



Akademien der Wissenschaften Schweiz  
Académies suisses des sciences  
Accademie svizzere delle scienze  
Academias svizras da las ciencias  
Swiss Academies of Arts and Sciences

ICAS

Interakademische Kommission Alpenforschung

ICAS Kolloquium 15. Januar 2015

# **Wohin steuern die Berggebiete – Welche Strategie für die Berggebiete?**

## **Bericht**

Anhang mit Programm und Diskussionsthemen des Kolloquiums

## Ausgangslage

Im Jahr 2014 wurden mehrere Strategien und Grundlagenberichte zur Entwicklung der ländlichen Räume und der Berggebiete erarbeitet und präsentiert:

Titel	Auslöser	Lead
Räumliche Strategie der alpin geprägten Räume in der Schweiz	Raumkonzept Schweiz (2012)	Regierungskonferenz der Gebirgskantone
Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete basierend auf: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz</li> <li>• Bericht für die Erarbeitung einer umfassenden Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete</li> </ul>	Motion Maissen (2011)  Legislaturplanung Bund (2012-2015)	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  Bundesamt für Raumentwicklung ARE
EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP, 2013-2015)	EU-Makroregionen	Europäische Union

Für die **Gebirgskantone** stehen die nachhaltige Nutzung der naturgegebenen Ressourcen, die Stärkung der alpinen Zentren, die Erschliessung (Verkehr, Tele-kommunikation) und bessere Nutzung des Wasserkraft im Vordergrund.

Für den **Bund** gilt es, mit adäquaten politischen Massnahmen auf eine Reihe von Herausforderungen (unten) einzugehen. Im Vordergrund stehen:

- Bedeutung und Leistungen der ländlichen Räume und Berggebiete für die nachhaltige Entwicklung der Schweiz explizit aufzeigen.
- Effektivere und effizientere Umsetzung der bestehenden Sektoralpolitiken des Bundes in den ländlichen Räumen und Berggebieten (v.a. Governance):
  - Festlegung von Zielen und Handlungsansätzen als Orientierung für die bestehenden Sektoralpolitiken
  - Konkrete Massnahmen für die bessere (räumliche) Koordination bei der Umsetzung der Sektoralpolitiken (besserer Umgang mit Konflikten, Synergien nutzen)
  - Regionale und lokale Akteure vermehrt in die Governance einbeziehen (damit die Anliegen der ländlichen Räume und Berggebiete besser vertreten sind)

In den Grundlagenberichten werden als wichtige Herausforderungen unter anderem genannt:

- Strukturwandel (Landwirtschaft, Industrie, Tourismus) & globaler Wettbewerb;
- geringe Wettbewerbsfähigkeit;
- zahlreiche Nutzungsansprüche & Nutzungskonflikte;
- demografische Prozesse von starkem Siedlungs-/Bevölkerungswachstum bis zur Abwanderung;
- Verlust der Attraktivität als Wohn- und Wirtschaftsräume;
- nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen;
- Folgen des Klimawandels;
- Gefährdung des inneren Zusammenhaltes und der Solidarität innerhalb der ländlichen Räume und Berggebiete und gegenüber diesen.

Die **Europäische Union** will mit der makroregionalen Strategie für den Alpenraum Synergien unter den bestehenden sektoralen Politiken schaffen und die aktive Rolle der Regionen (inklusive jener in Nicht-EU-Staaten) stärken, und damit nachhaltiges Wachstum und Innovation (Forschung->Praxis), eine ausgewogene territoriale Entwicklung durch umweltfreundliche Infrastrukturen (Verkehr, Kommunikation) und die nachhaltige Nutzung der natürlichen und kulturellen Ressourcen fördern.

Auch wenn die verschiedenen Strategien und Berichte von den jeweiligen politischen Kompetenzen ausgehen, zeigen sich doch zahlreiche Gemeinsamkeiten. Für alle sind etwa die vermehrte und nachhaltige Nutzung der vorhandenen Ressourcen, die Verbesserung der Erschliessung, der Einbezug der verstädterten Talböden und Tourismuszentren oder der Zusammenhalt zwischen Metropolen und ländlichen bzw. alpinen Räumen wesentliche Anliegen.

Gleichzeitig ist 2013 /2014 die Publikation "**La montagne suisse en politique / Die schweizerischen Berggebiete in der Politik**" von G. Rudaz und B. Debarbieux erschienen, die aufzeigt, dass Berggebiete lange Zeit ein Sonderstellung in der schweizerischen Politik einnahmen, die dazu notwendige Einheit ("pacte montagnard") aber im Verlauf der letzten Jahrzehnte (seit 1990) zunehmend verloren ging. So wird heute zunehmend vom ländlichen Raum und weniger vom Berggebiet gesprochen.

## **Diskussion der vorliegenden Strategien und Grundlagenberichte**

Die Gründe, weshalb es diese Strategien und eine Bundespolitik braucht, sind nicht klar. In den Grundlagenberichten des Bundes werden die bekannten Probleme aufgenommen aber kaum neue Ziele gesetzt. Demgegenüber sind die Ziele in der Strategie der Gebirgskantone konkreter.

Dem Umstand, dass die Berggebiete ein gemeinsames Erbe der ganzen Schweiz (also nicht nur der Bergbewohner) sind, wird zu wenig Rechnung getragen. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Berggebiete seit 1990 immer weniger als räumliche oder politische Einheit wahrgenommen werden (wobei in Frage zu stellen ist, wie weit es je einen homogenen Alpenraum gegeben hat). Im Vordergrund steht anstelle der Disparität

die Heterogenität. Auf diese Heterogenität gehen sowohl die Politik des Bundes wie auch die Strategie der Gebirgskantone ein, indem Ziele für unterschiedliche (funktionale) Räume differenziert werden. Daher wird in der Diskussion eine bewusste Reflexion über die Heterogenität angeregt, die dazu führen soll, dass Strategien für Teilräume weiter differenziert werden und so die Heterogenität als Potenzial des ländlichen Raumes gefördert werden kann. Dabei ist aber entscheidend, dass unterschiedliche Raumtypen nicht einzeln, sondern im räumlichen (funktionalen) Kontext betrachtet werden. Eine Politik des ländlichen Raumes und der Berggebiete sollte daher vor allem auf die Kohäsion und das Zusammenleben ausgerichtet werden und weniger auf den Abbau von Disparitäten. Dabei spielt die kulturelle Eigenart (und damit auch die nationale Vielfalt) eine wesentliche Rolle.

Schwierig zu handhaben ist zudem die Begrenzung der ländlichen Räume und Berggebiete, weil sich heute urbane und ländliche Lebensstile kaum mehr räumlich abgrenzen lassen. Die Urbanisierung im ländlichen Raum zeigt sich etwa daran, dass in den Tallagen Kleinagglomerationen entstanden (z.B. Sion-Sierre) und dass ländliche Gebiete teils stark industrialisiert sind (z.B. Uhrenindustrie im Jura). Diesen speziellen Teilräumen sollte noch besser Rechnung getragen werden.

Begrüsst wird der föderale Ansatz der "Problemlösungspolitik", indem der Bund den (globalen und finanziellen) Rahmen und Handlungsraum vorgibt, die Strategien dann aber in den Teilräumen – wenn möglich mit Bürgerbeteiligung – entwickelt werden. So kann die Bundespolitik (der ländlichen Räume und der Berggebiete) regional angepasst werden. Dabei spielen die Kantone eine wichtige, ja entscheidende Rolle. Was hingegen mit diesem Ansatz nicht erreicht werden kann ist eine integrale Berggebietspolitik, wie sie etwa aus Frankreich bekannt ist ("politique des massifs"). Unklar ist zudem noch, welche Rolle dabei die makroregionale Strategie für den Alpenraum spielen kann.

Fragezeichen werden hinter die in den Grundlagenberichten vorgeschlagene Organisation zur Umsetzung der Bundespolitik für den ländlichen Raum und die Berggebiete gesetzt. Während die Stärkung des Bundesnetzwerks ländlicher Raum (BNLR) begrüsst wird, wird der Aufbau einer (neben der tripartiten Agglomerationskonferenz) zweiten tripartiten Struktur (Bund, Kantone, Gemeinden) als wenig sinnvoll erachtet, auch weil – wie oben erwähnt – der ländliche Raum heterogen ist und nicht wie die Agglomerationen gleichgerichtet behandelt werden kann. Aus der Umsetzung des Investitionshilfegesetzes (IHG) bleibt zudem die Erkenntnis, dass wenn möglich keine neuen (sachlichen oder territorialen) Akteurebenen geschaffen werden sollten, wie dies durch die Institutionalisierung der in den Grundlagenberichten vorgesehenen regionalen Akteurgruppen geschehen könnte. Diesen Vorbehalten wurde seitens des Bundes inzwischen bereits Rechnung getragen, indem die Umsetzung der künftigen Bundespolitik im ländlichen Raum und im Berggebiet auf bestehenden Gremien aufgebaut und insbesondere kein zweites tripartites Gremium geschaffen werden soll.

In der Diskussion wird weiter vorgeschlagen, dass durch geeignete und demokratisch legitimierte Instrumente Voraussetzungen geschaffen werden sollen, damit sich die bestehenden institutionellen Einheiten besser vernetzen können. Beispiele wären der Einsatz interkommunaler Richtpläne oder der Aufbau eines Konfliktmanagements (Bereinigung von Zielkonflikten zwischen Sektoralkonflikten) auf regionaler Ebene. Damit dies gelingt, müssen die Kantone vermehrt aktiv werden und regionale Kooperationsformen (Handlungsräume, Regionalkonferenzen, etc.) sowie die Festlegung von regionalen Zielen gemäss den übergeordneten Strategien ermöglichen. In dieser Hinsicht ist der Kanton Bern mit den Regionalkonferenzen auf gutem Weg. Auch die regionalen Naturpärke könnten sich zu zukünftigen Kooperationsmodellen entwickeln.

## **Konsequenzen der vorliegenden Strategien**

Wir dürften in der Schweiz heute an einem Wendepunkt stehen: die zukünftige Politik scheint mehr eine des ländlichen Raumes und weniger eine der Berggebiete zu werden. Die nun vorliegenden Strategien sollten von den Berggebieten genutzt werden, um gemeinsame Positionen zu beziehen.

Die vorliegenden Strategien sollten bewirken,

- dass vermehrt auch grenzüberschreitend zusammengearbeitet wird,
- dass die Sektoralpolitiken besser koordiniert werden können, und
- dass die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete zu einer Politik der Berggebiete und ländlichen Räume wird.

Die mit den vorliegenden Strategien anzustrebenden Ziele sind noch sehr allgemein gehalten und müssen auf kantonaler und regionaler Ebene spezifiziert werden. Dieser Prozess in den Kantonen und Regionen sollte durch prospektive Ansätze unterstützt werden. Als nächster Schritt ist nun im Rahmen der Dialogplattform Berggebietsentwicklung (koordiniert von SAB und ICAS) ein Foresight-Workshop vorgesehen, in dem mögliche Entwicklungen bis ins Jahr 2030 eruiert werden.

18.2.2015/ Scheurer

## **Anhang 1: Diskussionsthemen**

### **a) Konsequenzen aus den vorliegenden Strategien**

**Allgemeine Frage:** Wie sollen die Berggebiete 2030 aussehen?

**Disparitäten:** Können die vorgelegten Strategien die Entwicklung der regionalen Disparitäten beeinflussen ?

**Wachstum:** Kann mit den vorgelegten Strategien in allen Raumtypen Wachstum erreicht werden oder muss allenfalls dem wirtschaftlichen Wachstum in gewissen Gebieten Priorität eingeräumt werden (Energie, Eventtourismus, etc.) ?

**Berggebietspolitik:** Wie kann die Vielfalt der Berggebiete in der öffentlichen Politik wahrgenommen werden (Jura – Alpen, touristische – periurbane – ländliche Alpen)? In welcher Hinsicht deckt sich die Entwicklung der schweizerischen Berggebietspolitik mit den Entwicklungen in den Nachbarländern und der EU ?

### **b) Governance in Berggebieten**

**Allgemeine Frage:** Wie soll die Governance 2030 aussehen?

**Neue Gremien:** Kann die Governance weiterentwickelt werden, wenn vor allem bestehende Gremien ergänzt werden? Werden sich die vorgeschlagenen regionalen Akteurguppen etablieren können und mehr bewirken als heutige Organisationen?

**Standortwettbewerb:** Wie wirken sich die Strategien auf den Standortwettbewerb (zwischen Staaten, Kantonen, Regionen, Gemeinden) aus?

**Einfluss auf Politik:** Wie wirken sich die vorliegenden Strategien auf die politische Kompetenzverteilung zwischen den staatlichen Ebenen aus?

## Anhang 2: Programm

13.15 Uhr **Begrüssung, Einleitung, Zielsetzung**  
*Thomas Scheurer, ICAS*

13.30 Uhr **Werkstattbericht zur Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete** (Stand konferenzuelle Konsultation Oktober 2014)

- **Wissenschaftliche Grundlagearbeiten**

*Daniel Baumgartner, Geographisches Institut Universität Bern*

- **Politische Umsetzung**

*Annette Christeller Kappeler, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und  
Olivia Grimm, Bundesamt für Raumentwicklung ARE*

Grundlagenberichte:

Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz (SECO 2014)

<http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05119/05145/index.html?lang=de>

Bericht für die Erarbeitung einer umfassenden Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete (ARE 2014)

<http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00022/index.html?lang=de>

14.10 Uhr **Räumliche Strategie der alpin geprägten Räume in der Schweiz (Regierungskonferenz der Gebirgskantone 2014)**

*Damian Jerjen, Chef der Dienststelle für Raumentwicklung des Kantons Wallis*  
[http://www.rkgk.ch/wp-content/uploads/2014/09/RKGK\\_StrategieAlpenraum\\_Bericht-Aug-2014\\_D.pdf](http://www.rkgk.ch/wp-content/uploads/2014/09/RKGK_StrategieAlpenraum_Bericht-Aug-2014_D.pdf)

14.30 Uhr **Makroregionale Strategie für den Alpenraum EUSALP (EU 2014)**

*Silvia Jost, Bundesamt für Raumentwicklung ARE*

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperate/alpine/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/alpine/index_en.cfm)

14.50 Uhr **Pause**

15.10 Uhr **La montagne suisse en politique**

*Bernard Debarbieux, Département de Géographie et Environnement, Université de Genève*

15.30 Uhr **Moderierte Diskussion zur Frage: "Wohin steuern die Berggebiete?"**

*Moderation: Jörg Balsiger, Département de Géographie et Environnement, Université de Genève*