

## Positionspapier

# Berggebiete als Priorität der schweizerischen internationalen Zusammenarbeit

3. September 2015

### Das wichtigste in Kürze

Die Schweiz verfügt über eine lange Tradition der Berggebietsentwicklung. Die schweizerische Berggebietspolitik diente vielen anderen Ländern als Vorbild. Die schweizerische Gebirgsforschung geniesst auch heute noch Weltruf. Auf der internationalen Ebene konnte die Schweiz in der Vergangenheit immer wieder erfolgreich das Thema Berge besetzen, so u.a. bei der Erarbeitung der Agenda 21 und bei der Lancierung des UNO-Jahres der Berge. In der Entwicklungszusammenarbeit stellen die Berge jedoch heute keine Priorität mehr dar. Auch die personellen Ressourcen für dieses Thema wurden bei der DEZA reduziert.

Die unterzeichnenden Organisationen sind der Überzeugung, dass die Schweiz mit dem Thema Berggebiete auf internationaler Ebene über ein unverwechselbares USP verfügt und sie diese Trumpfkarte konsequent ausspielen sollte. Die Organisationen schlagen deshalb vor, dass

- in der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2017 – 20 die Berge als themenverbindende Priorität verankert wird und auch geographisch entsprechende Schwerpunkte gesetzt werden;
- innerhalb der DEZA die personellen Ressourcen für das Thema Berge durch Umlagerungen deutlich aufgestockt werden und eine Sektion Berge gebildet wird;
- sich die am Thema vorrangig engagierten Institutionen in der Schweiz über eine gemeinsame Plattform aktiv einbringen, um dem Thema in der Schweiz den nötigen Rückhalt zu verschaffen und mit ihrer Expertise und Erfahrung in der internationale Zusammenarbeit zu unterstützen.

Autoren: Thomas Egger (SAB), Eric Nanchen (FDDM), Thomas Kohler (CDE), Paul Messerli (SAM), Thomas Scheurer (ICAS)

## 1. Die Bedeutung der Berggebiete in der Schweiz und in der Welt

### **Eine nachhaltige globale Entwicklung hängt auch von den Berggebieten ab**

Berggebiete bedecken 24% der Landfläche der Erde (ohne Antarktis) und beherbergen 20% der Weltbevölkerung. Ohne Berücksichtigung der grossflächigen Hochebenen, weiter Täler und Becken machen Berggebiete noch immer 12.3% der globalen Landfläche aus. Aus den Berggebieten stammen 60 bis 80% der globalen Süsswasserressourcen. Diese dienen als Trinkwasser, als Bewässerungswasser in Tiefländern sowie der Industrie und der grünen Wirtschaft in der Form von Wasserkraft. Die Berge liefern mineralische Rohstoffe und pflanzengenetische Ressourcen von zahlreichen Kulturpflanzen. 17 von 34 globalen Biodiversitäts-Hotspots (Gebiete mit besonders grosser Artenvielfalt) liegen in Berggebieten. Die Berge sind wichtige Erholungs- und Freizeiträume in einer Welt mit zunehmender Verstädterung. So sind beispielsweise die Alpen mit über 540 Millionen Übernachtungen pro Jahr nach der Mittelmeerküste weltweit die zweitwichtigste Tourismusregion.

### **Die Berggebiete – ein bedrohter Lebensraum**

Die Berggebiete sind mit Herausforderungen konfrontiert, welche die Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen ihrer Bewohner gefährden. Dies trifft besonders auf die Entwicklungs- und Transformationsländer zu, wo die Landdegradation ein grosses Problem ist und durch die unsachgemässe Nutzung noch verschärft wird. 90% der über 1.2 Milliarden umfassenden Bergbevölkerung leben in diesen Ländern und für nahezu 40% ist die Ernährungssicherheit gefährdet. Im Gegensatz zu den Berggebieten in Industrieländern ist die Bereitstellung der grundlegenden Infrastruktur oft ungenügend und die Bergbevölkerung ist politisch marginalisiert und die Armutsrate höher als in Nichtberggebieten. Weltweit gesehen sind Berggebiete besonders von Naturgefahren bedroht. So sind 55% der Berggebietsfläche erdbebengefährdet, während es bei der Nicht-Berggebietsfläche nur 36% sind. Die Berge reagieren sensibel auf den Klimawandel, was sich unter anderem im weltweiten, raschen Abschmelzen der Gletscher zeigt, mit Konsequenzen weit über die Berggebiete hinaus.

### **Möglichkeiten der internationalen Zusammenarbeit**

In 53 Ländern der Erde sind über 50% der Fläche Berggebiete, und in weiteren 46 Ländern sind es zwischen 25 und 50%. Zahlreiche weitere Länder haben zwar einen geringeren Gebirgsanteil, sind aber von deren Ressourcen wie Süsswasser, Biodiversität oder saubere Luft abhängig. Länder mit Bergregionen haben zwar einen unterschiedlichen historischen Bezug zu deren Bevölkerung, Wirtschaft, Kultur und Umwelt, sind aber häufig mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert, welche Möglichkeiten zur Zusammenarbeit bieten. Häufig überschreiten Berggebiete staatliche Grenzen. Dadurch ergeben sich Chancen, aber auch Verpflichtungen für eine internationale Zusammenarbeit, insbesondere bei der Wasserbewirtschaftung, der Wasserkraft, der Biodiversität, der Tourismusförderung, der Forschung oder bei der Infrastruktur.

### **Die Alpen als Pilotregion für grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

Die Alpen sind ein funktional zusammenhängender und mit dem Umland vernetzter Lebens- und Naturraum mit grossen Potenzialen, aber auch Herausforderungen. Zahlreiche Entwicklungen, wie der Klimawandel, die internationale wirtschaftliche Konkurrenz, der alpenquerende Verkehr, die abnehmende Biodiversität und der demographische Wandel, erfordern grenzübergreifende Strategien. Seit 1991 arbeiten acht Alpenstaaten, darunter die Schweiz, im Rahmen der Alpenkonvention zusammen, um eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Seit 2013 laufen zudem die Arbeiten für die Bildung einer Makroregion Alpen. Die Nationalstaaten und die Regionen (Kantone in der Schweiz) wollen damit gemeinsam die alpine Wirtschaft stärken, die Erreichbarkeit des Alpenraums verbessern und eine höhere Ressourceneffizienz anstreben. Mit der Verabschiedung eines Aktionsplanes durch die Europäische Kommission im Juli 2015 kann dieser neue Ansatz in die Tat umgesetzt werden. Die Europäische Union unterstützt zudem mit dem Alpenraumprogramm (Interreg VB) die wirtschaftliche Entwicklung, den Aufbau von Partnerschaften und Netzwerken sowie den Wissensaustausch.

## **Die Schweiz als Vorbild für eine nationale Berggebietspolitik**

Die Schweiz schenkt ihren Berggebieten seit langem in der Politikgestaltung wie in der Forschung eine besondere Aufmerksamkeit. Die ersten berggebietsspezifischen Massnahmen gehen auf das Jahr 1876 mit dem damaligen Forstpolizeigesetz zurück. Ein wichtiger Meilenstein war das Investitionshilfegesetz von 1974, mit dem die schweizerische Berggebietspolitik mit einem integrativen Ansatz begründet wurde. Andere Länder wie Frankreich (1985) folgten viel später und inspirierten sich zum Teil vom schweizerischen Erfolgsmodell. Elemente und Erfahrungen der schweizerischen Berggebietsentwicklung wurden durch die Arbeiten der DEZA aber auch von schweizerischen NGO's (wie die SAB, SEREC, FDDM usw.) in andere Länder exportiert. Mit der Neuen Regionalpolitik im Jahr 2008 erfolgte ein Bruch in der bisherigen Berggebietspolitik, die Regionalpolitik verlor ihren integrativen Ansatz. Der Bericht des Bundesrates für eine Politik für die Berggebiete und ländlichen Räume vom Februar 2015 stellt demgegenüber einen weiteren Meilenstein dar, indem der Bundesrat den Berggebieten wieder einen grösseren Stellenwert beimisst, eine positiv formulierte Vision und ein neues Governance-Modell vorlegt, welches auf eine viel stärkere vertikale und horizontale Koordination der Sektoralpolitiken hinzielt. Ähnliche Diskussionen für eine nationale Strategie für die Berggebiete laufen derzeit beispielsweise in Italien und in Frankreich. Rumänien (2012) und Georgien (2015) haben erstmalig spezifische Berggebietsgesetze verabschiedet, in Albanien laufen ganz aktuell Vorbereitungsarbeiten (exemplarische, nicht abschliessende Aufzählung). Auch hier ist der Erfahrungsaustausch äusserst wichtig, so basiert beispielsweise die neue georgische Gesetzgebung auf einem Erfahrungsaustausch mit der Schweiz und Österreich.

Im Zusammenhang mit den internationalen Vereinbarungen und Forschungsprogrammen wie Agenda 21 (Kapitel 13), IGBP, DIVERSITAS oder Alpenkonvention bildeten sich in der Schweiz verschiedene, mit Geschäftsstellen ausgerüstete Forschungsnetzwerke auf nationaler, alpenweiter und globaler Ebene, welche die Berggebietspolitiken unterstützten.

## **2. Die Berggebiete sind auf der internationalen Ebene eine Priorität**

Mit der Agenda für eine nachhaltige Entwicklung (Agenda21) erhielten die Berggebiete im Jahr 1992 eine gesteigerte weltweite Beachtung durch ein eigenes Kapitel. Ein weiterer wichtiger Meilenstein auf der internationalen Ebene war das UNO-Jahr der Berge 2002. Seither wird jedes Jahr am 11. Dezember der internationale Tag der Berge begangen. Beide Initiativen gingen wesentlich auf die Bestrebungen der Schweiz zurück. Diese Meilensteine führten u.a. auch zur Bildung internationaler Netzwerke wie das Mountain Partnerships, welches wesentlich von der Schweiz mitfinanziert wird. Mit der Überweisung der Motion 14.3910 (Stöckli) „Bedeutung der Berge bei der Ausgestaltung der Entwicklungsagenda post-2015“ hat das Parlament zum Ausdruck gebracht, dass die Schweiz diese Führungsrolle auch in Zukunft wahrnehmen soll. Die nächste Gelegenheit wird die Unterzeichnung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals) der UNO im September 2015 bilden.

## **3. Berggebiete sind derzeit keine Priorität der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit**

Die aktuellen Arbeiten der DEZA und des Seco im Bereich internationaler Entwicklungszusammenarbeit erfolgen nach einem transversalen Ansatz. Die Berge haben keinen besonderen Stellenwert. Dieser transversale Ansatz soll auch in der kommenden Botschaft über die Internationale Zusammenarbeit 2017 – 20 weiter geführt werden. Die verschiedenen Stossrichtungen dieses transversalen Ansatzes wären aber in den meisten Fällen äusserst relevant für die Berggebietsentwicklung. Nachfolgend soll dies anhand der zukünftigen Stossrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit illustriert werden.

- *Beitrag zur Entwicklung des internationalen Rahmens:* die Schweiz ist führend im Agenda-Setting bezüglich dem Thema Berge im internationalen Rahmen (Agenda 21, UNO Jahr der Berge, Makroregion Alpen, Alpenkonvention, Entwicklung von nationalen Berggebietspolitiken z.B. in Georgien usw.).
- *Prävention und Bewältigung von Krisen und Katastrophen:* Das schweizerische

Katastrophenhilfekorps genießt einen ausgezeichneten Ruf und kann insbesondere im Gebirge helfen. Bei Arbeiten zur Prävention vor Naturgefahren im Hochgebirge genießen schweizerische Forschungseinrichtungen durch ihre langjährige Erfahrung höchste Anerkennung weltweit.

- *Zugang zu Ressourcen und Dienstleistungen:* Die Schweiz hat einen reichen Erfahrungsschatz in der modellhaften Bewirtschaftung ihrer natürlichen Gebirgsressourcen (Wasser, Landwirtschaft, Wald u.a.) und bringt diesen seit langer Zeit erfolgreich in die internationale Zusammenarbeit ein.
- *Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums:* Durch ihre explizite Berggebietspolitik (IHG seit 1974, NRP seit 2008) kann die Schweiz ein erfolgreiches Modell der Berggebietsentwicklung vorweisen, das laufend den Erfahrungen und veränderten Rahmenbedingungen angepasst wurde. Dieses Vorgehen hat Modellcharakter und wurde schon in der Vergangenheit verschiedentlich von anderen Ländern kopiert und dient weltweit als Vorzeigebispiel. Auch im Bereich der Grundversorgung (Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen) weist die Schweiz reiche Erfahrung und vorbildliche Standards auf (z.B. flächendeckende Erschließung mit dem öffentlichen Verkehr). Diese Errungenschaften kommen vor allem den durch ihre Topographie benachteiligten Bergregionen zu Gute und können auf andere Länder mit einem hohen Berggebietsanteil übertragen werden.
- *Stärkung der staatlichen Institutionen und der Partizipation der Zivilgesellschaft:* Durch ihr direktdemokratisches System ist die Schweiz im internationalen Vergleich einmalig. Das schweizerische politische System gewährleistet wie kaum ein anderes Land den Einbezug der Zivilgesellschaft in die Politikgestaltung. In Bezug auf den Einbezug der Bergbevölkerung in die Ausgestaltung der Berggebietspolitik nimmt beispielsweise die SAB diese Rolle seit 1943 war und diente als Vorbild für den Aufbau ähnlicher Berggebietsorganisationen wie der Euromontana (europäische Berggebietsvereinigung), Romontana (Rumänien) oder Makmontana (Mazedonien). Die SAB vertritt auch die Bergbevölkerung in internationalen Prozessen wie

der Alpenkonvention und der Makroregion Alpen.

#### **4. Unsere Position in Hinblick auf die Botschaft IZA 2017 - 2020**

Die Schweiz ist wie kaum ein anderes Land prädestiniert, um ihre Kenntnisse in der Berggebietsentwicklung in die Entwicklungszusammenarbeit einzubringen. Die Schweiz hat dank ihrer eigenen Politik und ihrer jahrzehntelangen Forschungsarbeit in diesem Bereich ein unvergleichliches USP (unique selling proposition), mit dem sie sich von anderen Ländern unterscheidet. Die Schweiz sollte diese Trumpfkarte auch in Zukunft auspielen und in den internationalen Verhandlungen den Lead in Berggebietsfragen übernehmen und in der internationalen Zusammenarbeit auf diese Karte als Priorität setzen.

In Hinblick auf die kommende Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit schlagen die unterzeichnenden Organisationen insbesondere vor, dass

- die Berggebiete im Sinne der Prioritätensetzung ein gesondertes Kapitel erhalten das aufzeigt, in welchen Bergregionen die Schweiz auf die in Kapitel 3 genannten Themen in der internationalen Zusammenarbeit fokussiert;
- die personellen Ressourcen innerhalb der DEZA und des Seco für die Umsetzung dieses Kapitels durch interne Verschiebungen bereit gestellt werden und in der DEZA eine neue Sektion Berge gebildet wird;
- innerhalb der Schweiz eine Plattform (Netzwerk) gebildet wird, bestehend aus Organisationen, die sich auf der internationalen Ebene mit Berggebietsfragen auseinandersetzen und so aktiv mithelfen, die neue Priorität Berggebiete weiter zu entwickeln, der Priorität auch innerhalb der Schweiz mehr Rückhalt zu verschaffen und ihren Erfahrungsschatz in die internationale Zusammenarbeit einbringen. Die unterzeichnenden Organisationen sind bereit, diese Rolle zu übernehmen.