeptbearbeiter und vergeben die Planungsaufträge. Diese Aufgabenverteilung entspricht dem föderalistischen Aufbau der Schweiz.

Neben der Infrastrukturpolitik sind als weitere indirekte Massnahmen der öffentlichen Hand zur Verbesserung der Rahmen- und Standortsbedingungen in den entwicklungsschwachen Gebieten insbesondere die Finanzpolitik (Verbesserung des Finanzausgleichs, Anstrengungen zur Steuerharmonisierung) sowie die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik zu erwähnen.

Der Bund nimmt im Zuge seiner Entwicklungspolitik zu Gunsten des Berggebietes darüber hinaus aber auch direkten Einfluss auf einzelne für die Entwicklungsregionen besonders wichtige Wirtschaftsstrukturen. Dies geschieht allerdings – mit Ausnahme des Landwirtschaftssektors – in eng begrenztem und materiell bescheidenem Rahmen. Als wichtigste Instrumente sind in diesem Zusammenhang das Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites, das Bundesgesetz über die Förderung der Bürgschaftsgewährung an Klein- und Mittelbetriebe sowie die Förderung der Heimarbeit zu erwähnen.

4. Bisherige Erfahrungen und Ausblick auf neue Aufgaben

Die regionale Struktur- und Entwicklungspolitik ist in der Schweiz eben erst im Anlaufen. Insgesamt ist mit etwa fünfzig Regionen zu rechnen, welche den Anforderungen des IHG entsprechen. Bisher sind vier regionale Konzepte abgeschlossen und vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement genehmigt worden. Diese Basis ist zweifellos noch zu schmal, um eine Erfolgskontrolle durchführen zu können. Sie erlaubt lediglich eine erste «Manöverkritik»: Als positiv ist zunächst festzuhalten, dass die Bildung der Entwicklungsregionen ohne nennenswerte Schwierigkeiten vonstatten geht. Mit der Übertragung entscheidender Kompetenzen im Bereich der Regionenbildung an die betroffenen Gemeinden und Kantone übernahm man an sich das Risiko, dass die Regionsabgrenzung in erster Linie unter historisch-politischen Gesichtspunkten und weniger auf Grund wirtschaftlich-funktioneller Zusammenhänge erfolgt. Die vorliegenden Ergebnisse rechtfertigen indessen den eingeschlagenen Weg. Die bisher designierten Regionen lassen sich sachlich vertreten. Wenn in einzelnen Fällen vielleicht auch nicht

die planungstechnisch perfektste Lösung gewählt worden ist, so erkaufte man sich damit den Vorteil, dass die Bevölkerung hinter der getroffenen Lösung steht und bereit ist, die grossen Gemeinschaftsaufgaben, welche den traditionellen Gemeindebereich sprengen, im Rahmen der gewählten regionalen Institutionen zu lösen. Mit geringem Aufwand und praktisch ohne politische Reibungsverluste ist es somit gelungen, eine den Anforderungen der heutigen Zeit entsprechende Institution zwischen den Gemeinden und den Kantonen einzuführen.

Die regionalen Entwicklungskonzepte scheinen aber auch die in sie gesetzten Erwartungen hinsichtlich Koordinationserleichterung zu erfüllen. Sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene werden sie in Koordinationskommissionen, in denen die interessierten Fachabteilungen vertreten sind, diskutiert und ausgewertet. Auf Bundesebene besteht beispielsweise ein interdepartementaler Koordinationsausschuss, in dem über zwanzig an den regionalen Konzepten direkt interessierte Amtsstellen vertreten sind. Koordinationsfragen werden in diesem Ausschuss konferenziell behandelt. Dieses Verfahren ist wesentlich beweglicher und weniger zeitraubend als der traditionelle schriftliche Mitbericht zwischen den Ämtern. Verabschiedete Konzepte dienen alsdann den Fachabteilungen als Planungs- und Entscheidungsgrundlage. In einzelnen Kantonen erhalten verabschiedete Konzepte Richtplancharakter, das heisst sie werden für die kantonalen und die dem Kanton nachgelagerten Behörden verbindlich, bekommen also verwaltungsanweisende Wirkung.

Diese optimistischen Bemerkungen sollen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Regionalpolitik in der Schweiz noch ausbaubedürftig ist. Dies gilt sowohl für den methodologischen als auch für den instrumentalen Bereich.

Was die Methodik betrifft, so orientiert sich die regionale Wirtschaftsförderung an dem in den Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971 bis 1975 formulierten Ziel des interregionalen Ausgleichs.² Das in den Regierungsrichtlinien skizzierte Zielsystem ist noch zu unvollständig und streckenweise zu wenig konsistent, um bei der Erarbeitung der regionalen Konzepte durchwegs als Richtschnur dienen zu können. Vor allem ist den Interdependenzen und der Funktionsteilung zwischen den Teilräumen noch vermehrt Rechnung zu tragen. Die Regionalpolitik darf nicht allein

² In der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 13. März 1972 über die Richtlinien der Regierungspolitik wird ausgeführt: «Wir sind gewillt, zwischen ländlichen und städtischen, zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten mit finanz- und raumordnungspolitischen Mitteln einen sinnvollen Ausgleich anzustreben, auf eine Angleichung des Wohlstandes in den verschiedenen Regionen hinzuwirken und im Sinne dieses Ausgleichs die Besiedlungspolitik zu beeinflussen».

bei den Problemen der entwicklungs- und strukturschwachen Gebiete ansetzen, sondern bedarf einer Gesamtbetrachtung, in die auch die Agglomerationen und die wirtschaftlich besser entwickelten ländlichen Gebiete einzuschliessen sind. Der angestrebte regionale Ausgleich soll ja nicht zu funktionell uniformen Regionen führen, sondern eine sinnvolle räumliche Arbeitsteilung ermöglichen. Das Fehlen eines geschlossenen konsistenten Zielsystems auf nationaler Ebene ist wohl mitverantwortlich dafür, dass die bisher beim Bund eingereichten regionalen Konzepte in der Regel eher zu ambitionöse Zielsetzungen beinhalten.

Die künftige regionale Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft hängt im übrigen wesentlich von der gewachsenen Verteilung der Wirtschaftsbranchen und deren spezifischen Wachstumschancen ab. Die regionalen Probleme können dabei nicht getrennt von den branchenstrukturellen Fragen behandelt und gelöst werden. In diesem Zusammenhang sei lediglich auf die Probleme der Uhrenindustrie und der Uhrenregionen verwiesen, welche gegenwärtig Gegenstand besonderer Abklärungen bilden. Eine verstärkte Integration der Branchen- und Industriepolitik einerseits und der Regionalpolitik andererseits ist deshalb anzustreben.

Auf instrumentaler Ebene wird gerade in Zeiten eines geringen oder sogar negativen Wachstums des Sozialproduktes die weitgehende Beschränkung der Regionalpolitik auf konduktive Massnahmen – und innerhalb dieser Massnahmengruppe eine eindeutige Schwerpunktbildung im Bereich der Infrastrukturpolitik – als Mangel empfunden. Das zu erwartende Wirtschaftswachstum und die von diesem abhängige Zahl der Arbeitsplätze bilden ein zu geringes Potential, um die von den entwicklungsschwachen Regionen anvisierten Wachstumsziele zu verwirklichen. Der Ausbau der Infrastruktur ist im übrigen nur unter der Voraussetzung entwicklungsfördernd wirksam, als eine Nachfrage der Bevölkerung und der Wirtschaft nach zusätzlich infrastrukturellen Anlagen und Einrichtungen besteht. In verschiedenen Regionen des Landes ist aber bereits eine gewisse Sättigung an Infrastruktur zu verzeichnen. Die zur Förderung der entwicklungsschwachen Gebiete zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sind schliesslich verhältnismässig bescheiden und erlauben keine dem Trend völlig entgegenlaufende Entwicklung, sondern lediglich gewisse «Kurskorrekturen». Aus diesen Gründen gewinnen Massnahmen, welche geeignet sind, sogenannte externe Effekte zu internalisieren, an Bedeutung.

Jedenfalls ist es ausserordentlich wichtig, dass die regionalpolitischen Bedürfnisse im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik, insbesondere aber in den Bereichen der Konjunktur- und Finanzpolitik, in Rechnung gestellt werden. Ermutigende Ansätze dazu sind vorhanden. Sie müssen aber nicht zuletzt im Hinblick auf die prekäre Lage der Bundesfinanzen noch verstärkt werden.