



Zukünftige Herausforderungen für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz

Synthese des Inputpapiers 1

Der Berichtsinhalt widerspiegelt nur die Meinung der Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Heike Mayer
Geographisches Institut & Zentrum für Regionalentwicklung, Universität Bern

Dr. Daniel Baumgartner
Geographisches Institut & Zentrum für Regionalentwicklung, Universität Bern / Ernst Basler & Partner
AG, Zürich

Dr. Eric Gløersen
Département de Géographie et de Environnement, Université Genève

Dr. Jaques Michelet
Département de Géographie et de Environnement, Université Genève

Übersicht

1.	Einleitung	3
2.	Definitionen und Datenquellen	3
3.	Herausforderungen für die Berggebiete und ländlichen Räume: Die Europäische Perspektive	4
3.1	Herausforderung 1: Strukturwandel und Beschäftigungsrückgang im ersten Sektor	4
3.2	Herausforderung 2: Strukturwandel im industriellen Sektor und Entwicklung zur Wissensökonomie	5
3.3	Herausforderung 3: Globaler Wettbewerb, Klimawandel und Innovationsdruck in der Tourismusindustrie	6
3.4	Herausforderung 4: Wachsende Mobilität von Gütern und Personen.....	7
3.5	Herausforderung 5: Aufrechterhaltung der Grundversorgung („service public“)	7
3.6	Herausforderung 6: Zunehmende Bedeutung von Forschung und Entwicklung, Innovation und Unternehmertum in der Regionalentwicklung.....	8
3.7	Herausforderung 7: Demographischer Wandel, Überalterung und Abwanderung	9
3.8	Herausforderung 8: (Trans)nationale Migrationsbewegungen.....	9
3.9	Herausforderung 9: Wandelnde wirtschaftliche Bedeutung natürlicher Ressourcen	10
3.10	Herausforderung 10: Direkte und indirekte Folgen des Klimawandels	11
3.11	Herausforderung 11: Eigen- und Fremdwahrnehmung der Berggebiete und ländlichen Räume bei zunehmender Metropolisierung.....	11
3.12	Herausforderung 12: Wettbewerbsorientierung und zunehmende institutionelle Komplexität in der Raumentwicklungspolitik.....	12
4.	Die Schweizer Rahmenbedingungen.....	13
4.1	Rahmenbedingung 1: Politische Struktur: Starker Föderalismus, horizontale Koordination und direkte Demokratie.....	13
4.2	Rahmenbedingung 2: Räumliche Heterogenität: Kleinräumigkeit, Topographie und geographische Lage in Europa	14
4.3	Rahmenbedingung 3: Internationale Verflechtungen: Politik für eine offene und global vernetzte Wirtschaft.....	14
5.	Empfehlung.....	14
6.	Anhang 1: Herausforderungen für die Schweizer Berggebiete und ländlichen Räume.....	15

1. Einleitung

Mit der Überweisung der Motion Maissen (11.3927) mit dem Titel "Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume" durch beide Räte wird der Bundesrat beauftragt, eine kohärente Strategie für die Entwicklung des Berggebiets und der ländlichen Räume der Schweiz zu erarbeiten. Der Auftrag des Parlaments lautet wie folgt:

Der Bundesrat wird beauftragt, zusammen mit den wichtigsten Vertretern der Berggebiete und ländlichen Räume eine kohärente Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume zu entwickeln. Diese Strategie muss generelle Grundsätze und Leitlinien enthalten sowie konkrete Schritte zu deren Umsetzung aufzeigen. Dabei ist den Aspekten Bevölkerung, Wirtschaft, natürliche Ressourcen und dezentrale Besiedelung sowie der vertikalen Zusammenarbeit der betroffenen Akteure aller Staatsebenen besondere Beachtung zu schenken.

Mit der Erarbeitung dieser Strategie wurde das SECO beauftragt. Das SECO hat im November 2012 den Strategieprozess gestartet. Bis April 2014 soll eine tripartit zusammengesetzte Strategiegruppe über fünf Schritte eine Strategie für ländliche Räume und das Berggebiet erarbeiten. Die vorliegenden Papiere (Synthese und Input Papier 1) stellen die Grundlage für den ersten Schritt des Strategieprozesses dar. In diesem ersten Schritt werden die zukünftigen Herausforderungen für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweizer Berggebiete und ländlichen Räume identifiziert. Dafür werden im Folgenden die Herausforderungen für die Schweizer Berggebiete und ländliche Räume vor dem Hintergrund einer ökonomischen, sozialen und umweltverträglichen nachhaltigen Entwicklung diskutiert.

Das Papier stellt eine Synthese dar und basiert auf einem rund 30-seitigen Hintergrundbericht (Input Paper 1), der der Strategiegruppe ebenfalls vorliegt. Das vorliegende Papier gibt zunächst einen Überblick über Definitionen und Datenquellen. Der Hauptteil setzt sich aus einer Zusammenstellung von zwölf übergeordneten Herausforderungen für Berggebiete und ländliche Räume aus europäischer Perspektive und deren Relevanz für die Schweizer Berggebiete und ländlichen Räume zusammen.

2. Definitionen und Datenquellen

Synthese und Input Papier 1 verzichten auf eine vertiefte Diskussion möglicher Definitionen von Berggebieten und ländlichen Räumen. Im Rahmen der Analyse wird mit bereits bestehenden analytischen Einheiten gearbeitet:

- Aus europäischer Perspektive werden Berggebiete und ländliche Räume gemäss gängiger Definition der OECD für ländliche Räume, bzw. der EU für Berggebiete klassifiziert.
- Aus Schweizer Perspektive werden die Berggebiete und die ländlichen Räume basierend auf der Klassifikation des Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) in drei Kategorien eingeteilt: periurbane ländliche Räume, periphere ländliche Räume und Alpine Tourismuszentren sowie periurbane ländliche Zentren, periphere Zentren und periphere Kleinzentren. Diese Aufteilung spielt allerdings für die Identifikation der Herausforderungen eine untergeordnete Rolle und wird erst im Rahmen der Erarbeitung von Stärken-Schwächen Profilen für das Berggebiet und ländliche Räume (Schritt 3 des Strategieprozesses) vertieft verwendet.

Für die Identifikation der wichtigsten Herausforderungen für Berggebiete und ländliche Räume in Europa und in der Schweiz wurden wissenschaftliche Studien herangezogen, die eine strategische Orientierung haben und nach dem Jahr 2000 publiziert wurden. Auf eine Analyse von Primär- oder Sekundärdaten wurde verzichtet.

3. Herausforderungen für die Berggebiete und ländlichen Räume: Die Europäische Perspektive

In einem ersten Schritt werden zwölf übergeordnete Herausforderungen für die nachhaltige Entwicklung von Berggebieten und ländlichen Räumen in Europa präsentiert. Bei der Präsentation dieser übergeordneten Herausforderungen wird zuerst ein allgemein beobachtbarer Trend beschrieben und im Anschluss die Konsequenzen dieses Trends für Berggebiete und ländlichen Räume aufgezeigt. Jede der zwölf Herausforderungen wird mit einer Bewertung der AutorInnen zur Relevanz für die Schweiz abgeschlossen.

3.1 Herausforderung 1: Strukturwandel und Beschäftigungsrückgang im ersten Sektor

In ganz Europa unterliegt der erste Sektor einem steten Strukturwandel. Der Strukturwandel ist insbesondere in der Landwirtschaft spürbar, in der die zunehmende Liberalisierung der Agrarmärkte zu einem immer stärkeren Preisdruck auf produzierende Betriebe führt. Diesem Druck der Marktkräfte steht die Neuausrichtung der europäischen Agrarpolitik auf Multifunktionalität entgegen: mit der Unterstützung von hochwertigen Produkten oder der Abgeltung von Ökosystemleistungen (z.B. Pflege der Kulturlandschaft, Erhalt der Biodiversität) soll der Strukturwandel zumindest abgefedert bzw. gelenkt werden.

Trotz agrarpolitischen Massnahmen ist jedoch damit zu rechnen, dass der Strukturwandel und der damit verbundene Beschäftigungsrückgang in der Landwirtschaft in naher Zukunft vor allem die Berggebiete und ländlichen Räume trifft, da diese Räume durch kleinbetriebliche Strukturen ge-

prägt sind. Sofern es nicht gelingt, alternative Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten zu erschliessen, wird die Beschäftigung in diesen Räumen weiter zurückgehen, Traditionen und (agrartechnisches) Wissen verschwinden und Gebiete weiter an Standortattraktivität verlieren.

In der Schweiz ist der Strukturwandel im ersten Sektor wegen der eher proaktiven Agrarpolitik weniger ausgeprägt. Der Beschäftigungsrückgang in der Landwirtschaft wird daher vor allem in Gebieten mit einem hohen Beschäftigtenanteil im ersten Sektor spürbar sein (peripherer ländlicher Raum). Allerdings wird mit der laufenden Reform der Agrarpolitik die finanzielle Unterstützung für die landwirtschaftlichen Betriebe noch stärker an die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen (vorab den Erhalt der dezentralen Besiedlung, den Erhalt der Biodiversität und die Pflege der Kulturlandschaft) geknüpft. Zudem werden für agrarpolitische Fördermassnahmen vermehrt auch überbetriebliche Kooperation und regionale Zusammenarbeit gefordert. Diese agrarpolitischen Anpassungen stellen einerseits für die betroffenen Betriebe eine Herausforderung dar. Andererseits ergeben sich daraus aber auch zusätzliche Herausforderungen im Hinblick auf die Koordination von agrarpolitischen Massnahmen mit Massnahmen anderer Politikfeldern (z.B. Regional- oder Umweltpolitik). Die neue Agrarpolitik bietet aber auch Chancen, wie z.B. Abgeltung ökologischer Leistungen, Erhalt der Kulturlandschaft, Nachhaltigkeit und Klimawandelanpassung, Verringerung der Naturgefahren, Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte, touristische Angebote etc.

3.2 Herausforderung 2: Strukturwandel im industriellen Sektor und Entwicklung zur Wissensökonomie

Der Anteil der Beschäftigten im zweiten Sektor hat sich in Europa und in vielen anderen Industrienationen in den vergangenen Jahrzehnten deutlich verringert. Auslöser waren neben Produktivitätsgewinnen auch die Auslagerung von Arbeitsschritten in Schwellen- und Transformationsländer. Darüber hinaus muss sich der industrielle Sektor kontinuierlich an Herausforderungen wie z.B. einer zunehmend wissensintensiven und fragmentierten Produktion oder Veränderungen im Nachfrageverhalten anpassen.

Berggebiete und ländliche Räume sind traditionell wichtige Standorte des industriellen Sektors. Allerdings beruht ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr auf traditionellen Standortfaktoren wie z.B. Zugang zu Wasserkraft, saisonalen Arbeitskräften, oder tieferen Faktorkosten. Da heutzutage die Nähe zu Orten der Wissensproduktion und der Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften ausschlaggebend für die betriebliche Wettbewerbsfähigkeit sind, haben die Berggebiete und ländlichen Räume deutlich an Attraktivität verloren.

Der industrielle Sektor in der Schweiz ist im Vergleich zu anderen Ländern auf wissensintensive Produktion und hochwertige Nischenprodukte spezialisiert. Er bietet daher in vielen Berggebieten und ländlichen Räumen zahlreiche hochwertige Beschäftigungsmöglichkeiten (z.B. Chemie im Oberwallis, Uhrenindustrie im Jura). Angesichts einer zunehmenden Orientierung auf Innovation, neue Produktionsformen und internationalen Wettbewerb gerät aber der industriell-gewerbliche Sektor auch in der Schweiz zunehmend unter Druck. Chancen bestehen nicht nur in der hochwertigen Produktion, sondern auch in der Entwicklung neuer Industrien (z.B. wissensintensive Dienstleistungen, Cleantech), der Diversifikation sowie in der Anpassung traditioneller Industrien an neue Gegebenheiten im Markt z.B. im Rahmen der Energiestrategie 2050).

3.3 Herausforderung 3: Globaler Wettbewerb, Klimawandel und Innovationsdruck in der Tourismusindustrie

Die Tourismusindustrie ist ein wichtiges Standbein vieler Berggebiete und ländlicher Räume in Europa. Weltweit ist der Tourismus stark wachsend, vor allem aufgrund der steigenden Nachfrage aus Schwellenländern (v.a. BRIC, Naher Osten). Allerdings steht die Tourismusindustrie vor bedeutenden Herausforderungen: So erfordern Änderungen im Nachfrageverhalten (allen voran kürzere Aufenthalte, Preissensitivität, technologischer Fortschritt, Alterung, etc.) Innovation und Flexibilität. Daneben ist der Tourismus als standortgebundene Branche auch überdurchschnittlich von externen Einflussfaktoren wie z.B. Klimawandel oder Währungsschwankungen betroffen.

In der Schweiz ist der Tourismus insbesondere in alpinen Regionen eine Schlüsselbranche. Die Schweizer Alpen zeichnen sich durch eine vielfältige landschaftliche Attraktivität und einen hohen internationalen Bekanntheitsgrad aus. Damit bergen sie ein grosses touristisches Potenzial. Verschiedene Herausforderungen auf der Nachfrage- und der Angebotsseite erschweren jedoch die nachhaltige Inwertsetzung dieses Potenzials: Auf der Nachfrageseite ist vorab die steigende globale Konkurrenz der Destinationen zu nennen. Daneben haben jüngst ungünstige Wechselkursverhältnisse zu einem vorübergehenden, starken Nachfragerückgang aus den traditionellen europäischen Nahmärkten geführt. Auf der Angebotsseite erschweren kleinräumige Strukturen und fehlende Kooperationen auf Betriebs- und Destinationsebene effizientere Prozesse. Dies verursacht, zusammen mit den generell höheren Arbeits- und Vorleistungskosten, hohe Kosten und Preise im Vergleich zu den Tourismusdestinationen in den Nachbarstaaten und erschwert umfassende Investitionen in die teilweise veraltete touristische Infrastruktur. Dieser Investitionsstau dürfte sich durch die Annahme der Zweitwohnungsinitiative weiter verschärfen und so zu einem beschleunigten Strukturwandel in der Tourismusindustrie führen.

3.4 Herausforderung 4: Wachsende Mobilität von Gütern und Personen

Die Mobilität von Gütern und Personen nimmt durch die immer engmaschigere Vernetzung der Verkehrssysteme in Europa stetig zu. Allerdings verbinden diese verbesserten Schienen- und Strassennetze vor allem Metropolitanräume. Dadurch werden periphere Räume vernachlässigt und es kommt zu sogenannten „Tunneleffekten“, durch die die durchfahrenen Räume erhebliche Nachteile in Anbindung und Erreichbarkeit in Kauf nehmen müssen.

Von Tunneleffekten ist der Alpenraum besonders betroffen, da sowohl Nord-Süd- als auch Ost-West-Verkehrsachsen in Europa durch die Alpen führen. Auf diesen Achsen führt der Transitverkehr zu einer hohen Belastung durch Lärm- und anderen Umweltimmissionen. Darüber hinaus stellt die zunehmende Mobilität der Bevölkerung, nicht nur im Alltag sondern vermehrt auch in der Freizeit, und die damit verbundenen Pendlerströme zwischen Stadt und Land eine Herausforderung dar.

Im Berggebiet und den ländlichen Räumen der Schweiz werden zwei Folgen der zunehmenden Mobilität zu Herausforderungen führen. Erstens wird der Fernverkehr durch die Alpen weiter zunehmen. Insbesondere in den Berggebieten wird es darum gehen, den negativen Effekten (Landschaftszerschneidung, Lärm, Luftbelastung) dieser Verkehrszunahme effektiv zu begegnen. Zweitens wird es darum gehen, die Anbindung der ländlichen Räume und dem Berggebiet an die urbanen Gebiete sowie die transnationalen Hauptachsen zu gewährleisten. Die wachsende Mobilität (nicht nur Transit, sondern auch inner-Alpin/inner-ländlich) in Kombination mit der zunehmenden Metropolisierung stellen darüber hinaus eine Herausforderung für die Berggebiete und ländlichen Räume als integrierte Wohn- und Arbeitsorte dar. Hier gilt es neue Technologien für die Bedürfnisse dieser Räume zu nutzen und günstige Voraussetzungen für die Einführung neuer flexibler Arbeitsmodelle zu schaffen.

3.5 Herausforderung 5: Aufrechterhaltung der Grundversorgung („service public“)

In dünn besiedelten Gebieten und Regionen, die von verstärkter Abwanderung betroffen sind, stellt sich die Frage nach dem kostengerechten Unterhalt der öffentlichen Infrastruktur. Sowohl physische (vorab Verkehrsinfrastruktur inkl. öffentlichem Verkehr und Infrastrukturen für Telekommunikations- und Informatikdienstleistungen) und soziale Infrastrukturen (z.B. Gesundheits-, Bildungs-, Verwaltungs-, und Postdienstleistungen) können in den betroffenen Räumen oft nicht kostendeckend finanziert werden. Für den Erhalt eines Mindestangebots an öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen (der sogen. Daseinsgrundvorsorge) sind aufgrund knapper Finanzen der öffentlichen Hand daher bereits heute innovative Lösungen gefragt.

In der Schweiz sind die Mindestanforderungen an das Angebot öffentlicher Infrastrukturen, dem sogen. „service public“, gesetzlich geregelt. Diese gesetzliche Grundlage ist im internationalen Vergleich vorbildlich. Der „service public“ kann daher einen wesentlichen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit des Berggebiets und ländlicher Räume leisten. Dennoch werden die Berggebiete und ländlichen Räume angesichts knapper Staatsfinanzen weiter gefordert sein, die Grundversorgung in allen Gebieten des ländlichen Raums qualitativ hochwertig aufrecht zu erhalten. Hierbei geht es insbesondere darum bestehende Infrastrukturen zu erhalten und für kommenden Herausforderungen wie etwa die Folgen des Klimawandels (cf. Herausforderung 10) oder des demographischen Wandels (cf. Herausforderung 6) fit zu machen.

3.6 Herausforderung 6: Zunehmende Bedeutung von Forschung und Entwicklung, Innovation und Unternehmertum in der Regionalentwicklung

Innovation ist der entscheidende Treiber wirtschaftlicher Entwicklung in der Wissensökonomie (cf. Herausforderung 2). Innovationen entstehen aus Anstrengungen in Forschung und Entwicklung (F&E) und werden durch Unternehmertum (d.h. von Personen, die das Marktpotenzial von Innovationen erkennen, evaluieren und gewinnbringend ausnützen) in Wert gesetzt. Dieser Mechanismus spielt allerdings v.a. in High-Tech Branchen (z.B., der Informations-, Bio- oder Medizinaltechnologie), die mehrheitlich innerhalb der Metropolitanräumen angesiedelt sind. Innovationen und unternehmerisches Denken werden aber auch in traditionellen Sektoren wie z.B. der Forst- und Landwirtschaft oder im Tourismus immer wichtiger.

Das Berggebiet und die ländlichen Räumen stehen vor grossen Anstrengungen im Bereich Bildung (Qualifikation der regionalen Arbeitskräfte), Innovationsförderung (Ausrichten staatlicher Aktivitäten auf die Ansprüche von Berggebieten und ländlichen Räumen) und Vernetzung staatlicher und privater F&E-Aktivitäten, wenn der Anschluss im Bereich F&E, Innovation und Unternehmertum an die städtischen Gebiete gelingen soll.

In der Schweiz ist die Innovationstätigkeit in den Unternehmen auch im ländlichen Raum und im Berggebiet im internationalen Vergleich ausgeprägt. Um dieses grosse Innovationspotenzial für die Regionalentwicklung gewinnbringend zu nutzen, geht es darum die bestehende Lücke zwischen dem grossen Innovationspotenzial und dem im Verhältnis zu den urbanen Gebieten schwach ausgeprägten Unternehmertum zu schliessen. Für die Schliessung dieser Lücke bildet die Qualifikation des Humankapitals (Bildung und Weiterbildung) sowie die Förderung von unternehmerischen Initiativen eine wichtige Herausforderung für das Berggebiet und die ländlichen Räume der Schweiz.

3.7 Herausforderung 7: Demographischer Wandel, Überalterung und Abwanderung

Der demographische Wandel ist insbesondere für periphere Berggebiete und ländliche Räume eine Herausforderung. Durch die Abwanderung junger Menschen (insbesondere Hochqualifizierter, sogen. „brain-drain“), niedrige Geburtenraten und die Zuwanderung von Personen im Pensionsalter besteht die Gefahr der Überalterung. Abwanderung und Überalterung führen in den betroffenen Gebieten zu einer Negativspirale (Arbeitskräfte fehlen, das Kaufkraftpotenzial sinkt, Betriebe müssen schliessen etc.) in der regionalen Entwicklung. Für die öffentliche Hand führt Überalterung zudem zu hohen Anpassungskosten bei der Infrastruktur und den Versorgungseinrichtungen.

Der demographische Wandel gestaltet sich allerdings nicht homogen. Manche Gebiete (vor allem Alpine Tourismuszentren oder auch periurbane ländliche Räume) entwickeln sich positiv, während andere (periphere ländliche Räume) besonders darunter leiden.

Auch in der Schweiz sind Abwanderung, brain-drain und Überalterung keine flächendeckenden Phänomene im ländlichen Raum und im Berggebiet. Ein Grossteil der Schweizer Berggebiete und insbesondere die periurbanen ländlichen Räume weisen eine positive demographische Entwicklung auf. In einigen peripheren ländlichen Regionen, insbesondere im Alpenhauptkamm, ist Abwanderung, gerade von Hochqualifizierten, und Überalterung aber klar zu beobachten. Diese Regionen stehen vor der Herausforderung ihre Standortqualitäten so aufzuwerten, dass junge und insbesondere hochqualifizierte Personen gehalten oder zurück- bzw. neu gewonnen werden können.

3.8 Herausforderung 8: (Trans)nationale Migrationsbewegungen

Die Integration von MigrantInnen ist nicht nur ein urbanes Thema, auch in den ländlichen Regionen stellt die Integration der dort lebenden ZuwandererInnen (aus dem In- und Ausland) teilweise eine grosse Herausforderung für die Gemeinwesen dar. Durch Migrationsbewegungen entwickeln sich viele Berggebiete und ländliche Räume immer häufiger zu Einwanderungsregionen. In diesen Regionen kann die (fehlende) Integration der ZuzügerInnen traditionell geprägte Gemeinschaften und deren kulturelles Erbe stark herausfordern. Allerdings können MigrantInnen einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume leisten und Impulse für das kulturelle und soziale Leben in diesen Regionen geben. Das regionalwirtschaftliche Potenzial der ZuwanderInnen (wie z.B. die sogen. *New Highlanders* oder *Amenity Migrants*) kann positive Entwicklung anstossen und es muss nicht zwingend zu einer Negativspirale in der Entwicklung führen.

Auch die Schweizer Berggebiete und ländlichen Räume sind von transnationalen Migrationsbewegungen betroffen. Nicht nur MigrantInnen sondern auch ZupendlerInnen aus dem grenznahen Ausland sind wichtige Arbeitskräfte insbesondere im Tourismus, in der Landwirtschaft (tiefes Qualifikationsniveau) und in einigen Industriesektoren (hohes Qualifikationsniveau). Die Integration der unterschiedlichen ZuzügerInnen ist damit für die wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume eine wichtige Herausforderung. Chancen bestehen durch die Zuwanderung nicht nur für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Regionen, sondern auch für die räumliche Entwicklung (z.B. durch Innenentwicklung, Dorfkernerneuerung, etc.).

3.9 Herausforderung 9: Wandelnde wirtschaftliche Bedeutung natürlicher Ressourcen

Die wirtschaftliche Bedeutung natürlicher Ressourcen und die Erhaltung der Fähigkeit, ihre materiellen und soziokulturellen Ökosystemleistungen zu erbringen – namentlich auch in den Berggebieten und ländlichen Räumen – wird zunehmend erkannt und wird in den kommenden Jahren nicht nur wegen der steigenden Energiepreise, sondern auch wegen politischer Bemühungen für eine ressourceneffiziente und nachhaltige Wirtschaft zunehmen. Durch die zu erwartende steigende Nachfrage nach dezentral produzierten, erneuerbaren Energien (Wasser, Holz, Biomasse, Geothermie, Wind, etc.) müssen die Funktionen der Berggebiete und des ländlichen Raums neu definiert werden. Konflikte wie z.B. die wachsende Konkurrenz um erneuerbare Ressourcen oder die Landnutzung stellen dabei die Akteure vor neue Herausforderungen.

In den Schweizer Berggebieten und ländlichen Räumen sind die natürlichen Ressourcen eine wichtige Einnahmequelle: einerseits generieren sie direkte Erträge, z.B. als Wasserzinse oder Erträge der Holz- und Landwirtschaft. Andererseits führen natürliche Ressourcen indirekt zu Erträgen, z.B. über intakte Kulturlandschaft als „Kulisse“ für den Tourismus. Weitere Ökosystemleistungen sind gesamtgesellschaftlicher Art oder gar Gegenstand völkerrechtlicher Verpflichtungen (z.B. im Rahmen der Erhaltung und Förderung der Biodiversität). Die Herausforderung für die Berggebiete und ländlichen Räume besteht darin, das Potenzial weiterer direkter, durch den Markt abgegotener Erträge aus natürlichen Ressourcen (z.B. durch Produktion und Nutzung zu Energiezwecken) zu erschliessen und zu sichern. Für die Sicherung der indirekten, durch Transferleistungen abgegotener Erträge natürlicher Ressourcen werden die Schutzbemühungen für natürliche Ressourcen (insbesondere Biodiversität, Boden und Kulturlandschaft) weiter zunehmen. Die Koordination sektoralpolitischer Massnahmen zum Schutz und zur Nutzung natürlicher Ressourcen wird daher weiter an Gewicht gewinnen und neue Herausforderungen an die Modelle zur Verteilung der damit verbundenen Nutzen und Lasten stellen. Gerade die Koordination energiepolitischer Massnahmen mit der Regional- und Umweltpolitik dürfte eine zentrale Herausforderung der kommenden Jahre darstellen.

3.10 Herausforderung 10: Direkte und indirekte Folgen des Klimawandels

Der Klimawandel wirkt sich direkt und indirekt auf die wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume aus. Klimabestimmende Parameter wie Temperatur, Niederschlag, Schneebedeckung, etc. werden sich direkt auf den Tourismus sowie die Forst- und Landwirtschaft auswirken. Darüber hinaus wird das Naturgefahrenpotenzial weiterhin steigen. Die dadurch nötig werdenden Mitigations- bzw. Adaptionstrategien und -massnahmen werden sich indirekt auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Berggebieten und ländlichen Räumen auswirken.

In der Schweiz sind die Berggebiete und ländlichen Räume aufgrund ihrer exponierten Topographie besonders von den Folgen des Klimawandels wie, z.B., sinkende Schneesicherheit im Winter, erhöhtes Risiko für Naturgefahren sowie Verknappung der Bewässerungsressourcen im Sommer betroffen. Die Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der Gemeinden und Wirtschaftssektoren im Berggebiet und im ländlichen Raum durch geeignete Adaptionstrategien gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels ist deshalb eine besondere Herausforderung.

3.11 Herausforderung 11: Eigen- und Fremdwahrnehmung der Berggebiete und ländlichen Räume bei zunehmender Metropolisierung

Heute gelten die Metropolitanräume Europas als Dreh- und Angelpunkte der wirtschaftlichen Aktivitäten nicht zuletzt da wertschöpfungsstarke sowie wissensintensive Sektoren in diesen Räumen angesiedelt sind. Mit raumordnungspolitischen Massnahmen wird versucht, periphere Räume wie z.B. die Berggebiete und ländlichen Regionen in diese nationalen urbanen Gefüge zu integrieren und so eine polyzentrale Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur zu erhalten. Auf europäischer Ebene wird die Stärkung der Partnerschaft zwischen Stadt und Land als Ziel einer integrierten Raumentwicklung definiert und Länder wie z.B. Deutschland setzen auf sogenannte regionale Verantwortungsgemeinschaften bzw. Stadt-Land-Partnerschaften um ländliche Räume mit Metropolregionen zu verknüpfen.

Obwohl viele Berggebiete und ländliche Räume in ein Netzwerk von Mittel- und Kleinzentren integriert sind, orientieren sich immer mehr wirtschaftliche und soziale Funktionen auf wenige grosse Metropolitanräume. Durch die komplexen funktionalen Verflechtungen zwischen den unterschiedlichen Räumen ist das Verhältnis von Stadt zu Land bzw. das Bekenntnis zur nationalen Kohäsion nicht mehr eindeutig. Als Folge dieser veränderten Verhältnisse droht den Berggebieten und ländlichen Räumen eine Marginalisierung in der nationalen und internationalen raumentwicklungspolitischen Agenda.

In der Schweiz ist der Anteil der Bevölkerung im ländlichen Raum stark zurückgegangen und die Metropolisierung nimmt weiterhin zu. Gleichzeitig hat sich die Wirtschafts- und Sozialstruktur des ländlichen Raums stark verändert und Lebensstile haben sich urbanisiert. In der Folge sind auch in der Schweiz die Beziehungen zwischen Stadt und Land komplexer geworden. Auf der einen Seite legen jüngst vergangene Abstimmungen (Zweitwohnungsinitiative, Familienartikel) auf Bundesebene nahe, dass im Alltagsbewusstsein eine dichotome Wahrnehmung von Stadt und Land herrscht. Andererseits nehmen die funktionalen Verflechtungen zwischen Stadt und Land immer mehr zu (Pendlerverhalten, Freizeitverhalten, etc.). Das Berggebiet und die ländlichen Räume sind herausgefordert, ihre eigene Rolle im Rahmen der polyzentralen Raumentwicklung der Schweiz neu zu definieren und in einem zunehmend metropolitanen Umfeld aktiv zu kommunizieren.

3.12 Herausforderung 12: Wettbewerbsorientierung und zunehmende institutionelle Komplexität in der Raumentwicklungspolitik

Die Raumentwicklungspolitik hat sich in ganz Europa in den vergangenen Jahren grundlegend geändert: so steht nicht mehr die nationale Kohäsion bzw. der direkte Ausgleich räumlicher Disparitäten im Zentrum der Raumentwicklungspolitik, sondern zunehmend die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft. Hierfür ist endogenes Wachstum in allen Teilräumen eine Voraussetzung. Um diese Wachstumserwartungen zu erfüllen wird ein bottom-up Ansatz propagiert, d.h. Projekte zur regionalen Entwicklung müssen aus Eigeninitiative entwickelt und von verschiedenen Akteuren vor Ort getragen werden. Weiter wird verstärkt auf vertikale und horizontale Koordination der unterschiedlichen politischen und sektoralen Akteure Wert gelegt. Aus dieser Forderung ergibt sich eine zunehmende Komplexität bei der institutionellen Zusammenarbeit zwischen den vielfältigen Akteuren der Raumentwicklungspolitik. Unterschiedliche (staatliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche) Akteure auf der lokalen, regionalen, kantonalen und föderalen Ebene müssen sich koordinieren und abstimmen, um nachhaltig wirksame Regionalentwicklungsprojekte durchzuführen. Das daraus resultierende Problem der Koordination verschiedener raumwirksamer Politikfelder im Rahmen eines komplexen Mehrebenensystems stellt eine grosse Herausforderung für die Raumordnungspolitik dar.

Berggebiete und ländliche Regionen sind unterschiedlich auf diese neue Ausrichtung vorbereitet. Gebiete, deren Entwicklungspotenzial und -kapazitäten niedrig sind, sehen sich oft nicht in der Lage erfolgsversprechende und finanzierungswürdige Projekte selbst zu entwickeln. Oft mangelt es an Unternehmergeist nicht nur im privaten sondern auch im öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Sektor.

Die Schweiz hat der Steigerung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Koordination verschiedener Sektoralpolitiken und Akteure in der Raumentwicklungspolitik parallel zu anderen europäischen Ländern ein grösseres Gewicht eingeräumt. Die Herausforderung für das Berggebiet und ländliche Räume liegt in der konsequenten Weiterführung dieses wachstumsorientierten Ansatzes in der Raumentwicklungspolitik: vielerorts fehlen die Kapazitäten und Fähigkeiten sich effizient und koordiniert in den politischen Prozess einzubringen und so Impulse für die Raumentwicklung zu schaffen. Ausserdem tragen die unterschiedlichen Sektoralpolitiken (Agrar, Verkehr, Grundversorgung, etc.) eine Mitverantwortung für die regionale Entwicklung und müssen deshalb ebenso wie die Regionalpolitik einen Koordinationsauftrag erfüllen. Diese Herausforderung wird sich mit der Forderung nach dem Einbezug noch unterschiedlicherer Akteure (z.B. privatwirtschaftliche Unternehmen oder zivilgesellschaftliche Organisationen) und der Koordination unterschiedlicher Sektoralpolitiken noch weiter verschärfen.

4. Die Schweizer Rahmenbedingungen

Viele der übergeordneten Herausforderungen für die Berggebiete und ländlichen Räume in Europa betreffen auch die Schweiz. Allerdings führen spezifische politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen in der Schweiz zu besonderen Herausforderungen, mit denen die Berggebiete und ländlichen Räume konfrontiert sind. Im Folgenden wird kurz auf die speziellen Rahmenbedingungen in der Schweiz eingegangen und es werden Implikationen für den Bund skizziert. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz sind separat in Anhang 1 zusammengestellt.

4.1 Rahmenbedingung 1: Politische Struktur: Starker Föderalismus, horizontale Koordination und direkte Demokratie

Der starke Föderalismus und die direkte Demokratie erschweren die Entwicklung und Durchsetzung griffiger regionalpolitischer Instrumente. Gerade für die Regionalpolitik relevante Politikfelder (wie z.B. Raumplanung, Standortförderung, Finanzausgleich) werden an die Kantone oder sogar an die Gemeinden delegiert. Damit müssen für verschiedene raumordnungspolitische Probleme häufig zeitintensiv einzelne, massgeschneiderte Lösungen für eine effektive vertikale sowie horizontale Abstimmung entwickelt werden. Im Hinblick auf eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und die ländlichen Räume bedeutet diese Rahmenbedingung, dass einerseits die Subsidiarität gewährleistet sein muss. Andererseits müssen effektive Mechanismen zur vertikalen und horizontalen Kooperation entwickelt werden.

4.2 Rahmenbedingung 2: Räumliche Heterogenität: Kleinräumigkeit, Topographie und geographische Lage in Europa

Die Schweiz ist gekennzeichnet durch eine grosse natur- und kulturräumliche Heterogenität. Die zentrale Lage in Europa, international vergleichsweise kurze Distanzen zwischen den meisten Gemeinden und kleinräumige Strukturen sind eine unveränderbare Rahmenbedingung der Raumordnungs- und Regionalpolitik der Schweiz und bergen Vor- und Nachteile für die räumliche Entwicklung peripherer Regionen. Konsequenterweise wird auch eine Strategie des Bundes für das Berggebiet und ländliche Räume räumlich differenzierte Ansätze entwickeln bzw. zulassen müssen.

4.3 Rahmenbedingung 3: Internationale Verflechtungen: Politik für eine offene und global vernetzte Wirtschaft

Die Schweizer Wirtschaft ist eng mit dem globalen Markt verzahnt. Offene Märkte hinsichtlich Fachkräften, Wissen und Technologien sind für exportierende Sektoren unerlässlich. Gleichzeitig orientiert sich die Schweizer Aussenpolitik an Werten wie z.B. Unabhängigkeit und Neutralität. Daraus entsteht eine delikate Balance von Risiken, die auch die Wirtschaft in den Berggebieten und ländlichen Räumen betreffen (z.B., wie jüngst geschehen, über Wechselkursschwankungen die Tourismusindustrie). Eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume muss daher mit bestehenden internationalen Vereinbarungen kompatibel sein, flexibel gestaltet werden und günstige Voraussetzungen schaffen, damit die unterschiedlichen Akteure auf die sich verändernden wirtschaftlichen und aussenpolitischen Rahmenbedingungen adäquat reagieren können.

5. Empfehlung

Aus der Zusammenstellung der übergeordneten Herausforderungen aus europäischer Perspektive und den Rahmenbedingungen in der Schweiz ergeben sich 35 konkrete Herausforderungen für die Berggebiete und den ländlichen Raum in der Schweiz (siehe Anhang 1).

Zur besseren Übersicht empfehlen wir, im weiteren Strategieprozess mit den hier skizzierten 12 vorrangigen Herausforderungen für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz (graue Kasten in Kapitel 3 dieses Synthesepapiers) zu arbeiten. Die Strategieguppe stimmte in ihrer Sitzung am 7. März 2013 diesem Vorgehen zu.

6. Anhang 1: Herausforderungen für die Schweizer Berggebiete und ländlichen Räume

	Rahmenbedingung 1: Politische Struktur	Rahmenbedingung 2: Räumliche Heterogenität	Rahmenbedingung 3: Internationale Verflechtungen	
Wirtschaftliche Herausforderungen	Herausforderung 1 <i>Strukturwandel und Beschäftigungsrückgang im ersten Sektor</i>	- Koordination agrarpolitischer Massnahmen für ländliche Entwicklung (z.B. Agrotourismus, Strukturverbesserung, regionale Entwicklung nach Art. 93 Bst c LwG etc.) mit Massnahmen anderer Sektoralpolitiken (z.B. Umwelt- o. Regionalpolitik) (Schweizer Bundesrat 2012a)	- Stärkung der Multifunktionalität der Landwirtschaft, v.a. im Bereich Erhalt der Kulturlandschaft, Biodiversität und dezentraler Besiedlung (BV Art. 104c)	- Erhalt und Stärkung einer produzierenden Landwirtschaft bei gleichzeitigem Druck nach Senkung finanzieller Stützmassnahmen aufgrund des Drucks nach einer weiteren Öffnung der Agrarmärkte (Schweizer Bundesrat 2012a)
	Herausforderung 2 <i>Strukturwandel im zweiten Sektor und Entwicklung zur Wissensökonomie</i>	- Verbesserung der Effektivität staatlicher Wirtschaftsförderung & Bündelung der Instrumente/ Akteure v.a. im Bereich Innovationsförderung	- Erhalt und Ausbau des Qualifikationsniveau des Humankapitals in allen Regionen, z.B. durch Verbesserung der Standortattraktivität für Hochqualifizierte, gezielte Weiterbildung etc.	- Verbesserung der Rahmenbedingungen für exportorientierte Betriebe im 2. und 3. Sektor - Identifikation von alternativen regionalen Wachstumsbranchen jenseits des Exportsektors, wie z.B. residentielle Ökonomien
	Herausforderung 3 <i>Tourismus im Spannungsfeld von Globalisierung und Klimawandel</i>	- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen/ unter staatlichen und privaten Akteuren in der Tourismusindustrie, v.a. in den Bereichen Ausbildung, Innovationsförderung u. Destinations-Marketing	- Erhalt bzw. qualitativer und quantitativer Ausbau des touristischen Angebotes (z.B. durch Diversifizierung) je nach regionaler Ausgangslage	- Erhöhung der Resilienz ("Widerstandsfähigkeit") der Tourismusindustrie gegenüber externen "Schocks" (z.B. Wechselkurs, politische Instabilität in Quellenmärkten etc.)
	Herausforderung 4+5 <i>Wachsende Mobilität von Gütern und Personen sowie „Grundversorgung“</i>	- Entwicklung von Regulationsmodellen zur Verhinderung/ Ausgleich von "Tunnel-Effekten" bzw. externen Kosten von Transit- und Pendelverkehr	- Sicherung der hohen Qualität der physischen und sozialen Infrastruktur ("service public"), Schliessen gebietsweiser Lücken	
	Herausforderung 6 <i>Zunehmende Bedeutung von R&D, Innovation und Entrepreneurship</i>	- Verbesserung der Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure (Triple Helix) im Wissens- und Technologietransfer bei gleichzeitiger Abstimmung mit existierenden Förderinstrumenten im Berggebiet und den ländlichen Räumen	- Anpassung des Wissens- und Technologietransfers und der Innovationsförderung an die besonderen Begebenheiten im Berggebiet und ländlichen Raum	- Förderung von Innovationsaktivitäten und Unternehmertum ausserhalb des High-Tech-Sektors in Übereinstimmung mit internationalem Wettbewerbsrecht
Soziale Herausforderungen	Herausforderung 7 <i>Demographischer Wandel, Alterung und Abwanderung</i>	- Entwicklung von Regulationsmodellen für den Ausgleich von Kosten und möglichen Nutzen (z.B. durch Investitionen, Schaffung von Arbeitsplätzen) für den Aufbau/ Betrieb von Infrastruktur für alternde Bevölkerung	- Erhalt bzw. ggf. Ausbau der Infrastruktur für altersgerechtes Wohnen und geriatrische Pflege Verhindern / Reduzieren von Auswanderung (v.a. Hochqualifizierter), Schaffen günstiger Voraussetzung für Ein- und Rückwanderung	

	Rahmenbedingung 1: Politische Struktur	Rahmenbedingung 2: Räumliche Heterogenität	Rahmenbedingung 3: Internationale Verflechtungen	
Herausforderung 8 <i>(Trans)nationale Migrationsbewegungen</i>			- Integration von ausländischen (hoch- und tiefqualifiziert) Arbeitskräften bei gleichzeitigem Erhalt bzw. Förderung lokaler Traditionen und Kultur	
Umweltverträgliche Herausforderungen	Herausforderung 9 <i>Wandelnde wirtschaftliche Bedeutung natürlicher Ressourcen</i>	- Anpassen und Abstimmung der Bundespolitiken zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen zur Energieproduktion aus Wind, Wasser, Sonne, Holz und Biomasse - Verhindern bzw. Lösen von räumlichen Nutzungskonflikten bei der dezentralen Energieproduktion aus Wind, Wasser, Sonne, Holz bzw. Biomasse	- Fördern von Wissenstransfer und -kooperationen im Bereich (erneuerbare) Energie zwischen (Fach)hochschulen und Produktionsstandorten in der Peripherie - Regionaler Ausgleich von Kosten und Nutzen aus der Erschliessung von Ökosystemdienstleistungen (z.B. Wasser, Gefälle für Stromproduktion oder intakte Landschaft für Naherholungs- und Freizeitaktivitäten)	- Entwickeln eines Subventionssystems für die dezentrale Energieproduktion Wind, Wasser, Sonne, Holz und Biomasse im Einklang mit europäischen Regulierungen.
	Herausforderung 10 <i>Direkte und indirekte Folgen des Klimawandels</i>	- Entwicklung von Modellen für den Ausgleich von Kosten (z.B. für den Schutz vor Naturgefahren o. für künstliche Beschneigung) und Nutzen (z.B. längere Vegetationsperiode) von Klimawandelfolgen v.a. in Tourismus und Landwirtschaft	- Entwicklung von regional bzw. sektoral spezifischen Anpassungsstrategien an die erwarteten Auswirkungen des Klimawandels	-
	Herausforderung 11 <i>Metropolisierung und ihre Auswirkungen</i>	- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen städtischen und ländlichen Gebieten in funktionalen Räumen, z.B. im Bereich Raumplanung, Verkehr o. Standortentwicklung - Entwicklung einer neuen "Identität" ländlicher Räume gegenüber Agglomerationen und Metropolitanräumen	- Entwicklung regionenspezifischer Visionen für die räumliche Entwicklung, v.a. bezüglich Siedlungsentwicklung, Umwelt-, Raum-, und Verkehrsplanung - Stärkung der Klein- und Mittelzentren im ländlichen Raum in ihrer Funktion als "Stützpunkte" für Dienstleistungen und als Motoren der Regionalentwicklung für die peripheren Räume	-
Governance Challenges	Herausforderung 12 <i>Wettbewerbsorientierung und zunehmende institutionelle Komplexität der Raumentwicklungspolitik</i>	- Aufbau einer neuen "unternehmerischen" Kultur im öffentlichen und privaten Sektor für erfolgreiche Abwicklung nachhaltiger regionaler Entwicklungsprojekte - Einbezug "neuer" Stakeholder wie z.B. private Unternehmen o. zivilgesellschaftliche Organisationen in Regionalentwicklungsprozesse	- Stärkung der inter-regionalen und interkantonalen Zusammenarbeit und Koordination von regionalpolitischen Projekten und Programmen - Optimierung der öffentlichen Supportleistungen für Regionalentwicklungsprozesse ohne Erhöhung des bürokratischen Aufwands	- Sicherstellung des Wissenstransfers bzw. Anschluss an europäische Programme im Bereich Regionalentwicklung

Tabelle 1: : Herausforderungen für die Schweizer Berggebiete und ländlichen Räume (eigene Darstellung, Rot = Alpine Tourismuszentren, Blau = Periurbane ländliche Räume, Grün = Periphere Ländliche Räume, Grau = kein spezifischer räumlicher Fokus)