

Zielrahmen der Strategie für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz

Inputpapier 2

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

Übersicht

1.	Einleitung	3
2.	Konzeptuelle Grundlagen	5
3.	Datenquellen und Vorgehen	7
4.	Ziele der Entwicklung für das Berggebiet und die ländlichen Räume	8
4.1	Bestehende politische Vorgaben als Antwort auf anstehende Herausforderungen?	8
4.2	Bestehende politische Vorgaben in der Zielrahmenmatrix	14
5.	Synthese und Diskussionsgrundlagen	17
5.1	Normative Orientierung 1: „Forcierte Wettbewerbsfähigkeit“	17
5.2	Normative Orientierung 2: „Konservative Entwicklung“	19
5.3	Normative Orientierung 3: „Bewahrender Ausgleich“	20
5.4	Normative Orientierung 4: „Proaktive Kohäsion“	21
5.5	Zusammenfassung / Leitfragen für die Diskussion	23
6.	Literaturverzeichnis	25
7.	Anhang 1: Politische und rechtliche Zielvorgaben für das Berggebiet und die ländlichen Räume	26
8.	Anhang 2: Wirkungen, Synergien und Zielkonflikte rechtlicher Vorgaben im Berggebiet und ländlichen Raum	29

1. Einleitung

Im Prozess zur Erarbeitung einer Strategie des Bundes für das Berggebiet und die ländlichen Räume ist die Definition der Ziele für die Strategie für Berggebiete und ländliche Räume ein Schlüsselement. Die Diskussion dieser Ziele bildet den zweiten Schritt im Strategieprozess. In diesem zweiten Schritt müssen die normativen bzw. politischen Vorstellungen darüber festgelegt werden, in welche Richtung sich die Berggebiete und die weiteren ländlichen Räume in Zukunft entwickeln sollen.

Die Definition der Vision(en) und Ziele der Strategie für das Berggebiet und die ländlichen Räume soll soweit als möglich innerhalb der geltenden rechtlichen Vorgaben erfolgen. Im Rahmen des Strategieprozesses zur Umsetzung der „Motion Maissen“ sollen daher die vorhandenen politischen Zielvorgaben einzelner Politikbereiche aufgezeigt und zu einer kohärenten Vision für die räumliche Entwicklung des Berggebiets und der ländlichen Räume verdichtet werden. Diese Vision muss sich zwar innerhalb des rechtlich vorgegebenen Zielrahmens bewegen, innerhalb dieses rechtlichen Zielrahmens sind aber unterschiedliche normative Orientierungen möglich. Abbildung 1 skizziert diesen Prozess beispielhaft:

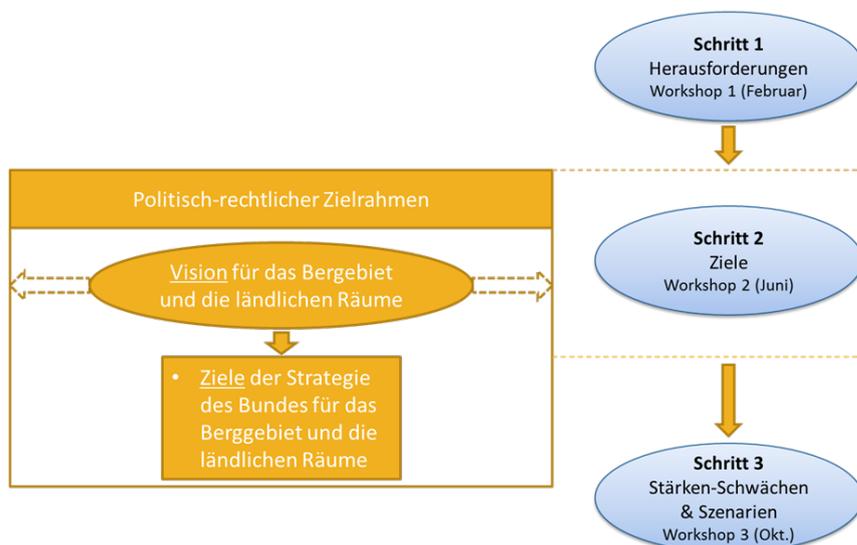


Abbildung 1: Vorgehensweise im Schritt 2: Zielrahmen, strategische Vision und strategische Ziele der Strategie des Bundes für das Berggebiet und die ländlichen Räume (eigene Darstellung)

Inhalt des zweiten Strategiestschritts ist die Diskussion einer bzw. mehrerer Visionen für die Entwicklung des Berggebiets und der ländlichen Räume. Diese Diskussion muss von der Strategiegruppe normativ geführt werden. Im vorliegenden Papier geht es daher darum, den Zielrahmen abzustecken, innerhalb welchen eine kohärente Vision für das Berggebiet und die ländlichen Räume erarbeitet werden soll. Das vorliegende Papier muss darum Hinweise geben:

- ob die bestehenden rechtlichen Zielvorgaben für die Entwicklung der Berggebiete eine politische Antwort auf die identifizierten Herausforderungen in diesen Räumen geben oder ob Lücken bestehen;
- welche normativen Orientierungen innerhalb des bestehenden rechtlichen Zielrahmens im Hinblick auf eine mögliche Vision für die Berggebiete und ländlichen Räume definiert werden können.

Bei der Formulierung des Zielrahmens für die Strategie für das Berggebiet und die ländlichen Räume kann auf bestehenden Arbeiten aufgebaut werden. Die rechtlichen Zielvorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums wurden bereits detailliert durch das Bundesnetzwerk Ländlicher Raum (BNLR 2012) aufbereitet und von Ecoplan (2012a) auf Synergien, Widersprüche und Lücken hin untersucht (siehe auch Anhang 2).¹ Weitere Vorarbeiten zur Aufarbeitung der rechtlichen und politischen Vorgaben für die Entwicklung des Berggebiets und des ländlichen Raums wurden im Auftrag der Bundesverwaltung (z.B. Schuler et al. 2004; Egger und Parvex 2007) oder im Rahmen unabhängiger Forschungsprojekte (z.B. ROREP 2006) erarbeitet. Allen diesen Vorarbeiten ist ein deskriptiver Ansatz gemeinsam: der Fokus der Arbeiten liegt auf der Aufarbeitung und Systematisierung vorhandener politischer Instrumente im ländlichen Raum und deren gegenseitigen Wechselwirkungen. In diesem Papier werden diese Vorarbeiten als Grundlagen verwendet. Diese Grundlagen werden soweit verdichtet und aufbereitet, dass eine Entscheidungshilfe zuhanden der Strategiegruppe vorliegt. Letztlich hat jedoch die Strategiegruppe anhand dieser Entscheidungshilfe eine normative Vorstellung über das Ziel der Strategie des Bundes für das Berggebiet und die ländlichen Räume zu formulieren.

Im Folgenden werden zuerst die konzeptuellen Grundlagen, die Datenquellen und das Vorgehen diskutiert. Im Hauptteil werden die bestehenden politischen Vorgaben vor dem Hintergrund der anstehenden Herausforderungen analysiert und in eine Zielrahmenmatrix eingeordnet. In der Synthese werden vier denkbare Visionen vorgestellt, die als Diskussionsgrundlage für die Strategiegruppe dienen sollen.

¹ Ecoplan (2012a) identifizierte die folgenden Lücken: Klärung der Funktion der ländlichen Räume, Sektorcoordination (v.a. auf nationaler, aber noch stärker auf regionaler Ebene), mangelhafte Zusammenarbeit in den Funktionalräumen. Des Weiteren wies der Bericht auf das Fehlen eines „umfassenden strategischen Rahmens für die Politik des ländlichen Raums“ (Ecoplan 2012a, p.31) hin. Als Folge des fehlenden strategischen Rahmens wurden folgenden Konflikte identifiziert: Wettstreit um knappen Boden und Konflikte Schutz/Nutzung, Unterschiede in der Sichtweise des ländlichen Raums und der funktionalen Räume, institutionelle Schnittstellen und Bedeutung des ländlichen Raums in der Bundespolitik, sowie unterschiedliche vertikale Aufgabenteilung (resp. Ausmass der Subsidiarität). Siehe auch Anhang 2.

2. Konzeptuelle Grundlagen

Berggebiete und ländliche Räume sind landschaftlich, wirtschaftlich und kulturell sehr heterogen (Ward und Brown 2009). Ebenso heterogen wie die Räume selbst sind die politischen und rechtlichen Zielvorgaben, die für diese Räume existieren (Ecoplan 2012a). Im Rahmen des „Paradigmenwechsels“ in der Raumentwicklungspolitik (OECD 2006; 2009) wurden jedoch die politischen Ziele für die Berggebiete und ländlichen Räume intensiv diskutiert. Diese Diskussionen haben gezeigt, dass sich politische Ziele für periphere Räume grundsätzlich anhand zwei Dimensionen klassifizieren lassen:

- *Staatspolitische Dimension*: diese Dimension gibt Antwort auf die Frage nach dem bevorzugten normativen Modell regional- und strukturpolitischer Massnahmen. Diese Massnahmen können zwei grundsätzlich unterschiedlichen Modellen folgen, dem *Geber-Nehmer-Modell* und dem *Wachstumsorientierten Modell* (Pike 2006, p.1255). Im *Geber-Nehmer-Modell* ist die nationale Kohäsion bzw. der Ausgleich regionaler Disparitäten das oberste Ziel aller regional- und strukturpolitischer Massnahmen. Im *Wachstumsorientierten Modell* dagegen werden regional- und strukturpolitische Massnahmen als Teil einer nationalen Wachstumspolitik gesehen. Ziel ist die Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Entsprechend tiefer wird der Ausgleich zwischen einzelnen Teilräumen, vorab zwischen wachsenden, meist städtischen und stagnierenden, meist ländlichen, Regionen gewichtet.
- *Ordnungspolitische Dimension*: diese Dimension gibt Antwort auf die Frage nach den Zielen einzelner Sektoralpolitiken im Berggebiet und den ländlichen Räumen. Forschungsarbeiten in der Schweiz haben gezeigt (Lehmann et al. 2007), dass die sektoralpolitischen Ziele für das Berggebiet und ländliche Räume sich wiederum grundsätzlich in zwei Kategorien einteilen lassen: die erste Kategorie stellt *Schutzinteressen* in den Vordergrund. In diese Kategorie fallen Ziele wie, z.B., der Erhalt der Biodiversität, der Schutz der Kulturlandschaft etc. Die zweite Kategorie sektoralpolitischer Ziele schafft die rechtlichen Rahmenbedingungen zur besseren *Nutzung* vorhandener Ressourcen oder Potenzialen im Berggebiet und in ländlichen Räumen. In diese Kategorie fallen etwa Förderinstrumente im Tourismus oder die Direktzahlungen in der Landwirtschaft.

Die staatspolitische und die ordnungspolitische Dimension möglicher Ziele für die Entwicklung des Berggebiets und des ländlichen Raums spannen damit einen Zielrahmen auf. Innerhalb dieses Zielrahmens sind die bestehenden politischen bzw. rechtlichen Vorgaben für das Berggebiet und die weiteren ländlichen Räume eingeordnet. Das „Koordinatensystem“ des Zielrahmens wird durch zwei Achsen definiert (siehe Abbildung 2):

- Die vertikale Achse klassiert bestehende politische und rechtliche Vorgaben nach ihrer staatspolitischen Ausrichtung. Die Pole dieser staatspolitischen Achse bilden die ausschliessliche Fokussierung von politischen Massnahmen auf regionale Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftliches Wachstum auf der einen Seite. Auf der anderen Seite steht die ausschliessliche Rechtfertigung politischer und rechtlicher Massnahmen mit dem Ausgleich regionaler Disparitäten bzw. der Aufrechterhaltung der nationalen Kohäsion.
- Die horizontale Achse klassiert bestehende politische und rechtliche Vorgaben nach ihrer ordnungspolitischen Ausrichtung. Der eine Pol dieser ordnungspolitischen Achse bildet die ausschliessliche Fokussierung auf den Schutz bestehender Strukturen und Ressourcen („schützen“). Der Gegenpol der ordnungspolitischen Achse stellt eine ausschliessliche Konzentration politischer Massnahmen auf Förderinstrumente und –strategien dar („nutzen“).



Abbildung 2: Zielrahmenmatrix für politische und rechtliche Vorgaben für das Berggebiet und die ländlichen Räume (eigene Darstellung)

Der Zielrahmen für die Strategie des Bundes lässt sich als Matrix zwischen vier Feldern (= *Quadranten I-IV, im Gegenuhrzeigersinn zu lesen*) verstehen. Anhand dieser Zielrahmenmatrix können bestehende politische und rechtliche Zielvorgaben für das Berggebiet und die ländlichen Räume der Schweiz in einem Koordinatensystem auf der staats- und ordnungspolitischen Achse positioniert werden.

3. Datenquellen und Vorgehen

Der mögliche Zielrahmen einer Strategie des Bundes für das Berggebiet und die ländlichen Räume soll möglichst innerhalb der gegebenen rechtlichen Möglichkeiten formuliert werden. Für die Herleitung des möglichen Zielrahmens der Strategie des Bundes für das Berggebiet und die ländlichen Räume wurde daher ein dreistufiges Vorgehen gewählt:

- Im ersten Schritt wurden die gesetzlichen Grundlagen als Rahmen für die möglichen Ziele der Strategie des Bundes für das Berggebiet und die ländlichen Räume zusammengestellt. Die Aufarbeitung der gesetzlichen Grundlagen erfolgte politikbereichsweise innerhalb der Strategiegruppe. Die Mitglieder der Strategiegruppe waren aufgefordert, bestehende Vorarbeiten des Bundesnetzwerks ländlicher Raum (BNLR 2012) bzw. Ecoplan (2012a) um relevante rechtliche Grundlagen für ihren Fachbereich zu ergänzen. Die Zusammenstellung der Grundlagen wurde schliesslich durch die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für das Berggebiet (SAB) und die Experten ergänzt und in einer synoptischen Tabelle nach rechtlicher Verbindlichkeit und thematischen Schlagwörtern sortiert (siehe Anhang 1).
- Im zweiten Schritt wurden die Schlagwörter der synoptischen Zusammenstellung der bestehenden politischen und rechtlichen Ziele für die Entwicklung des Berggebiets und der ländlichen Räume den zwölf Herausforderungen für Berggebiete und ländliche Räume aus dem ersten Schritt des Strategieprozesses gegenübergestellt (siehe Tabelle 1). Diese Gegenüberstellung basiert im Wesentlichen auf geleisteten Vorarbeiten von Ecoplan (2012a, p.24) sowie den Synthesearbeiten der SAB. Aus der Gegenüberstellung von bestehenden politischen Vorgaben und anstehenden Herausforderungen werden die Lücken im bestehenden Instrumentarium ersichtlich.
- Im dritten Schritt wurden schliesslich die rechtlichen Rahmenbedingungen im Hinblick auf den möglichen Zielrahmen der Strategie des Bundes für das Berggebiet und die ländlichen Räume bewertet. Für diese Bewertung wurden die rechtlichen Grundlagen nach ihren thematischen Schlagwörtern durch die AutorInnen im Koordinatensystem der Zielrahmenmatrix (siehe Abbildung 2) eingeordnet. Für die Zuteilung der einzelnen gesetzlichen Grundlagen wurden die sprachlichen Formulierungen der zitierten Paragraphen zur Grundlage genommen².

² Der Einteilung der Gesetzestexte liegt kein mathematisch präzises Vorgehen zugrunde. Vielmehr wurde die Zuteilung mittels qualitativer Kodierung (Mayring 2002) von den AutorInnen unabhängig voneinander vorgenommen. Diese unabhängigen Kodierungen wurden anschliessend zur Darstellung in Abbildung 3 verdichtet.

Die Zuordnung der rechtlichen und politischen Vorgaben ist nicht trennscharf möglich. Obwohl der im Folgenden abgesteckte Zielrahmen mögliche politische und rechtliche Ziele für die strategische Entwicklung der Berggebiete und des ländlichen Raums aufzeigen, besteht in der Formulierung und insbesondere in der Umsetzung dieser Ziele ein beträchtlicher Interpretationsspielraum.

4. Ziele der Entwicklung für das Berggebiet und die ländlichen Räume

4.1 Bestehende politische Vorgaben als Antwort auf anstehende Herausforderungen?

Die anstehenden Herausforderungen für die Berggebiete und die ländlichen Räume fallen zum überwiegenden Teil in Politikbereiche, zu denen es bereits politische und rechtliche Vorgaben gibt. Tabelle 1 zeigt anhand der Gegenüberstellung einer Auswahl³ bestehender politischer und rechtlicher Vorgaben und den Herausforderungen für das Berggebiet und den ländlichen Raum bestehende Lücken im politischen Instrumentarium.

³ Der Übersicht halber ist nur eine Auswahl von gesetzlichen Vorgaben dargestellt. Eine vollständigere Übersicht bestehender rechtlicher Vorgaben für die Entwicklung des Berggebietes und der ländlichen Räume geben Anhang 1 und 2.

Zielrahmen der Strategie

Inputpapier 2

Konsolidierte Version

			H1: Strukturwandel Sektor I	H2: Strukturwandel Sektor II	H3: Strukturwandel Tourismus	H4: Folgen der Mobilität	H5: Service Public erhalten	H6: Innovationsdruck	H7: Demographischer Wandel	H8: (Trans)nationale Migration	H9: Schutz/Nutzung nat. Resourcen	H10: Klimawandelfolgen	H11: Rolle der Bergegebiete und ländlichen Räume	H12: Institutionelle Komplexität
		Bundesgesetze	LWG Art. 1, 93 NHG Art. 23		NHG Art. 23						RGP Art. 1 NHG Art. 23			
		Andere Grundlagen			Wachstumsstrategie Tour.						Agenda 21, Erklärung von Rio	Klimaanpassungsstrategie		
9	Erhalt und Förderung Kultureller Vielfalt	Bundesverfassung	BV Art. 2	BV Art. 2	BV Art. 2	BV Art. 2, 69	BV Art. 2, 93		BV Art. 2, 69	BV Art. 2		BV Art. 2	BV Art. 2	BV Art. 2
		Bundesgesetze				RPG Art. 1							RPG Art. 1	
		Andere Grundlagen												
10	Förderung der Biodiversität	Bundesverfassung	BV Art. 78		BV Art. 78						BV Art. 78	BV Art. 78	BV Art. 78	
		Bundesgesetze	LWG Art. 73											
		Andere Grundlagen									Strategie Biodiversität, Nagoya-Protokoll	Strategie Biodiversität	Strategie Biodiversität	
11a	Schonende Inwertsetzung von Ressourcen (Landschaft, Biomasse, Wind etc.)	Bundesverfassung	BV Art. 104											
		Bundesgesetze	LWG Art. 71, 74		NHG Art. 23						NHG Art. 23			
		Andere Grundlagen		Energiestrategie 2050	Wachstumsstrategie Tour.						Landschaftsstrategie CH	Klimaanpassungsstrategie		Landschaftsstrategie CH
11b	Schutz von Kultur-, und Naturdenkmäler	Bundesverfassung	BV Art. 104	BV Art. 75b, 78	BV Art. 75b, 78						BV Art. 75b, 78	BV Art. 75b, 78		
		Bundesgesetze	LWG, NHG Art. 1 et al.	NHG Art. 1 et al.	NHG Art. 1 et al. (23)		NHG Art. 1 et al.				NHG Art. 1, 23			
		Andere Grundlagen										Klimaanpassungsstrategie		
12	Natürliche Ressourcen schonen	Bundesverfassung	BV Art. 73-77	BV Art. 73-77	BV Art. 73-77	BV Art. 73-77	BV Art. 73-77				Art. 73-77;	BV Art. 73-77		
		Bundesgesetze	LWG Art. 1, USG Art. 1	USG Art. 1	USG Art. 1						USG; RPG Art. 1			
		Andere Grundlagen	Sachplan FFF, Landschaftskonvention		Sachplan FFF						Sachplan FFF, Landschaftskonvention			
13	Sichere Versorgung der Bevölkerung	Bundesverfassung	BV Art. 102				BV Art. 43					BV Art. 102		
		Bundesgesetze	LWG Art 72, LVG	EG Art. 1			EG Art. 1							
		Andere Grundlagen	Land- und Ernährungswirtschaft 2024	Energiestrategie 2050			Strategie Stromnetze				Land- und Ernährungswirtschaft 2025	Klimaanpassungsstrategie		
14	Schutz vor Naturgefahren	Bundesverfassung					BV Art. 43				BV Art. 76-77	BV Art. 76-77		
		Bundesgesetze					WaG Art. 1,				WaG Art. 1	WaG Art. 1	NFA	NFA

Zielrahmen der Strategie

Inputpapier 2

Konsolidierte Version

			H1: Strukturwandel Sektor I	H2: Strukturwandel Sektor II	H3: Strukturwandel Tourismus	H4: Folgen der Mobilität	H5: Service Public erhalten	H6: Innovationsdruck	H7: Demographischer Wandel	H8: (Trans)nationale Migration	H9: Schutz/Nutzung nat. Resourcen	H10: Klimawandelfolgen	H11: Rolle der Bergegebiete und ländlichen Räume	H12: Institutionelle Komplexität
		Andere Grundlagen				Sachplan Verkehr	Bericht Service Public					Klimaanpassungsstrategie		
15	Ökosystemleistungen erbringen und abgelden	Bundesverfassung	BV Art. 74,76,77	BV Art. 74,76,77	BV Art. 74,76,77									
		Bundesgesetze	LWG Art. 73	WasRG Art. 49								LWG Art. 73; WaG Art. 35ff		WasRG Art. 49
		Andere Grundlagen	Landschafts- und Nagoya-Konvention	Energiestrategie 2050								Landschaftskonvention, Energiestrategie 2050	Klimaanpassungsstrategie	
16	Klimawandel bewältigen	Bundesverfassung												
		Bundesgesetze		CO ₂ -G, Art. 8								CO ₂ -G, Art. 8		
		Andere Grundlagen	Klimaanpassungsstrategie	Klimaanpassungsstrategie	Klimaanpassungsstrategie, Wachstumsstrategie Tour.		Klimaanpassungsstrategie		Klimaanpassungsstrategie		Klimaanpassungsstrategie	Klimaanpassungsstrategie		
17	Forschung, Entwicklung und Innovation fördern	Bundesverfassung	BV Art. 104	BV Art. 54	BV Art. 54			BV Art. 54			BV Art. 54			
		Bundesgesetze	LWG Art. 113	FIFG Art. 16	BG Innotour			FIFG			FIFG			
		Andere Grundlagen			Wachstumsstrategie Tour.						Energiestrategie 2050	Klimaanpassungsstrategie		

Tabelle 1: Gegenüberstellung bestehender rechtlicher Vorgaben und Herausforderungen für den ländlichen Raum (eigene Darstellung, in Anlehnung an Ecoplan 2012a)

Tabelle 1 zeigt darüber hinaus, dass in 11 von 12 Herausforderungen im Berggebiet und im ländlichen Raum eine politische bzw. rechtliche Zielvorstellung über die gewünschte Entwicklung besteht (grün hinterlegte Spalten). Einzig in einer Spalte (Herausforderung 8) sind keine gesetzlichen Grundlagen ersichtlich (rot hinterlegt). Für die Herausforderung H8 (Transnationale Migration) besteht bis heute keine politische bzw. rechtliche Vorgabe darüber, wie die Politik das zunehmende Neben- und Miteinander verschiedener Bevölkerungs- und Kulturgruppen im Tief- und Hochlohnsegment in Berggebieten und den ländlichen Räumen gestalten will.

Zur Zusammenstellung in Tabelle 1 sind zwei Punkte festzuhalten: Erstens ist das Fehlen von „vielen“ bzw. überhaupt irgendwelchen politischen bzw. rechtlichen Vorgaben in einer Spalte nicht „per se“ als Lücke zu interpretieren. Je nach politischer Leitvorstellung über die Entwicklung des Berggebiets und der ländlichen Räume („Vision“, cf. Abbildung 1) sind politische bzw. rechtliche Vorgaben auf eine Herausforderung nicht notwendig, da die Herausforderung für die Umsetzung der Strategie keine (grosse) Gefährdung darstellt und daher Eingriffe des Staates nicht notwendig sind.

Zweitens heisst die Tatsache, dass pro Spalte ein rechtliches bzw. politisches Instrument vorhanden ist nicht, dass für alle politischen Zielvorgaben die „passenden“ Instrumenten zur Verfügung stehen (siehe Ecoplan 2012a). Für eine Anpassung der bestehenden Instrumente muss aber klar sein, auf welche Vision die Anpassungen ausgerichtet werden sollen (Ecoplan 2012a, p.31). Die Vision einer Strategie für das Berggebiet und die ländlichen Räume wird im Verlauf des Strategieprozesses festgelegt.

Eine Diskussion der Herausforderungen vor dem Hintergrund der rechtlichen Vorgaben ergibt folgendes Bild. Der Handlungsbedarf ist beispielhaft skizziert und muss vertieft diskutiert werden:

- *H1 Strukturwandel Sektor I:* Die Herausforderungen im ersten Sektor werden vor allem durch die Agrarpolitik 2014-2017 angesprochen. Des Weiteren finden sich wichtige Aussagen in diversen Konzepten und Strategien zur Wald-, Holz- und Land- und Ernährungswirtschaft. Politische Vorgaben betonen die Inwertsetzung von Landschaftsleistungen aber auch die Steigerung der Wertschöpfung durch die Nutzung natürlicher Ressourcen. Handlungsbedarf: Koordination der unterschiedlichen Sektoralpolitiken.
- *H2 Strukturwandel Sektor II:* Die NRP zielt auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des zweiten Sektors. Neuere Entwicklungen ergeben sich aus der Neuausrichtung der Innovationsförderung durch die KTI. Handlungsbedarf: Abstimmung mit der Innovationsförderung und der Bildungspolitik.

- *H3 Strukturwandel Tourismus:* Mit der NRP, Innotour und der Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz steht bereits eine Auswahl von Instrumenten und Strategien zur Verfügung. Handlungsbedarf: Es gilt vor allem Innovationen auf der Angebotsseite zu fördern, Koordination bei Fragen zum Klimawandel, Inwertsetzung von Ökosystem- und Kulturlandschaftsleitungen, intersektorale Zusammenarbeit.
- *H4 Folgen der Mobilität:* Diese Herausforderung wird vor allem durch gesetzliche Vorgaben zur Grundversorgung angesprochen. Gesetzlicher Handlungsbedarf besteht keiner.
- *H5 Service Public:* Die Grundversorgung ist in zahlreichen detaillierten gesetzlichen Vorgaben seit langer Zeit verankert. Gesetzlicher Handlungsbedarf besteht keiner.
- *H6 Innovationsdruck:* Die Schweizer Innovationspolitik ist im Forschungs- und Innovationsgesetz verankert und wird auf Bundesebene durch die KTI umgesetzt. Neu ist die Umsetzung der neuen Strategie des Wissens- und Technologietransfers der KTI durch Innovationsmentoren, die eine regionale Verankerung sicherstellen sollen. Handlungsbedarf: Abstimmung mit der Regionalpolitik.
- *H7 Demographischer Wandel:* Der demographische Wandel wird in den politischen Vorgaben nur indirekt über das Ziel „Erhalt der dezentralen Besiedlung“ genannt. Es gibt keine übergeordneten Strategien bzw. Konzepte. Handlungsbedarf: Konkretisierung des Ziels der dezentralen Besiedlung.
- *H8 (Trans)nationale Migration:* Hier besteht eine eindeutige Lücke in den gesetzlichen Vorgaben.
- *H9 Schutz/Nutzung natürlicher Ressourcen:* In diesem Bereich gibt es mehrere neue Ansätze für die Bewertung und Inwertsetzung von Ökosystemleistungen, die z.T. auch gesetzlich verankert sind bzw. werden (Agrarpolitik 2014-2017, Strategie Biodiversität, Energiestrategie, etc.). Handlungsbedarf: grosser Handlungsspielraum. Die Herausforderung besteht in der Koordination dieser neuen Ansätze mit weiteren (Bundes-)Politiken, wie z.B., der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik, der Raumplanung, der Tourismuspolitik, oder der NRP.
- *H10 Klimawandelfolgen:* Anpassungen an den Klimawandel sind gesetzlich und strategisch verankert. Die Strategie Nachhaltige Entwicklung betont lokale Nachhaltigkeitsprozesse und –projekte und die Verankerung von Nachhaltigkeitszielen in den unterschiedlichen Sektoralpolitiken. Handlungsbedarf: Sektorale Koordination.

- *H11 Rolle der Berggebiete und Ländlichen Räume:* Die Berggebiete und Ländlichen Räume sind in den politischen Vorgaben als Teilräume der Schweiz genannt. Die NRP und das Raumkonzept Schweiz schreiben den regionalen und ländlichen Zentren eine wichtige Rolle als Entwicklungsmotoren zu. Handlungsbedarf: Es fehlen Aussagen zu den Funktionen der Berggebiete und ländlichen Räume, auch fehlt bisher ein umfassender strategischer Rahmen.
- *H12 Governance stärken:* Die horizontale und vertikale Zusammenarbeit ist fest verankert in den politischen Vorgaben. Handlungsbedarf: Probleme liegen vor allem in der Ausgestaltung wegen einer grossen Vielfalt der Förderinstrumente mit unterschiedlichen Ansätzen ohne regional harmonisierte Entwicklungsvorstellung (Ecoplan 2012a, p.4) und unterschiedlicher Aufgabenteilung Bund/Kantone/Gemeinden je nach Instrument bzw. Sektor. Die Herausforderung liegt vor allem in der konsequenten vertikalen und horizontalen Koordination der Sektoralpolitiken.

4.2 Bestehende politische Vorgaben in der Zielrahmenmatrix

Die Einordnung politischer Ziele in die Zielrahmenmatrix zeigt, dass sich politische und rechtliche Ziele für die Berggebiete und die ländlichen Räume vorwiegend im dritten Quadranten (*Quadrant III*) der Zielmatrix konzentrieren. Diese Konzentration im Sektor „schützen“ und „nationaler Ausgleich“ bildet die historisch gewachsene Gesetzgebung für die Förderung der Berggebiete und ländlichen Räume ab. Diese Gesetzgebung war lange Zeit geprägt von Schutzvorstellungen und „passiver Sanierung“ (Messerli 2004).

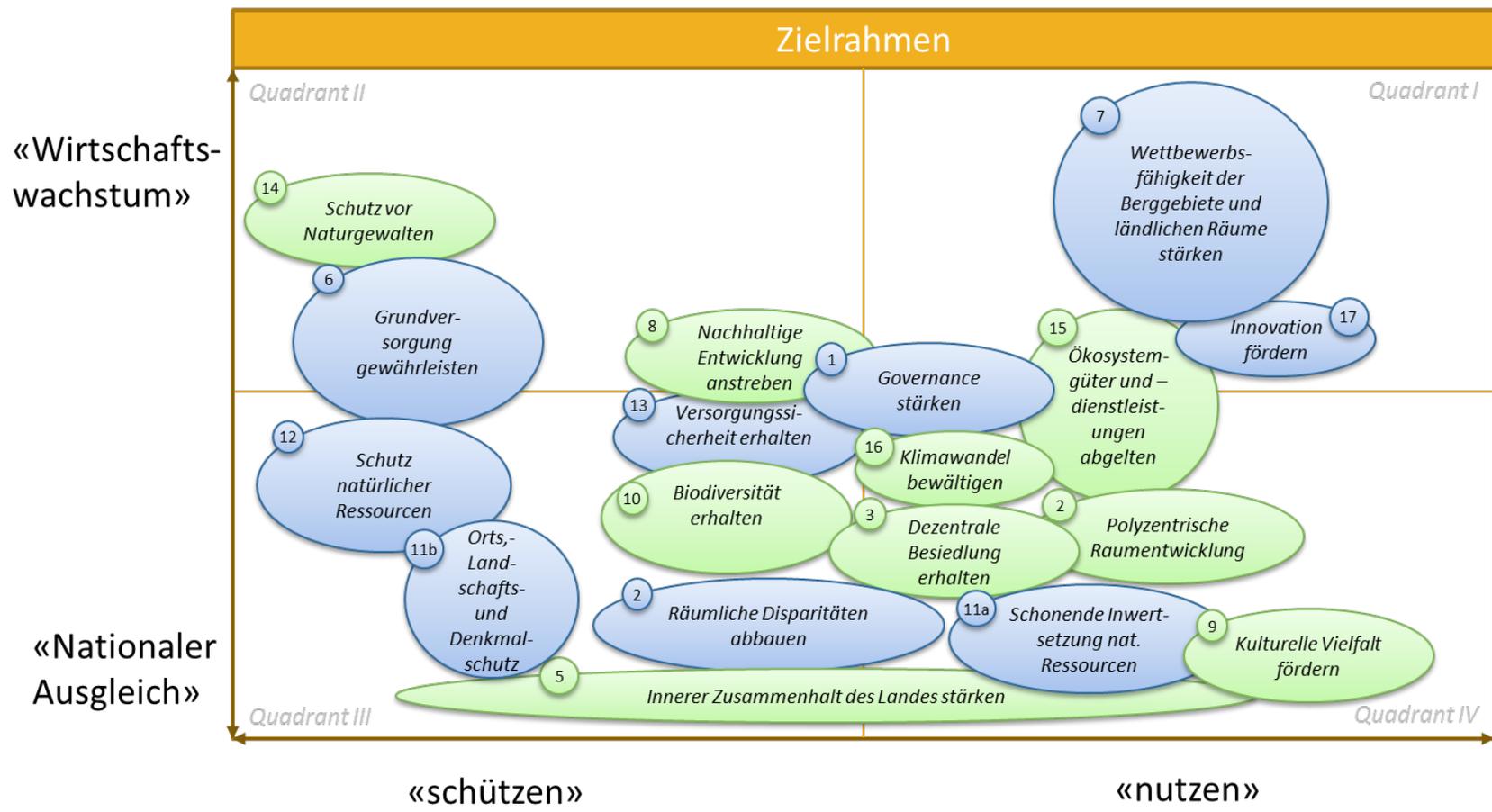


Abbildung 3: Einordnung bestehender rechtlicher Grundlagen für die Entwicklung des Berggebiets und der ländlichen Räume in der Zielrahmenmatrix (eigene Darstellung). Grosser Handlungsspielraum in der Umsetzung einzelner Zielvorgaben ist in grün, kleiner Handlungsspielraum ist in blau abgebildet.

Abbildung 3 stellt weiter dar, dass politische Vorgaben für das Berggebiet im unterschiedlichen Detaillierungsgrad bzw. in unterschiedlicher Operationalisierungsschärfe formuliert sind. Neben den unterschiedlich klaren Formulierungen sind auch nicht für alle Zielvorgaben griffige Instrumente für die Umsetzung verfügbar (z.B. „dezentrale Besiedlung“ oder „Klimawandel bewältigen“). Aus dieser Tatsache ergibt sich für die Exekutiven bzw. die Akteure im Berggebiet und den ländlichen Räumen ein Interpretations- bzw. Handlungsspielraum bei der Umsetzung der politischen Zielvorgaben. Dieser Spielraum ist nicht immer gleich gross. Abbildung 3 gibt eine Näherung des Handlungsspielraums bei der Umsetzung einzelner Zielvorgaben, indem ein grosser Handlungsspielraum in grün, ein kleiner Handlungsspielraum in blau abgebildet ist⁴.

Die unterschiedlichen Handlungsspielräume in der Umsetzung bestehender politischer und rechtlicher Vorgaben für das Berggebiet und die ländlichen Räume ist mit ein Resultat einer phasenweisen historischen Entwicklung der Politik des Berggebiets und der ländlichen Räume. Grob lässt sich diese Entwicklung in drei Phasen charakterisieren:

Phase 1: Verankerung von Ausgleichs- und Schutzzielen (ab 1970er)

Ziele wie z.B. Dezentrale Besiedlung, Grundversorgung, innerer Zusammenhalt, Förderung der kulturellen Vielfalt, Schutz Ortsbild, Landschaft und Naturdenkmäler, sichere Versorgung der Bevölkerung, Schutz vor Naturgefahren sind schon seit langer Zeit in den gesetzlichen Vorgaben verankert.

Phase 2: Entwicklung Richtung regionaler Wettbewerbsfähigkeit (Ende 1990er)

In den 1990er Jahren begann der sog. Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik. Der Fokus wurde auf die Stärkung der Governance durch interkantonale und sektorübergreifende Zusammenarbeit gelegt (z.B. durch die Verordnung Raumpolitischer Koordination der Bundesaufgaben aus dem Jahr 1998). Weitere Hinweise auf den Paradigmenwechsel ergeben sich durch den Neuen Finanzgleich (2004), die Pärkepolitik (2007) und die Neue Regionalpolitik (2008).

Phase 3: Schutz peripherer Regionen durch Abgeltung ihrer Leistungen (ab 2011/2012)

Neuere Entwicklungen weisen darauf hin, dass Berggebiete und Ländliche Räume bestimmte Leistungen erbringen, die erfasst und abgegolten werden sollen. Dabei spielen neue Methoden bzw. Wege der Förderung (Förderungsbeiträge) aber auch die Vermarktung der Produkte, Dienstleistungen und Ressourcen eine wichtige Rolle. Beispiele: Agrarpolitik 2014-2017, Strategie Biodiversität, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015.

⁴ Der Handlungsspielraum wurde durch die AutorInnen auf der Basis der Anzahl rechtlich verbindlicher Umsetzungsinstrumente (Gesetze, Verordnungen) auf Bundesstufe grob geschätzt.

Die Entwicklung der Gesetzgebung für das Berggebiet und die ländlichen Räume ist evolutiv erfolgt: so hat jede Phase der Entwicklung z.T. bis heute geltende rechtliche Grundlagen „hinterlassen“. Neuere Gesetzgebungsphasen haben diese bereits geltenden rechtlichen Grundlagen nicht in jedem Fall konsistent aus räumlicher Perspektive ergänzt, sondern sind teilweise sektorspezifischen Logiken oder Volksentscheiden gefolgt (z.B. Zweitwohnungsinitiative, Alpenquerender Schwerverkehr). Die evolutive Entwicklung der Gesetzgebung darf daher nicht normativ interpretiert werden, d.h. „neuere“ Gesetze sind aus politisch-normativer Sicht nicht höher zu gewichten als ältere.

5. Synthese und Diskussionsgrundlagen

Die Klassierung bestehender politischer und rechtlicher Vorgaben für das Berggebiet und die ländlichen Räume in der Schweiz lässt erste Hinweise auf die normative Orientierung möglicher Vision(en) der Strategie des Bundes zu. Mögliche normative Orientierungen lassen sich aus der Priorisierung der einzelnen Quadranten der Zielrahmenmatrix herleiten. Bei einer solchen Priorisierung werden die Zielvorgaben innerhalb eines Quadranten (politisch) höher gewichtet als in den übrigen Quadranten. Die rechtlichen Zielvorgaben für die Berggebiete und ländlichen Räume innerhalb dieser übrigen Quadranten bleiben aber weiterhin als Rahmenbedingungen für politisches Handeln bestehen. Für eine kohärente Strategie für das Berggebiet und die ländlichen Räume muss allerdings der Vollzug dieser rechtlichen Rahmenbedingungen konsequent auf das politische Schwergewicht („Vision“, siehe Abbildung 1) ausgerichtet werden.

Die folgenden Abschnitte geben einen kurzen Ausblick auf *mögliche* normative Orientierungen innerhalb des Zielrahmens. Bei diesem Ausblick geht es noch *nicht* um die Ausgestaltung konkreter Massnahmen oder deren Finanzierung, sondern um eine „vue globale“ auf eine (oder mehrere) denkbare „Vision(en)“ für die Strategie des Bundes für das Berggebiet und die ländlichen Räume.

5.1 Normative Orientierung 1: „Forcierte Wettbewerbsfähigkeit“

Eine erste normative Orientierung einer möglichen Vision für das Berggebiet und die ländlichen Räume leitet sich aus einer Priorisierung des ersten Quadranten der Zielrahmenmatrix ab. Eine Priorisierung von politischen Vorgaben, die wirtschaftliches Wachstum steigern wollen und dabei hauptsächlich auf Förderinstrumente fokussiert, ist wie folgt charakterisiert:

- Grundverständnis: Die Berggebiete und die ländlichen Räume sollen als eigenständige Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden. Die eigenständige Wettbewerbsfähigkeit der Berggebiete und ländlichen Räume wird aktiv durch den Bund mit entsprechenden Instrumenten und Programmen gefördert. Die Aktivitäten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Berggebiets und der ländlichen Räume werden im Rahmen einer kohärenten Förderpolitik durch den Bund (ggf. in Zusammenar-

beit mit den Entscheidungsträgern in den Kantonen festgelegt und priorisiert. In einer solchen Förderpolitik wird mittels Ziel- bzw. Programmvereinbarungen verbindlich festgelegt, welche sozioökonomischen Sollwerte die Berggebiete und ländlichen Räume erreichen *sollen* bzw. welche Leistungen des Bundes für die Erreichung dieser Ziele *mindestens* erbracht werden müssen.

- Primäre Handlungsachsen bzw. mit normativer Orientierung „forcierte Wettbewerbsfähigkeit“ gezielt ansprechbare Herausforderungen für das Berggebiet und die ländlichen Räume sind die sozioökonomischen Herausforderungen (z.B. Strukturwandel in Landwirtschaft, Tourismus und produzierendem Sektor (H1-3), Innovationsdruck (H6), demographischer Wandel (H7-8) oder nachhaltige Nutzungsstrategien für natürliche Ressourcen (H9)).
- Haupt Herausforderungen auf dem Weg zu einer kohärenten Strategie: Eine Strategie mit der normativen Orientierung „forcierte Wettbewerbsfähigkeit“ muss sich innerhalb bestehender rechtlicher Vorgaben (Verboten und Geboten, wie z.B. in der Raumplanung oder dem Natur- und Heimatschutz) bewegen. Diese rechtlichen Vorgaben müssen im Rahmen der Erarbeitung einer kohärenten Förderpolitik sektorweise und –gebietsweise analysiert und ausgerichtet auf das Ziel einer maximalen eigenständigen Wettbewerbsfähigkeit der Berggebiete und ländlichen Räume ausgelegt und vollzogen werden. Die wettbewerbsorientierte Auslegung ausgleichs- und schutzorientierter Regelungen wird zu Zielkonflikten führen. Ähnliche Zielkonflikte sind auch für die Verteilung öffentlicher Mittel für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit zugunsten der Berggebiete und ländlicher Räume zu erwarten, da bis anhin die Agglomerationen und Metropolitanräume als „Motoren“ der nationalen Wettbewerbsfähigkeit gewertet werden (Ecoplan 2012b). Ebenso gilt es die Heterogenität des peripheren Raumes zu beachten. Potenzialarme Räume werden in einer Politik der „forcierten Wettbewerbsfähigkeit“ eher benachteiligt, da diese Politik auf die Potenziale und Stärken eines Raums aufbaut (Cavelti und Kopainsky 2008).
- Impulsgeber (bzw. institutioneller Taktgeber) für die Umsetzung einer Vision mit Schwergewicht „forcierte Wettbewerbsfähigkeit“ ist die Standortentwicklungs- bzw. –förderungs politik. In der Standortförderungs politik sind in der Vergangenheit breite Erfahrungen mit Förderprogrammen (NRP, Tourismus politik) gesammelt worden. Auch ist die Standortförderungs politik bereits heute auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ausgelegt.
- Wichtigste Partner/Akteure: Der Bund spielt in der Politik der „forcierten Wettbewerbsfähigkeit“ eine wichtige Rolle. Vor allem gilt es Zielkonflikte zu definieren und Lösungen für diese Konflikte zu finden. Die Interessensabwägung kann im Rahmen bestehender Gremien (BNLR, Raumordnungskonferenz) geschehen. Den Kantonen und Regionen kommt eine wichtige Rolle in der Initiierung von Projekten und in der Erstellung von wettbewerbsorientierte Entwicklungsstrategien zu.

5.2 Normative Orientierung 2: „Konservative Entwicklung“

Eine zweite normative Orientierung einer Vision für das Berggebiet und die ländlichen Räume ergibt sich, wenn die politischen Vorgaben im zweiten Quadranten der Zielrahmenmatrix in Abbildung 2 priorisiert werden. Aus einer Priorisierung des zweiten Quadranten lässt sich eine normative Orientierung mit den folgenden Eckwerten herleiten:

- Grundverständnis: Die Berggebiete und die weiteren ländlichen Räume sollen als eigenständige Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden. Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Berggebiete und ländlichen Räume soll dabei nicht vom Bund aktiv gefördert, sondern „von unten“ initiiert und getragen werden. Die Aktivitäten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Berggebiets und der ländlichen Räume haben zudem innerhalb klar definierter, vom Bund vorgegebener Leitplanken zu erfolgen. Diese Leitplanken werden durch eine über und zwischen den Staatsebenen kohärente Gesetzgebung definiert. In dieser Gesetzgebung wird mittels Geboten bzw. Auflagen und Verboten verbindlich festgelegt, in welchem rechtlichen Rahmen sich die Berggebiete und ländlichen Räume entwickeln *dürfen* bzw. welche öffentlichen Leistungen der Bund hierfür *maximal* erbringen muss.
- Primäre Handlungsachsen bzw. mit einer normativen Orientierung „konservative Entwicklung“ hauptsächlich angesprochene Herausforderungen für das Berggebiet und die ländlichen Räume sind vorab Herausforderungen im Bereich Umwelt und Raumentwicklungspolitik (z.B. Mobilitätsfolgen (H4), Service Public (H5), Institutionelle Komplexität (H12) oder Anpassung an den Klimawandel (H10)).
- Haupt Herausforderungen auf dem Weg zu einer kohärenten Strategie: Eine Strategie mit der normativen Orientierung „konservatives Wachstum“ muss die bestehenden aktiven Förderansätze für die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des Berggebiets und der ländlichen Räume (z.B. NRP, Tourismuspolitik, PRE der Agrarpolitik etc.) kohärent einbinden können. Da beim Schwergewicht „konservative Entwicklung“ die Rolle des Bundes hauptsächlich auf dem Setzen von Leitplanken liegt, müsste der Vollzug solcher Instrumente (noch) stärker an die kantonalen bzw. regionalen Entscheidungsträger delegiert werden. Demgegenüber müssten die Kontroll- und Evaluationstätigkeit auf Bundesebene substantiell gestärkt werden. Eine verstärkte Kontroll- und Evaluationstätigkeit des Bundes wäre auch in den übrigen Politikfeldern nötig. In diesen Politikfeldern muss es darum gehen, die politische und ökonomische Sinnhaftigkeit gesetzter Leitplanken und deren Einhaltung regelmässig kritisch zu prüfen und gegebenenfalls Korrekturen einzuleiten und durchzusetzen. Die hierzu nötigen Monitoring- und Controllinginstrumente bzw. –prozesse wären noch zu entwickeln bzw. sektorübergreifend zu harmonisieren und in kohärenter Weise unter Einbezug der Entscheidungsträger der Berggebiete und ländlicher Räume umzusetzen.

- Impulsgeber (bzw. institutioneller Taktgeber) für die Umsetzung einer Vision mit Schwergewicht „konservative Entwicklung“ könnte die Raumentwicklungs- und v.a. Raumordnungspolitik (Raumplanung) sein. Die Raumplanung als Querschnittspolitik verfügt über ein geeignetes Instrumentarium um Gebote und Verbote sektorübergreifend und auf verschiedenen räumlichen Skalen kohärent zu bündeln und durchzusetzen.
- Wichtigste Partner/Akteure: Die wichtigsten Akteure im Ansatz „konservative Entwicklung“ sind die Kantone und Regionen. Unterstützungsmassnahmen müssen auf regional tragfähigen Strukturen und gesamtheitliche Entwicklungsstrategien, die von den Regionen erarbeitet werden, basieren. Der Bund sollte im Rahmen eines departementsübergreifenden Gremiums (z.B. via dem Bundesnetzwerk Ländlicher Raum (BNLR)) sektorübergreifend koordinieren.

5.3 Normative Orientierung 3: „Bewahrender Ausgleich“

Eine dritte normative Orientierung ergibt sich aus einer politischen Priorisierung des dritten Quadranten der Zielrahmenmatrix. Wenn politische Massnahmen zur Förderung des nationalen Ausgleichs mit bewahrenden Zielsetzungen als Richtschnur einer möglichen Vision genommen werden, stehen folgende Leitideen im Vordergrund:

- Grundverständnis: Die Berggebiete und die weiteren ländlichen Räume sollen als funktional differenzierte aber strukturpolitisch gleichwertige Teilräume einer räumlich heterogenen Schweiz verstanden werden. Mit einem Schwergewicht auf „bewahrendem Ausgleich“ wird die raumentwicklungspolitische Funktion der Berggebiete und ländlichen Räume als meritorisch⁵ aufgefasst: d.h. in dieser Auffassung werden die Berggebiete und ländlichen Räume als Schlüsselräume für staatspolitisch schützenswerte Raumattribute bzw. Werte wie, z.B., intakte Kulturlandschaften, hohe Biodiversität oder gelebte kulturelle Tradition interpretiert. Diese Werte gilt es mit der Hilfe einer kohärenten Schutzstrategie zu wahren. Diese Schutzstrategie muss festlegen, welche wirtschaftlichen Tätigkeiten in den Berggebieten und ländlichen Räumen zur Erreichung der Schutzleistung erbracht werden *dürfen* bzw. welche Leistungen des Bundes für die Erreichung der Schutzleistung *maximal* erbracht werden darf. Diese öffentlichen Leistungen sind schwergewichtig durch die städtischen Räume und Agglomerationen als Abgeltung der auferlegten Nutzungsbeschränkungen zu erbringen.
- Primäre Handlungsachsen bzw. mit normativem Schwergewicht „bewahrender Ausgleich“ adressierte Herausforderungen für das Berggebiet und die ländlichen Räume sind vorab die institutionellen Herausforderungen (Rolle des ländlichen Raums in der Raumentwicklung H11 sowie institutionelle Komplexität H12). Zudem erhält die Erarbeitung von Abgel-

⁵ Als „meritorisch“ bezeichnet Musgrave (1957) Güter und Dienstleistungen, welche für die Gesellschaft als wichtig erachtet werden (d.h. alle Individuen „verdienen“), aber die private Nachfrage tiefer als gesellschaftlich erwünscht ist.

- tungsmechanismen zum Schutz und Nutzung von Ökosystemgütern und -dienstleistungen (H9) höchste Priorität.
- Haupt Herausforderungen auf dem Weg zu einer kohärenten Strategie: Eine Strategie der normativen Orientierung „bewahrender Ausgleich“ bedeutet indirekt und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine Einschränkung von Entwicklungsoptionen für Teile des Berggebiets und die weiteren ländlichen Räume. Demgegenüber sollen diese Entwicklungseinschränkungen durch verstärkte Transferzahlungen aus den urbanen Zentren und den Agglomerationen im Sinne der nationalen Kohäsion abgegolten werden. Die Festlegung solcher Ausgleichsmechanismen ist komplex (Simmen et al. 2005) und muss voraussichtlich politisch legitimiert werden. Zudem müssten wiederum bestehende aktive Förderinstrumente für die Wirtschaft im ländlichen Raum und im Berggebiet (NRP, Tourismusförderung) auf die übergeordneten Ziele einer Schutzstrategie ausgerichtet werden. Inwieweit dies mit dem bestehenden Instrumentenset möglich ist, müsste vertieft analysiert werden.
 - Impulsgeber (bzw. institutioneller Taktgeber) für die Umsetzung einer Vision mit normativer Orientierung „bewahrender Ausgleich“ müsste wiederum in der Raumordnungs- oder ggf. der Umweltpolitik liegen. In diesen Politikfeldern sind die meisten gesetzlichen Rahmenbedingungen angesiedelt, welche Vorgaben zum Schutz und Erhalt bestimmter Raumattribute machen (siehe Anhang 1).
 - Wichtigste Partner/Akteure: Die verschiedenen Sektoren auf Bundesebene müssten koordinierend die Vorgaben zum Schutz und Erhalt entwickeln. Dazu bedarf es der Koordination und der Vorabsprache in interdepartementalen Gremien, auch um die unterschiedlichen Interessen auszugleichen. Zudem müsste sektoral spezifische Lasten-Nutzen-Ausgleichs-Modelle entwickelt werden. Den Kantonen und Regionen kommt eine wichtige Rolle in der Initiierung von Projekten und in der Erstellung von gesamtheitlichen Entwicklungsstrategien zu.

5.4 Normative Orientierung 4: „Proaktive Kohäsion“

Zu einer vierten möglichen normativen Schwergewicht führt die politische Priorisierung des vierten Quadranten der Zielrahmenmatrix. Wenn nationale Kohäsion als wichtiges Ziel angesehen wird, das mit einem Schwergewicht von Förderinstrumenten und -strategien erreicht werden soll, ist eine daraus abgeleitete Vision für das Berggebiet und die ländlichen Räume in der Schweiz wie folgt charakterisiert:

- Grundverständnis: Die Berggebiete und die weiteren ländlichen Räume sollen als funktional differenzierte aber strukturpolitisch gleichwertige Teilräume einer räumlich heterogenen Schweiz verstanden werden. Bei einem Schwergewicht „proaktive Kohäsion“ wird die raumentwicklungspolitische Funktion der Berggebiete und ländlichen Räume als komple-

mentär⁶ zu derjenigen von Agglomerationen und urbanen Räume aufgefasst. In dieser Auffassung wird davon ausgegangen, dass das Berggebiet und die ländlichen Räume spezifische raumentwicklungspolitische Funktionen wie, z.B., die Positionierung des Standorts Schweiz als Tourismusdestination oder die dezentrale Produktion erneuerbarer Energie, übernehmen sollen. Diese spezifischen Funktionen können oder sollen Agglomerationen und Städte nicht oder nur subsidiär wahrnehmen. Um die spezifischen Funktionen des Berggebiets und der ländlichen Räume zu identifizieren und zu stärken, ist eine Förderstrategie anzustreben. Diese Förderstrategie muss festlegen, wie wirtschaftliche Aktivitäten in den Berggebieten und ländlichen Räumen aus raumentwicklungspolitischer Sicht aktiv gefördert werden *sollen* bzw. welche Leistungen des Bundes für die Förderung dieser Aktivitäten *minimal* aufgebracht werden sollen.

- Primäre Handlungssachsen bzw. mit einer normativen Orientierung „proaktive Kohäsion“ adressierte Herausforderungen für die Berggebiete und die ländlichen Räume liegen dort, wo spezifische Charakteristika des Berggebiets und der ländlichen Räume unter Druck stehen, z.B. Strukturwandel in Landwirtschaft, Tourismus und produzierendem Sektor (H1-3), demographischer Wandel (H5-6) oder neue institutionelle Modelle zum Schutz und Nutzung von Ökosystemgütern und -dienstleistungen (H9). Zudem wird mit der Annahme des Berggebiets und der ländlichen Räume als „Komplementärräume“ für die Raumentwicklung die Frage der Rolle des Berggebiets und des ländlichen Raums direkt angesprochen (H11).
- Haupt Herausforderungen auf dem Weg zu einer kohärenten Strategie: eine Strategie mit normativer Orientierung „proaktive Kohäsion“ fokussiert auf die spezifischen Stärken und Potenziale des Berggebiets und des ländlichen Raums aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Die Fokussierung dieser spezifischen Stärken muss dazu führen, dass spezifische Standortmerkmale im Fokus politischer Förderung stehen. Diese Fokussierung kann in ausgewählten Sektoren und Gebieten zu einer Reduktion von Fördermassnahmen führen. Schliesslich muss auch die Förderung spezifischer Stärken und Potenziale im ländlichen Raum innerhalb bestehender rechtlicher Rahmenbedingungen stattfinden. Die Ausrichtung der Auslegung dieser Rahmenbedingungen auf das Ziel einer Förderung der spezifischen Stärken und Potenziale der Berggebiete und ländlichen Räume kann zu Zielkonflikten führen (cf. Ecoplan 2012a).
- Impulsgeber (bzw. institutioneller Taktgeber) für die Umsetzung einer Vision mit normativer Orientierung „proaktive Kohäsion“ sollte bei der Raumentwicklungspolitik angesiedelt sein. Um von den Erfahrungen mit Förderstrategien zu profitieren, ist eine enge Zusammenarbeit mit der Standortförderungs politik anzustreben.

⁶ Als komplementär werden Güter in der Volkswirtschaftslehre dann bezeichnet, wenn sie nur gemeinsam Nutzen stiften, wie z.B. Treibstoffe und Fahrzeuge.

- Wichtigste Partner/Akteure: In der Vision „proaktive Kohäsion“ spielen territorial spezifische Förderstrategien eine wichtige Rolle. Deshalb müssen Kantone und Regionen territorial spezifische Entwicklungsstrategien gemeinsam erarbeiten. Zudem kommt einer vertikalen Koordination zwischen Bund, Kantonen, Regionen und Gemeinden eine wichtige Rolle zu (z.B. in funktionalen Räumen). Hier können Gremien wie z.B. das BNLR und die ROK im Rahmen von z.B. einer tripartiten Konferenz für die Berggebiete und ländlichen Räume eine wichtige Rolle spielen.

5.5 Zusammenfassung / Leitfragen für die Diskussion

Die Resultate zeigen erstens, dass

1. der gesetzliche Rahmen der bestehenden Gesetzgebung grundsätzlich Antworten gibt auf anstehende Herausforderungen im Berggebiet und im ländlichen Raum der Schweiz (Tabelle 1).
2. grundsätzlich kaum Lücken im gesetzlichen Instrumentarium für die Berggebiete und ländlichen Räume gibt. Dies wurde auch bereits von Ecoplan (2012a) so festgehalten. Im Hinblick auf die Herausforderungen ergibt sich nur in einem Bereich (H8: Migration) eine Lücke. In diesem Bereich sind Anpassungen denkbar bzw. zu prüfen. Allerdings ist eine solche Prüfung erst vorzunehmen, nachdem die Stossrichtung der Strategie des Bundes für das Berggebiet und die ländlichen Räume fixiert ist.
3. die Vision(en) für die Berggebiete und ländlichen Räume darüber entscheidet, welche Zielkonflikte mit welcher Dringlichkeit durch welche Institutionen vorrangig zu bearbeiten sind. Diese Fragen sind bei der Entwicklung des „Designs“ der Strategie im vorliegenden Strategieprozess zu klären.

Zweitens gibt die Einordnung der Ziele in den Zielrahmen Hinweise auf die Ausrichtung einer Vision. Es wurden die vier folgenden normativen Orientierungen vorgestellt:

1. Forcierter Wettbewerb (Quadrant I)
2. Konservatives Wachstum (Quadrant II)
3. Bewahrender Ausgleich (Quadrant III)
4. Proaktive Kohäsion (Quadrant IV)

Die normativen Orientierungen geben Aufschluss über mögliche Visionen, die im Folgenden beispielhaft dargestellt sind:

Forcierter Wettbewerb: Die Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme der Berggebiete und ländlichen Räume sollen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden, indem Initiativen durch den Bund mit entsprechenden Instrumenten und Programmen gefördert werden. Die Förderpolitik des Bundes setzt Ziele und Prioritäten für die sozioökonomische Entwicklung und Leistungen dieser Teilräume.

Konservative Entwicklung: Das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem der Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz sollen innerhalb klar definierter, vom Bund vergebener Leitplanken bzw. Ziele der Nachhaltigkeit, gestärkt werden. Die sozioökonomische Entwicklung dieser Räume wird durch einen rechtlichen Rahmen verbindlich festgelegt.

Bewahrender Ausgleich: Die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz sollen als funktional differenzierte aber strukturpolitisch gleichwertige Teilräume einer räumlich heterogenen Schweiz verstanden werden. Sie sind Schlüsselräume für schützenswerte Raumattribute bzw. Werte wie, z.B., intakte Kulturlandschaften, hohe Biodiversität oder gelebte kulturelle Tradition. Schutzmassnahmen und damit verbundene Abgeltungsmechanismen werden durch einen rechtlich verbindlichen Rahmen festgelegt.

Proaktive Kohäsion: Die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz sollen als funktional differenzierte aber strukturpolitisch gleichwertige Teilräume einer räumlich heterogenen Schweiz verstanden werden. Die Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme dieser Teilräume komplementieren die Agglomerationen und urbanen Räume und die Förderpolitik des Bundes fokussiert auf spezifische Stärken und Potenziale.

Ziel der Sitzung am 10. Juni sollte die Entwicklung einer oder mehrerer Visionen für die Berggebiete und ländlichen Räume sein. Bei der Sitzung sollen die Präferenzen und Begründungen der Gruppe geklärt und die verbindlichen Diskussionsergebnisse zur Überarbeitung bzw. Ergänzung des vorliegenden Papiers festgehalten werden.

6. Literaturverzeichnis

- Bundesnetzwerk ländlicher Raum (BNLR) (2012). Herausforderungen für die ländlichen Räume. Internes Arbeitspapier. Bern.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE):
- Cavelti, G., & Kopainsky, B. (2008). Strategien zum Umgang mit potenzialarmen Räumen: Erarbeitet am Beispiel der Kantone Graubünden und Uri. Zürich: Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden, Kanton Uri.
- Ecoplan. (2012a). Politikinstrumente für den ländlichen Raum : Synergien , Widersprüche und Lücken. Bern. Bundesamt für Raumentwicklung.
- Ecoplan. (2012b). Urbane Herausforderungen aus Bundessicht. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung.
- Lehmann, B., Steiger, U., & Weber, M. (2007). Landschaften und Lebensräume der Alpen – Zwischen Wertschöpfung und Wertschätzung. Zürich: vdf Hochschulverlag.
- Mayring, P. (2002). Einführung in die qualitative Sozialforschung: eine Anleitung zu qualitativem Denken (5. Auflage). Stuttgart: Bortz.
- Messerli, P. (2004). Regionalpolitik zwischen Theorie und Praxis. In C. A. Schaltegger & S. Schaltegger (Eds.), Perspektiven der Wirtschaftspolitik. Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. René L. Frey (pp. 435–450). Zürich: vdf.
- Musgrave, R. A. (1957). A Multiple Theory of Budget Determination. Finanzarchiv, 17(3), 333–343.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2006). The New Rural Paradigm: Politics and Governance. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2009). Regions Matter. Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. Innovation. Paris: OECD Publishing.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J., & Rodríguez-Pose, A. (2007). What Kind of Local and Regional Development and for Whom? Regional Studies, 41(9), 1253–1269.
- Schuler, M., Perlik, M., & Pasche, N. (2004). Nicht-städtisch, rural oder peripher: Wo steht der ländliche Raum heute? Bern: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).
- Simmen, H., Marti, M., Osterwald, S., Walter, F. (2005). Die Alpen und der Rest der Schweiz: Wer zahlt – wer profitiert? Zürich: vdf.
- Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik (ROREP) (2006). Die Ländlichen Räume der Schweiz. Bern.
- Ward, N., & Brown, D. L. (2009). Placing the Rural in Regional Development. Regional Studies, 43(10), 1237–1244.

7. Anhang 1: Politische und rechtliche Zielvorgaben für das Berggebiet und die ländlichen Räume

Ziel	Grundlage				Massnahmen / Instrumente
	Bundesverfassung	Gesetze und Verordnungen	Konzepte und Strategien	Internationale Verpflichtungen	
Gouvernance stärken	<u>BV Art. 50, Abs. 3 Berücksichtigung der Anliegen der Berggebiete</u> <u>BV Art. 135, Abs. 2, Bst. d interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich</u>	<u>NRP Art. 2 et. al. Zusammenarbeit mit Kantonen</u> <u>NRP Art. 3 Zusammenarbeit mit Regionen</u> <u>NRP Art. 6 grenzüberschreitende Zusammenarbeit</u> <u>NRP Art. 13 sektorübergreifende Koordination</u> <u>NRP Art. 20 Zusammenarbeit mit Kantonen, Berggebiet und LR</u> <u>VO NRP Art. 2 ad hoc Konferenzen</u> <u>VO Koordination Raumordnungspolitiken</u> <u>BB zur Ratifikation der Alpenkonvention (1996)</u> <u>Vernehmlassungsgesetz</u>	<u>Raumkonzept Schweiz</u> <u>Makroregion Alpen (laufender Prozess)</u>	<u>Alpenkonvention</u> <u>Interreg-Beteiligungen (Interreg IIIA und C)</u>	ROK, ROR, (TAK) Arge Alp
Polyzentrische Raumentwicklung und Stärkung der ländlichen Zentren		<u>NRP Art. 2, Bst. c</u>	<u>Raumkonzept Schweiz</u>	<u>Landschaftskonvention</u>	
Dezentrale Besiedlung	<u>BV Art. 104, Abs. 1, Bst. c</u>	<u>RPG Art. 1, Abs. 2, Bst. c</u> <u>NRP Art. 1</u> <u>LWG Art. 1</u>		<u>Landschaftskonvention</u>	
Disparitätenabbau	<u>BV Art. 135 Finanzausgleich</u>	<u>Finanzausgleichsgesetz</u> <u>NRP Art. 1</u>			NFA NRP
Inneren Zusammenhalt sichern	<u>BV Art. 2, Abs. 2</u>				
Grundversorgung gewährleisten	<u>BV Art. 43a, Abs. 4 Zugang zu Leistungen der Grundversorgung</u>	<u>PG Art. 1 (Grundsätze) sowie insbesondere Art. 13ff (Grundversorgung) sowie VPG Art. 29ff (Erreichbarkeit)</u>	<u>Bericht des Bundesrates zur Grundversorgung in der Inf-</u>	<u>Landverkehrsabkommen mit der EU (alpenquerender Verkehr)</u>	

Ziel	Grundlage				Massnahmen / Instrumente
	Bundesverfassung	Gesetze und Verordnungen	Konzepte und Strategien	Internationale Verpflichtungen	
ten	<u>BV Art. 92 (Post und Telekommunikation)</u>	<u>FMG Art. 1 (Grundsätze) sowie Art. 14ff (Grundversorgung) sowie FDV Art. 12ff</u> <u>EBG ART. 49 und 51</u> <u>Abgeltungsverordnung Art. 5 (Grundversorgung)</u> <u>RTVG Art 38 u.a.</u>	<u>rastruktur, 2004</u> <u>Infrastrukturbericht des Bundesrates</u> <u>2012 (Infrastrukturstrategie des Bundes: laufende Arbeiten)</u> <u>Sachplan Verkehr</u>		
Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Berggebiete und ländlichen Räume	<u>BV Art. 103 Strukturpolitik sowie sektorspezifische Bestimmungen</u>	<u>NRP Art. 1 und 2</u> <u>LWG Art. 1 und Art. 2, Abs. 1 Bst. c</u> <u>RPG Art. 1, Abs. 2, Bst. c</u> <u>WaG Art. 1 und 20ff</u> <u>NHG Art. 23e - m (Pärke)</u> <u>BG Innotour</u> <u>BG zur Förderung der Beherbergungswirtschaft, insbesondere Art. 5BG Bürgschaftsgewährung im Berggebiet</u>	<u>Raumkonzept Schweiz</u> <u>Land- und Ernährungswirtschaft 2025</u> <u>Waldprogramm Schweiz, Wald 2020</u> <u>Ressourcenpolitik Holz</u> <u>Wachstumsstrategie Tourismus / Umsetzungsprogramm 2012 - 15</u>	<u>Unilaterale Anwendung des Cassis de Dijon-Prinzips (THG)</u> <u>Verpflichtungen gemäss GATT-Abkommen</u>	MJP NRP
Nachhaltige Entwicklung	<u>BV Art. 2, Abs. 2</u> <u>BV Art. 73</u>	<u>RPG Art. 1, Abs. 2, Bst. c</u> <u>NHG Art. 23e - m (Pärke)</u> <u>+verschiedene sektorale Bestimmungen</u>	<u>Strategie Nachhaltige Entwicklung</u>	<u>Erklärung von Rio, Agenda 21</u>	
Kulturelle Vielfalt fördern	<u>BV Art. 2, Abs. 2</u> <u>BV Art. 69 (Kultur)</u> <u>BV Art. 93 (Radio-TV)</u>	<u>RPG Art. 1, Abs. 2, Bst. c</u> <u>RTVG Art. 24, Abs. 1, Bst. d (Medienvielfalt), Art 38 u.a.</u>	<u>Raumkonzept Schweiz</u>		
Förderung der Biodiversität	<u>BV Art. 78 (Natur- und Heimatschutz)</u>	<u>NHG Art. 1</u> <u>LWG Art. 76 Ökobeiträge resp. neu Art. 73 Biodiversitätsbeiträge</u>	<u>Strategie Biodiversität Schweiz</u>	<u>Nagoya-Protokoll</u>	<u>Aktionsplan Biodiversität (in Erarbeitung)</u>
Schutz der Ortsbilder, Landschaften, und Naturdenkmäler	<u>BV Art. 104, Abs. 1, Bst. b (Landwirtschaft)</u> <u>BV Art. 78 (Natur- und Heimatschutz)</u> <u>BV Art. 75b (Zweitwohnungen)</u>	<u>NHG Art. 1 et. al.</u> <u>NHG Art. 23e – m (Pärke)</u> <u>LWG Art. 71 Kulturlandschaftsbeiträge</u> <u>LWG Art. 74 Landschaftsqualitätsbeiträge</u> <u>VISOS (Verordnung zum ISOS) u.a.</u> <u>Zweitwohnungsverordnung</u>	<u>Landschaftskonzept Schweiz</u> <u>Landschaftsstrategie BAFU 2012</u>		<u>BLN, ISOS, Inventare der Moorlandschaften, Auen-schutzgebiete, GELTSCHERVORFELDER usw.</u>
Natürliche	<u>BV Art. 73 (Nachhaltigkeit)</u>	<u>LWG Art. 1</u>	<u>Land- und Ernäh-</u>	<u>Nagoya-Protokoll</u>	

Ziel	Grundlage				Massnahmen / Instrumente
	Bundesverfassung	Gesetze und Verordnungen	Konzepte und Strategien	Internationale Verpflichtungen	
Ressourcen schonen	<u>BV Art. 74 (Umweltschutz)</u> <u>BV Art. 75 (Raumplanung)</u> <u>BV Art. 76 (Wasser)</u> <u>BV Art. 77 (Wald)</u>	<u>Verordnung über die Belastung des Bodens</u> <u>USG Art. 1</u>	<u>rungswirtschaft 2025</u> <u>Sachplan FFF</u>	<u>Landschaftskonvention</u>	
Sichere Versorgung der Bevölkerung	<u>BV Art. 102 (Landesversorgung)</u> <u>BV Art. 104 Abs. 1 Bst. a (Landwirtschaft)</u>	<u>Landesversorgungsgesetz</u> <u>RPG, Art. 1, Abs. 2, Bst. d</u> <u>LWG, Art. 1, Art. 72 Versorgungssicherheitsbeiträge</u> <u>Energiegesetz Art. 1</u> <u>StromVG Art. 1</u>	<u>Land- und Ernährungswirtschaft 2025</u> <u>Energiestrategie 2050</u> <u>Strategie Stromnetze</u> <u>Sachplan FFF</u>		
Schutz vor Naturgefahren	<u>BV Art. 76 (Wasser)</u> <u>BV Art. 77 (Wald)</u>	<u>WaG Art. 1 et. al.</u> <u>Wasserbaugesetz Art. 1</u>			
Ökosystemleistungen erbringen und abgelenken	<u>BV Art. 74 (Umweltschutz)</u> <u>BV Art. 76 (Wasser)</u> <u>BV Art. 77 (Wald)</u>	<u>LWG Art. 73 Biodiversitätsbeiträge</u> <u>WaG Art. 35ff</u> <u>Wasserrechtsgesetz Art. 49 (Wasserzins)</u> <u>Verordnung über die Abgeltung von Einbussen bei der Wasserkraftnutzung (Landschaftsrappen)</u>	<u>Energiestrategie 2050</u>	<u>Nagoya-Konvention</u> <u>Landschaftskonvention</u>	
Klimawandel bewältigen		<u>CO2-Gesetz Art. 1</u> , insbesondere auch <u>Art. 8 (Klimawandelanpassungsmassnahmen)</u>	<u>Strategie Klimawandelanpassung 2012</u>	<u>Klimakonvention</u>	
Innovation verbreiten und vorantreiben	<u>BV Art. 64</u>	<u>Forschungs- und Innovationsgesetz (FIG), Art. 1, 16 (Innovationsförderung)</u>			<u>KTI</u>

Tabelle 2: Synoptische Darstellung der politischen Ziele für die Berggebiete und die ländlichen Räume (Quelle: Zusammenstellung SAB, Spalte „Internationale Verpflichtungen“ ergänzt durch die AutorInnen. Die angeführten Abkommen haben unterschiedliche rechtliche Verbindlichkeiten. Die Aufzählung ist nicht abschliessend)

8. Anhang 2: Wirkungen, Synergien und Zielkonflikte rechtlicher Vorgaben im Berggebiet und ländlichen Raum

Im Anhang 2 sind die zentralen Erkenntnisse der Studie zu Wirkungen, Synergien und Zielkonflikte rechtlicher Massnahmen im ländlichen Raum (Ecoplan 2012a) zusammengestellt.

Aktionsfeld	Betroffene Räume			Herausforderungen											
	peri-urban	peripher ländlich	Tourismus Zentren	H1 Funktion	H2 Sektorkoordination	H3 Funktionalräume	H4 Ressourcen	H5 Energie	H6 Klimaanpassung	H7 Identität	H8 Bildung	H9 Grundversorgung	H10 Tourismus	H11 Landwirtschaft	H12 Übrige Wirtschaft
1a Modellvorhaben "Synergien im ländl. Raum"	△	△	△		✓	✓	✓	✓		✓			✓	✓	
2a Regionalpolitik NRP	▲	▲	△	✓	✓	✓	⇄	✓		✓	✓	⇄	✓	✓	✓
2b KMU-Politik	△	△	△										✓		✓
2c Tourismuspolitik	△	△	▲		✓	✓	⇄		✓	⇄	✓	✓	✓	✓	✓
3a Raumkonzept Schweiz	△	△	△	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
3b Raumplanungsgesetz	△	△	△		✓	✓	⇄	✓	✓	✓		✓	⇄	⇄	⇄
3c Zweitwohnungspolitik	△	△	▲				✓			⇄			⇄	✓	⇄
4a Waldpolitik	△	▲	▲			✓	✓	⇄	✓	✓			⇄	⇄	✓
4b Gefahrenprävention	△	△	△			✓	✓	⇄	✓			✓	✓	⇄	✓
4c Parke	△	▲	△	✓	✓	✓	✓	⇄		✓	✓		⇄	✓	✓
4d Ressourcenpolitik	△	△	△			✓	✓	⇄	✓	✓			⇄	⇄	⇄
5a Strukturverbesserungen	△	▲	△		✓	✓	⇄	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
5b Direktzahlungen und Ressourcenprogramme	△	▲	△				⇄			✓			✓	✓	✓
5c Qualitäts- und Absatzförderung	△	▲	△			✓	⇄			✓			✓	✓	✓
6a Finanz- und Lastenausgleich	△	△	△				⇄		⇄		✓	✓	✓	✓	✓
7a Erneuerbare Energie	△	△	△			✓	⇄	✓	✓					⇄	

Aktionsfeld	Betroffene Räume			Herausforderungen											
	peri-urban	peripher ländlich	Tourismus Zentren	H1 Funktion	H2 Sektorkoordination	H3 Funktionalräume	H4 Ressourcen	H5 Energie	H6 Klimaanpassung	H7 Identität	H8 Bildung	H9 Grundversorgung	H10 Tourismus	H11 Landwirtschaft	H12 Übrige Wirtschaft
8 Verkehrspolitik	△	△	△			✓	⇄	⇄		✓	✓	✓	✓		✓
9 Post- und Telekommunikationspolitik	△	▲	△			✓				✓	✓	✓	✓		✓
10 Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik	△	△	△					✓			✓			✓	✓
11 Militär	△	△	△				↓			✓			↓		✓
12 Wohnungspolitik	△	△	△												✓
13 Sozialpolitik	△	△	△								✓				✓
14 Gesundheitspolitik	△	△	△									✓			
15 Migrationspolitik	△	△	▲							⇄			✓	✓	✓

Legende:

△ von Massnahme betroffen	kein Effekt
▲ von Massnahme besonders stark betroffen	✓ positiver Effekt, hilft diese Herausforderung bewältigen
	↓ negativer Effekt, verschärft diese Herausforderung
	⇄ positive und negative Effekte vorhanden resp. möglich

Darstellung 1: Wirkungen politischer Aktionsfelder auf Herausforderungen im Berggebiet und ländlichen Raum (Quelle: Ecoplan 2012a, p. 18, 21)

Kurztitel	Beschreibung	Wirkungen	Lücken & Handlungsoptionen
Rolle und Governance			
1. Funktion	Definition der Funktion der ländlichen Räume und ihrer Rolle im gesamtschweizerischen Kontext klären.	Wenige Aktionsfelder tragen explizit zur Klärung der Funktion der ländlichen Räume bei.	Trotz Ansätzen im Raumkonzept könnte eine übergreifende, konkrete Funktionsdefinition für die ländlichen Räume nützlich sein.
2. Sektor-koordination	Sektorale Koordination verbessern, insbesondere zwischen Raumplanung, Landwirtschaftspolitik, Umweltpolitik, Energiepolitik und Regionalpolitik	Verschiedenste Aktionsfelder tragen dazu bei.	Sowohl auf Bundesebene wie auf regionaler Ebene funktioniert die Koordination unterschiedlich. Die Sektoren haben meist nach wie vor ihre eigenen Ziele und Instrumente. Wie gut die Koordination klappt, ist regional und fallweise verschieden. Eine Verstärkung im Rahmen von regionalen Gesamtentwicklungskonzepten – evtl. unterstützt von einer nationalen Gesamtstrategie – scheint prüfenswert.
3. Funktionalräume	Zusammenarbeit in funktionalen Räumen verbessern.	Fast alle Aktionsfelder fördern diese Zusammenarbeit, meist eher indirekt.	Was genau als Funktionalraum verstanden wird, ist umstritten. Einheitliche Vorstellungen fehlen. Angesichts der Bedeutung der Herausforderung besteht noch Handlungsbedarf.
Umwelt			
4. Natürliche Ressourcen	Die natürlichen Ressourcen (Boden, Wasser, Luft, Biodiversität, Landschaft usw.) nachhaltig nutzen und schützen sowie Ökosystemleistungen angemessen fördern und abgelten.	Nebst positiven sind bei einigen Aktionsfeldern ambivalente Wirkungen zu verzeichnen, insbesondere weil wirtschaftliche und auch landwirtschaftliche Aktivitäten sowie die Siedlungserweiterung mit Umweltbelastungen verbunden sein können.	Eigentliche Lücken gibt es nicht, allerdings bestehen Grundkonflikte, die z.T. durch die unterschiedlichen politischen Ziele bedingt sind (siehe auch 4.3.2).
5. Energie	Nachhaltige Energieproduktion und –nutzung stärken, Energieübertragung sicherstellen und einen Beitrag zur Energiestrategie 2050 leisten.	Analog zur Herausforderung „Ressourcen“ kann die Umweltpolitik punktuell konträr zu den Energiezielen stehen (hier vor allem: Landschaft, Gewässer).	Es könnte überprüft werden, ob die Mechanismen des Interessenausgleichs zwischen Ressourcen-Nutzung und –Schonung in allen Fällen zweckmässig funktionieren.
6. Klimaanpassung	Anpassung an den Klimawandel sicherstellen	Verschiedene Aktionsfelder leisten einen positiven Beitrag.	Keine grösseren Lücken, allenfalls regionale Gesamtkonzepte zur Klimaanpassung.
Gesellschaft			
7. Identität	Die kulturelle und soziale Identität erhalten und fördern.	Verschiedene Aktionsfelder leisten einen positiven Beitrag.	Die Funktionsklärung (Herausforderung 1) wäre auch für die Identitätsbildung hilfreich.
8. Bildung	Fachliche Qualifikationen stärken und Brain Drain vermeiden.	Bildung ist, wenn überhaupt, meist nur punktuell ein Ziel in den Aktionsfeldern, siehe aber hierfür die sekundären Aktionsfelder.	Eigentliche Lücken bestehen nicht (vgl. Aktionsfeld „Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik“ sowie NRP), die Herausforderung bleibt allerdings bestehen. Zahlreiche Kompetenzen liegen bei den Kantonen.
Wirtschaft			
9. Grundversorgung	Grundversorgung sichern und die entsprechenden Infrastrukturen erhalten und fördern (Post, Telekommunikation, Gesundheit, usw.).	Einige eher indirekt positive Wirkungen.	Weitgehend abgedeckt durch die Mittel aus dem Finanz- und Lastenausgleich sowie aufgrund von Grundversorgungsregeln im Bereich der sekundären Instrumente.
10. Tourismus	Tourismus entwickeln und diversifizieren.	Nebst positiven Wirkungen können auch ambivalente Effekte entstehen, indem umweltorientierte Einschränkungen gewisse touristische Nutzungen begrenzen.	Grundsätzlich keine Lücken, allenfalls sind als Folge der Zweitwohnungsinitiative die bestehenden Instrumentarien zu ergänzen oder anzupassen.
11. Landwirtschaft	Die Rolle der Landwirtschaft stärken, insbesondere sie in ihren multifunktionalen Aufgaben unterstützen.	Neben positiven Wirkungen kann es im Rahmen des „Wettstreits um die Bodennutzung“ aus Sicht der Landwirtschaft auch negative resp. ambivalente Wirkungen durch die Siedlungserweiterung oder die Umweltpolitik geben.	Keine Lücken
12. Übrige Wirtschaft ¹³	Wirtschaftliche Potenziale erkennen und stärken, den Strukturwandel hin zu erhöhter Wertschöpfung mit innovativen Ansätzen vorantreiben.	Überwiegend positive Wirkungen; wie unter „Ressourcen“ erwähnt können Aktionsfelder, welche auf Ressourcenschonung ausgerichtet sind, u.U. die wirtschaftliche Entwicklung einschränken.	Keine Lücken.

Darstellung 2: Wirkungen und Lücken politischer Massnahmen im ländlichen Raum (Quelle: Eco-plan 2012a, p. 19ff).

Aktionsfeld	Aktionsfeld																								
	1a	2a	2b	2c	3a	3b	3c	4a	4b	4c	4d	5a	5b	5c	6a	7a	8	9	10	11	12	13	14	15	
1a Modellvorhaben "Synergien im ländl. Raum"		+		+	+	+		+		+	+	+				+	+								
2a Regionalpolitik NRP	+		+	+	+		*	+		+	*	+			+	+	+	+	+	+					
2b KMU-Politik		+		+	+	*													+						
2c Tourismuspolitik	+	+	+		+	*	*	*	+	*	*	+	+	+	+		*	+			*				+
3a Raumkonzept Schweiz	+	+	+	+	+	+		+		+	+	*	*		+	+	+	+							
3b Raumplanungsgesetz	+	+	*	*	+		+	*	*	+	*	*	*		+	*	+								
3c Zweitwohnungspolitik		*		*	+	+				+	+														
4a Waldpolitik	+	+		*		*			+	+	+	+	*				*								
4b Gefahrenprävention				+		*		+			+	+	+	+	+	*	+								
4c Pärke	+	+		*	+	+	+	+				*	*	*	+	*	+								
4d Ressourcenpolitik	+	*		*	+	*	+	+	+	+		*	*	*	*	*	*	*			*				
5a Strukturverbesserungen	+	+		+	*	*		*	+	+	*	*	*	*	+	*	+			+					
5b Direktzahlungen und Ressourcenprogramme				+	*	*			+	*	*	+	+	+	+	+				+					
5c Absatzförderung und Qualitätsstrategie		+		+						+	*	*	+	+											
6a Finanz- und Lastenausgleich		+		+	+	+			+	+	*	*	*	*		+	+	+	+	+			+		
7a Erneuerbare Energie	+	+		+	+	*		*	*	*	*	+			+	+	+	+	+	+					
8 Verkehrspolitik	+	+		*	+	+			+	+	*				+			+	+	+	+	+	+	+	
9 Post- und Telekommunikationspolitik		+		+	+										+			+	+			+	+	+	
10 Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik		+	+									+	+			+	+				+	+	+	+	
11 Militär		+		*							*				+		+	+	+	+	+	+	+	+	+
12 Wohnungspolitik		+															+	+							
13 Sozialpolitik															+							+	+	+	+
14 Gesundheitspolitik																							+	+	+
15 Migrationspolitik				+																	+		+	+	+

kein Zusammenhang
+
*
x

Legende:

Darstellung 3: Synergien und Konflikte (Symbole symmetrisch, d.h. an der Diagonale gespiegelt)
 (Quelle: Ecoplan 2012a, p. 24).