



Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berg- gebiete und ländlichen Räume der Schweiz

**Überreicht durch die Mitglieder der Strategieguppe
«Motion Maissen»**

Juni 2014



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Standortförderung

Impressum

Auftraggeber und Herausgeber

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Direktion für Standortförderung,
Regional- und Raumordnungspolitik

Autoren

Prof. Dr. Heike Mayer, Geographisches Institut & Zentrum für Regionalentwicklung, Universität Bern
Dr. Daniel Baumgartner, Geographisches Institut Universität Bern und Ernst Basler + Partner AG
Prof. em. Dr. Paul Messerli, Geographisches Institut Universität Bern
Dr. Erik Gløersen, Département de Géographie et Environnement, Université de Genève
Dr. Jacques Michelet, Département de Géographie et Environnement, Université de Genève

Mitglieder Strategieguppe

Thomas Egger, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Bernhard Imoberdorf, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Ulrich König, Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)
Christoph Niederberger, Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK)
Gustav Munz, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)
Martin Vinzens, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Daniel Arn, Bundesamt für Umwelt (BAFU)
Richard Kämpf, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
Rudolf Schiess, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Adresse Autoren

Geographisches Institut & Zentrum für Regionalentwicklung, Universität Bern
Hallerstrasse 12
CH-3012 Bern
Tel. +41 31 631 88 86
mayer@giub.unibe.ch
www.geography.unibe.ch/eg.html

Inhalt

Zusammenfassung	2
1. Einleitung	4
2. Die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz	6
2.1 Charakteristiken der Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz.....	6
2.2 Funktionen der Berggebiete und ländlichen Räume für die Schweiz	8
2.3 Internationaler und europäischer Kontext	10
3. Herausforderungen, Chancen und Gefahren für die zukünftige Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume	12
3.1 Herausforderungen für die Berggebiete und ländlichen Räume	12
3.2 Chancen und Risiken für die Berggebiete und ländlichen Räume	17
4. Bestehende Bundespolitiken für die Berggebiete und ländlichen Räume	19
5. Die Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz.	22
5.1 Aufbau der Strategie	22
5.2 Die Vision für die Berggebiete und ländlichen Räume	23
5.3 Strategische Ziele für die Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume	24
5.4 Strategische Handlungsachsen.....	25
5.4.1 Handlungsachse 1: Raumorientierte Handlungsachse	26
5.4.2 Handlungsachse 2: Akteursorientierte Handlungsachse	27
5.5 Grundsätze staatlichen Handelns im Sinne der Strategie	28
5.6 Governancemodell der Strategie.....	30
6. Reichweite der Strategie und nächste Schritte	38
7. Literaturverzeichnis	40
8. Anhang	43

Zusammenfassung

„Die Alpen und die ländlichen Gebiete gehören zu den Trümpfen der Schweiz.“ (Frey 2008, S. 93)

Mehr als ein Viertel der Bevölkerung der Schweiz lebt in den Berggebieten und ländlichen Räumen. Diese Räume sind aber nicht nur Lebens- und Wohnraum der Bevölkerung, sondern sie erfüllen auch wichtige Funktionen als Wirtschaftsraum, Regenerations- und Erholungsraum, sowie als Natur- und Ressourcenraum. Den Berggebieten und ländlichen Räumen stellen sich Herausforderungen, mit denen Chancen und Risiken für die Zukunft verbunden sind. Mit einer kohärenten Strategie für diese Gebiete kann der Bund zusammen mit dem Einsatz der Kantone und Gemeinden dazu beitragen, dass die Potentiale für die nachhaltige Entwicklung dieser Räume genutzt und die Berggebiete und ländlichen Räume auch in Zukunft als Trümpfe der Schweiz ausgespielt werden können.

Die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz erfüllen vielfältige Funktionen, haben aber unterschiedliche Potenziale: Die Berggebiete und ländlichen Räume prägen das Bild der Schweiz. Sie erfüllen vielfältige Funktionen als Lebens- und Wohnraum, Wirtschafts-, Regenerations- und Erholungsraum, sowie als Natur- und Ressourcenraum. Nicht überall sind diese Funktionen aber gleich ausgeprägt: Die Berggebiete und die ländlichen Räume unterscheiden sich daher stark in ihren Potenzialen sowie den damit verbundenen Chancen und Risiken.

Bestehende Bundespolitiken für die Berggebiete und ländlichen Räume adressieren die wesentlichen Herausforderungen, es besteht aber ein breites „Nebeneinander“ von politischen Vorgaben: Nicht nur inhaltlich, sondern auch bei der Umsetzung der Politiken des Bundes mit expliziter oder impliziter Raumwirkung in den Berggebieten und ländlichen Räumen, ist die Schweiz im internationalen Vergleich gut aufgestellt. Dank des föderalen Staatsaufbaus und der in den letzten Jahrzehnten entwickelten Formen der Zusammenarbeit zwischen und unter den Staatsebenen sind die Voraussetzungen für die flexible Umsetzung einer kohärenten Strategie des Bundes günstig. Allerdings sind bestehende Bundespolitiken für die Berggebiete und ländlichen Räume von einer Vielzahl von Instrumenten, aber nur mit zum Teil komplementärer Wirkung geprägt. Sektorpolitische Massnahmen z.B. in der Verkehrs- oder Landwirtschaftspolitik sind primär aus einer sektorpolitischen Optik entwickelt worden und daher im Kern „räumlich blind“.

Die Vision und die Ziele dieser Strategie beschreiben die Berggebiete und ländlichen Räume als wirtschaftlich wettbewerbsfähige, gesellschaftlich vielfältige und ökologisch wichtige Teilräume einer polyzentral gegliederten und funktional integrierten Schweiz: Die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz leisten in ihrer Vielfalt mit ihren spezifischen Potenzialen einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Schweiz. Gemeinsam mit den Agglomerationen prägen die Berggebiete und ländlichen Räume die Identität dieses Landes. Um diese Vision zu

erreichen, verfolgt die Strategie vier langfristige Ziele: 1) Attraktives Lebensumfeld schaffen, 2) Natürliche Ressourcen sichern und in Wert setzen, 3) Wettbewerbsfähigkeit stärken, 4) Kulturelle Vielfalt gestalten.

Zielerreichung der Strategie entlang zwei strategischer Handlungsachsen: Die vier Ziele der Strategie sollen entlang von zwei strategischen Handlungsachsen verfolgt werden. Die raumorientierte Handlungsachse (Handlungsachse 1) verpflichtet den Bund, räumliche Entwicklungen in den Berggebieten und ländlichen Räumen wie Siedlung, Verkehr, Service public, etc. aufeinander abzustimmen. Die akteursorientierte Handlungsachse (Handlungsachse 2) fokussiert auf die Mobilisierung und Befähigung der Akteure vor Ort. Akteure müssen in der Lage sein, die räumlich spezifischen Potentiale der Berggebiete und ländlichen Räume zu erkennen und die Ressourcen nachhaltig so zu nutzen, dass wirtschaftliche Mehrwerte verstärkt vor Ort anfallen.

Damit die Strategie langfristig Erfolg haben kann, sollte sich staatliches Handeln zu ihrer Umsetzung an fünf Grundsätzen orientieren: Grundsatz 1 ist die Pflege und der Ausbau der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit. Grundsatz 2 ist die Fokussierung des Mitteleinsatzes des Bundes. Diese soll insbesondere durch die Koordination und stärkere Ausrichtung der akteursorientierten Förderinstrumente des Bundes auf die Ziele der Strategie erfolgen. Grundsatz 3 schlägt einen Bottom-up Ansatz vor, durch den regionale Akteure im Hinblick auf die Ziele der Strategie mobilisiert werden. Grundsatz 4 beschreibt die Notwendigkeit für Partnerschaften zwischen Stadt und Land im Rahmen funktionaler Beziehungen. Grundsatz 5 umfasst Wirkungsmessung und Kommunikation der Strategie.

Ein Steuerungsmodell (Governance), das die vertikale und horizontale Koordination verbessert: Die Handlungsachsen der Strategie sind über ein Steuerungsmodell (Governance) verbunden. Dieses Governancemodell zeichnet sich durch ein Zusammenspiel eines Top-down und Bottom-up Ansatzes aus. Dadurch stellt die Strategie sicher, dass die raumwirksamen Sektoralpolitiken besser abgestimmt werden und den unterschiedlichen Voraussetzungen und Akteuren in den Berggebieten und ländlichen Räumen vermehrt Rechnung getragen wird. Es wird die Schaffung bzw. die Erweiterung von drei Steuerungsgremien vorgeschlagen, die der Bund tragen bzw. mittragen soll: Auf horizontaler Ebene soll das Bundesnetzwerk Ländlicher Raum erweitert und gestärkt werden. Mit der Schaffung neuer bzw. Stärkung bestehender regionaler Akteursgruppen soll ein Ansprechpartner für die Politik von Bund und Kantonen auf regionaler Ebene geschaffen und die Vernetzung der Akteure vor Ort verbessert werden. Die Verbindung zwischen nationaler und lokaler Ebene soll durch eine vertikale Koordination sichergestellt werden. Ein Steuerungsgremium zwischen den drei Staatsebenen soll diese Verantwortung wahrnehmen.

1. Einleitung

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

Der Bundesrat wird beauftragt, zusammen mit den wichtigsten Vertretern der Berggebiete und ländlichen Räume eine kohärente Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume zu entwickeln. Diese Strategie muss generelle Grundsätze und Leitlinien enthalten sowie konkrete Schritte zu deren Umsetzung aufzeigen. Dabei ist den Aspekten Bevölkerung, Wirtschaft, natürliche Ressourcen und dezentrale Besiedlung sowie der vertikalen Zusammenarbeit der betroffenen Akteure aller Staatsebenen besondere Beachtung zu schenken (Motion Maissen 11.3927).

Mit der Erarbeitung der Strategie wurde das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) beauftragt und eine tripartit zusammengesetzte Strategiegruppe erarbeitete im Rahmen von fünf Workshops im Zeitraum März 2013 bis März 2014 die vorliegende Strategie. Als Grundlage dienten insgesamt vier Inputpapiere¹, die von Experten der Universitäten Bern und Genf erstellt wurden. Grundlegende Aspekte der Strategie (Vision, Ziele und Grundsätze für die Umsetzung der Strategie) wurden mit der Begleitgruppe „Umfassende Politik des Bundes für den ländlichen Raum“ (Legislaturplanung 2011-2015) diskutiert, abgestimmt und gemeinsam verabschiedet.

Die tripartit zusammengesetzte Strategiegruppe zeigt in diesem Bericht auf, nach welchen strategischen Zielen und in welcher Art und Weise der Bund seine Tätigkeiten für die Berggebiete und ländlichen Räume ausrichten soll. Er ergänzt somit die Berichte zur umfassenden Politik des ländlichen Raums und zur Agglomerationspolitik, die im Rahmen der Legislaturplanung 2011-2015 erstellt wurden. Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert: Nach einer Analyse der Bedeutung und Funktionen der Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz werden die zentralen Herausforderungen und die daraus resultierenden Chancen und Risiken für die nachhaltige Entwicklung dieser Räume aufgezeigt. Im Anschluss wird die bestehende Bundespolitik für die Berggebiete und ländlichen Räume diskutiert. Um den Auftrag zu erfüllen, erarbeitete die

¹ Die Inputpapiere beschäftigen sich mit 1) den zukünftigen Herausforderungen für die Berggebiete und ländlichen Räume, 2) dem Zielrahmen der Strategie für die Berggebiete und ländlichen Räume, 3) den theoretischen Entwicklungskonzepten sowie den Stärken, Schwächen und Potenzialen dieser Räume und 4) Fallbeispielen zu Steuerungsmodellen (Governance) räumlicher Entwicklungspolitiken mit expliziter oder impliziter Raumwirkung in Berggebieten und ländlichen Räumen in anderen europäischen Ländern. Die Inputpapiere geben jeweils die Meinung der Autorinnen und Autoren wieder und müssen im Einzelnen nicht mit derjenigen der Strategiegruppe übereinstimmen. Die Papiere werden im Anhang 1 beschrieben.

Strategiegruppe eine Vision, strategische Ziele und zwei Handlungsachsen, an denen sich der Bund in den kommenden Jahren orientieren soll. Der Bericht diskutiert anschliessend fünf Grundsätze staatlichen Handelns im Sinne der Strategie und ein darauf aufgebautes Governancemodell. Der Bericht schliesst mit Empfehlungen für weitere Schritte zur Umsetzung der Strategie.

Die Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume kann nur in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden erfolgreich umgesetzt werden. Die Kantone sind im Rahmen der verfassungsmässigen Vorgaben zwar frei in der Gestaltung ihrer wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Wenn es um den Einsatz staatlicher Mittel für raumwirksame Politiken geht, sind die Kantone jedoch angehalten, ihren Mitteleinsatz mit demjenigen des Bundes zu koordinieren. Den Gemeinden und den Regionen kommt im Top-down/Bottom-up Prozess die wichtige Rolle zu, ihre Entwicklungsvorstellungen in funktionalen Handlungsräumen verbindlich zu konkretisieren.

Die Schweiz kann auf eine lange Tradition der Berggebietspolitik zurückblicken und galt in dieser Hinsicht im europäischen Raum lange Zeit als führend (Messerli 1991; Rudaz & Debarbieux 2013). Seit der Ablösung des Bundesgesetzes über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) durch die Neue Regionalpolitik (NRP, Bundesgesetz über Regionalpolitik) im Jahr 2008, hat sich die Regionalpolitik auf Bundesebene jedoch verändert. Der Fokus der Regionalpolitik wurde neu auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Berggebiete und ländlichen Räume gelegt, während der direkte Ausgleich von Disparitäten zwischen einzelnen Teilräumen der Schweiz dem Neuen Finanzausgleich übertragen wurde (Frey 2008). Parallel zu diesen Änderungen haben die indirekt räumlich wirksamen Sektoralpolitiken des Bundes (z.B. Verkehrspolitik, Landwirtschaftspolitik, Energiepolitik) für die Entwicklung dieser Räume stark an Bedeutung gewonnen. Da Massnahmen dieser Sektoralpolitiken primär aus einer sektoralen Optik entwickelt worden sind, haben sie keinen gemeinsamen kohärenten Nenner (Bundesnetzwerk ländlicher Raum (BNLR) 2012). Dies führt dazu, dass bei der Umsetzung sektoralpolitischer Massnahmen Synergiepotenziale zwischen den einzelnen Politikfeldern nicht wahrgenommen werden oder sogar Zielkonflikte auftreten (Ecoplan 2012a). Zudem wurde mit der 2001 entwickelten Agglomerationspolitik das Engagement des Bundes zugunsten der städtischen Agglomerationen verstärkt. Ein für die Berggebiete und ländlichen Räume geltendes Pendant zur Agglomerationspolitik fehlte bisher. Während andere europäische Länder umfassende Programme und Strategien für ihre ländlichen Räume entwickelten (siehe auch Kapitel 2.3), tauchte der Begriff in der politischen Diskussion in der Schweiz bisher wenig auf (ROREP 2006).

Einen Ansatz, wie die Berggebiete und ländlichen Räume, die als funktionale Handlungsräume häufig eng mit den städtischen Agglomerationen verknüpft sind, zu verstehen sind, bietet das Raumkonzept Schweiz. Dies wurde im Jahr 2012 durch den Bundesrat verabschiedet. Darin werden die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz als integrale Bestandteile einer polyzentrischen

Raumentwicklung gesehen. Das Raumkonzept unterscheidet zwölf Handlungsräume wovon vier grossstädtisch geprägte Metropolitanräume sind, fünf klein- und mittelstädtisch sowie drei alpin geprägt sind (Bundesrat/KdK/SSV/SGV 2012). Das Raumkonzept Schweiz fordert den Bund, die Kantone, die Regionen und die Gemeinden auf, die Raumentwicklung auf funktionale Handlungsräume auszurichten. Ein wichtiges strategisches Ziel des Raumkonzepts ist es, nicht überall alles zu fördern, sondern dort wo besondere Stärken bestehen, diese für eine spezifische territoriale Entwicklung zu nutzen².

2. Die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz

2.1 Charakteristiken der Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz

Die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz tragen eine hohe Flächenverantwortung. Insgesamt umfassen die Berggebiete und ländlichen Räume rund 31'000 km² oder 77 Prozent der Landesfläche (Bundesrat/KdK/SSV/SGV 2012). In diesen Gebieten lebten 2011 rund 2,1 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner oder rund 26 Prozent der Schweizer Wohnbevölkerung (siehe Tabelle 1). Mehr als zwei Drittel aller Schweizer Gemeinden sind Teil des ländlichen Raums, wobei mehr als die Hälfte dieser Gemeinden im sogenannten periurbanen Raum zu finden sind. Die periurbanen ländlichen Räume nehmen flächenmässig mehr als die Hälfte des ländlichen Raums ein. Der periphere ländliche Raum umfasst rund 11 Prozent aller Schweizer Gemeinden und bedeckt rund 40 Prozent der Fläche des ländlichen Raums. Die Alpinen Tourismuszentren, die sich ausserhalb der urbanen Agglomerationen in den Berggebieten befinden, entsprechen 7,3 Prozent der Fläche oder 1,3 Prozent der Gemeinden des ländlichen Raums.

Tabelle 1: Bedeutung des ländlichen Raums der Schweiz

Anteile an:	Anzahl Gemeinden	Wohnbevölkerung	Zahl Arbeitsplätze
Gesamte Schweiz (100%)	2'550	7'856'000	3'398'000
Periurbaner ländlicher Raum	52%	22%	14%
Peripherer ländlicher Raum	11%	3%	3%
Alpine Tourismuszentren	1%	1%	1%
Urbaner Raum	36%	74%	82%

Quelle: Ecoplan 2012b

² Das Ziel der territorial spezifischen Förderung ist konsistent mit dem in vielen Industrienationen stattfindenden Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik (Pike et al. 2006; OECD 2009).

Tabelle 2: Charakteristiken der ländlichen Räume der Schweiz

	Anzahl Gemeinden		Fläche in km ²	
	2010	%	2010	%
Periurbaner ländlicher Raum	1`322	80.8%	16`314	52.8%
Peripherer ländlicher Raum	292	17.8%	12`343	39.9%
Alpine Tourismuszentren (ausserhalb der Agglomeration)	22	1.3%	2`251	7.3%
Total ländlicher Raum	1`636	100.0%	30`908	100.0%

Quelle: Ecoplan 2012b

Die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz sind vielfältig und heterogen. Gemäss der Klassifizierung des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) können diese Räume in drei Raumtypen unterteilt werden: Periurbane ländliche Räume, Periphere ländliche Räume und Alpine Tourismuszentren. Die drei Raumtypen werden in der vorliegenden Strategie durch eine vierte Kategorie, dem Raumtyp der „Klein- und Mittelstädtischen Zentren“/„Ländliche Zentren“ ergänzt. Das Raumkonzept Schweiz verdeutlicht, dass die Berggebiete und ländlichen Räume über ein relativ dichtes Netz von kleinen und mittelgrossen Städten sowie ländlichen Zentren untereinander vernetzt sind. Diese Zentren erfüllen wichtige Funktionen als zentrale Orte und regionale Stützpunkte des Service public sowie der Nahversorgung und sichern die polyzentrische Struktur der Schweiz. Über diese Zentren sind die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz eng mit den grosstädtisch geprägten Metropolitanräumen auf nationaler und internationaler Ebene vernetzt.

Die verwendeten Kategorien sollen keine für die Politik verbindliche Typisierung darstellen, sie geben vielmehr Anhaltspunkte über die unterschiedlichen Herausforderungen, Chancen und Risiken dieser Räume (siehe Kapitel 3). Diese unterschiedlichen Potenziale werden heute im internationalen Kontext als die entscheidende Schlüsselgrössen für die Entwicklung von Berggebieten und ländlichen Räumen angesehen (Mayer et al. 2013c).

Tabelle 3: Charakterisierung der vier Raumtypen

Raumtypen	Charakteristiken
Periurbaner ländlicher Raum	Der periurbane ländliche Raum ist dadurch gekennzeichnet, dass das nächste städtische Zentrum mit dem Auto in der Regel innert max. 20 Minuten erreicht werden kann. Der periurbane ländliche Raum liegt also unweit von Agglomerationen bzw. Einzelstädten, hauptsächlich im Mittelland. Er weist eine hohe Gunst als Wohn- und teilweise Arbeitsort auf, zumeist auch eine vorzügliche Eignung für die Landwirtschaft.
Peripherer ländlicher Raum	Der periphere ländliche Raum liegt ausserhalb der MIV-Erreichbarkeiten des periurbanen ländlichen Raumes und ausserhalb des Mittellandes. Eine weitere Gliederung des peripheren ländlichen Raums wird nach der Besiedlungsdichte vorgenommen.

Raumtypen	Charakteristiken
Alpine Tourismuszentren	Die alpinen Tourismuszentren sind gekennzeichnet durch ihre Lage im Alpenraum, hohe Logiernächtezahlen sowie eine gute bis sehr gute Dienstleistungs- und Infrastrukturausstattung. Mit ihrer in der Vergangenheit gezeigten grossen Stabilität von Bevölkerung und Arbeitsplätzen sind sie im ländlichen Raum von besonderer Bedeutung. Im sonst eher dünn besiedelten alpinen Raum nehmen sie mehr oder weniger grosse Zentrumsfunktionen wahr.
Klein- und Mittelstädtische Zentren / Ländliche Zentren	Ein klein- und mittelstädtisches Zentrum hat mindestens 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner oder ist ein Kantonshauptort. Klein- und mittelstädtische Zentren spielen aus nationaler Sicht für das Städtetz innerhalb eines Handlungsraums eine wesentliche Rolle. Ein ländliches Zentrum bezeichnet eine ländliche Gemeinde mit wichtigen zentralörtlichen Funktionen für das Umland (Bildung, Gesundheitswesen, Verwaltung und Versorgung, aber auch Arbeitsplätze). In der Regel zählt ein ländliches Zentrum mehr als 5'000 Einwohner und Einwohnerinnen und ist mit dem motorisierten Individualverkehr (Auto, Motorrad) mindestens 15 Minuten von einer Agglomeration oder Stadt entfernt.

Quelle: ARE Webseite und Glossar des Raumkonzepts Schweiz (Bundesrat/KdK/SSV/SGV 2012, ARE 2014)

2.2 Funktionen der Berggebiete und ländlichen Räume für die Schweiz

Die Berggebiete und ländlichen Räume prägen das Bild der Schweiz und gehören zu den „Trümpfen“ (Frey 2008) des Landes. Trümpfe deshalb, weil diese Räume nicht nur Lebens- und Wohnraum von rund einem Viertel der Schweizer Bevölkerung ist, sondern weil er wichtige Funktionen als Wirtschaftsraum, Regenerations- und Erholungsraum, sowie als Natur- und Ressourcenraum übernimmt. Durch die vielfältigen Funktionen und Leistungen, die dieser Raum erbringt, spielt er für die nachhaltige Entwicklung der Schweiz gegenwärtig und in Zukunft eine zentrale Rolle.

Die Berggebiete und ländlichen Räume als Lebens- und Wohnraum: Obwohl der flächenmässige Anteil des ländlichen Raums der Schweiz von 1980 bis 2010 von 89 Prozent auf 77 Prozent gesunken ist und der Anteil der ländlichen Bevölkerung aufgrund der Verstädterung laufend abnimmt (Ecoplan 2012b), wächst in der Schweiz anders als in vielen anderen europäischen Ländern die Bevölkerung in vielen ländlichen Gebieten. Vor allem die periurbanen ländlichen Räume, die sich unweit von städtischen Agglomerationen befinden, profitieren von ihrer Bedeutung als attraktive Wohnorte. Auch die alpinen Tourismuszentren sowie die Klein- und Mittelstädte und die ländlichen Zentren profitieren von dieser Entwicklung. Einzig die peripheren ländlichen Räume verlieren an Wohnattraktivität und sind mit Abwanderung und Überalterung konfrontiert. Dennoch sind viele Berggebiete und ländliche Räume der Schweiz ein attraktiver Lebens- und Wohnraum, nicht nur für jene, die dort geboren und aufgewachsen sind, sondern auch für diejenigen, die neu hinzugezogen sind.

Die Berggebiete und ländlichen Räume als Wirtschaftsraum: Die Berggebiete und ländlichen Räume leisten einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Schweiz. Im

Unterschied zu den städtischen Agglomerationen ist die Wirtschaftsstruktur der Berggebiete und ländlichen Räume zwar weniger dynamisch, sie weist dafür aber eine gewisse Stabilität und Spezialisierung auf (z.B. im zweiten Sektor) und hat darüber hinaus grosse Potenziale in zukunftsweisenden Branchen (Energie, Nahrungsmittel, etc.) (regiosuisse 2011). Der produzierende Sektor ist zentral für die wirtschaftliche Struktur dieser Räume. So ist z.B. der zweite Sektor mit rund einem Drittel der Beschäftigten im Berggebiet gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt von 28 Prozent stärker vertreten (SAB 2012, p. 14). An diesen Standorten finden sich häufig räumliche Konzentrationen von exportorientierten kleinen und mittleren Unternehmen (Uhrenindustrie im Jura, Medizin- oder Präzisionstechnik in ländlichen Gebieten des Kantons Berns, technologieorientierte Firmen im St. Galler Rheintal, etc.), die qualitativ hochwertige Nischenprodukte herstellen (Jeannerat & Crevoisier 2011) und somit wichtige Stützpfeiler sind nicht nur für die Region, sondern auch für die gesamte Schweiz. Der Tourismus und die Landwirtschaft befinden sich im Wandel und sind nicht nur wirtschaftlich wichtig, sondern auch zentral für den Erhalt und die Pflege der Kulturlandschaft. Eng verknüpft mit den genannten Sektoren sind neue aufstrebende Branchen im Bereich der Energie, insbesondere im Hinblick auf die Inwertsetzung von Ökosystemdienstleistungen. Hier bieten die Berggebiete und ländlichen Räume besondere Leistungen z.B. die Nutzung von Wasserkraft, Biomasse oder Holz.

Die Berggebiete und ländlichen Räume als Freizeit-, Regenerations-, und Erholungsraum: Im Jahr 2012 wurden in den Berggebieten 20 Millionen Hotellogiernächte verbucht, was einem Anteil von mehr als 58 Prozent aller in der Schweiz verbuchten Hotellogiernächten entspricht. Darüber hinaus wurden in den Berggebieten 55 Millionen Logiernächte in der Parahotellerie (inklusive Zweitwohnungen) für das Jahr 2012 verbucht (BAKBASEL 2014). Zahlreiche Tages- und Übernachtungsgäste, aber auch die Bevölkerung vor Ort, schätzen die Qualitäten der Berggebiete und ländlichen Räume und suchen diese als Sport- und Freizeit-, Regenerations- und Erholungsräume auf. Diese Funktion der Landschaften in den Berggebieten und ländlichen Räumen ist eine schwer zu quantifizierende (Ökosystem)Leistung, die oft den Charakter eines öffentlichen Guts aufweist. Nichtsdestotrotz gewinnt diese Leistung aufgrund zunehmender Verdichtung in den städtischen Agglomerationen an Bedeutung (regiosuisse 2011).

Die Berggebiete und ländlichen Räume als Natur- und Ressourcenraum: Die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz sind ein Reservoir biologischer Vielfalt, deren Bedeutung für den ökologischen Ausgleich und für die Bereitstellung von natürlichen Ressourcen wie Landschaft, Boden, Biodiversität, Wald und Wasser (Ökosystemgüter) zentral ist. Als einzigartige Naturräume erbringen diese Räume Leistungen hinsichtlich der Möglichkeiten für Pflanzen und Tiere sowie der Sicherung der menschlichen Lebensgrundlage aber auch jenen verbunden mit dem Schutz vor Naturgefahren (Lehmann et al. 2007).

2.3 Internationaler und europäischer Kontext

Im internationalen und europäischen Kontext hat sich die Politik für den ländlichen Raum in den vergangenen Jahren grundlegend geändert. Theorie und Praxis gehen von einem sogenannten „Neuen Paradigma für den ländlichen Raum“ aus (OECD 2006, Ward & Brown 2009), welches statt einer finanziellen Umverteilungs- und Subventionspolitik auf eine Politik setzt, die territorial spezifische Potenziale fördert und darauf abzielt, Wertschöpfung durch gezielte Investitionen v.a. in Human- und Sozialkapital zu generieren und damit regionale Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Eine solche Politik fokussiert auf die besonderen Attraktivitätswerte des ländlichen Raums und fördert deren Inwertsetzung. Für die Umsetzung einer solchen Politik braucht es grundlegende Änderungen in der Art und Weise, wie Regierungen Politikmassnahmen konzipieren und umsetzen und es sind ressortübergreifende Multi-Level-Governance-Ansätze gefragt (Pike et al. 2006).

Konkret umgesetzt wird das neue Paradigma beispielsweise durch die Europäische Union im Förderprogramm LEADER („Liaison entre actions de développement de l'économie rurale“). LEADER ist ein europäisches Förderinstrument für den ländlichen Raum und wird vom Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER) finanziert. In ausgewählten LEADER-Gebieten werden lokale Aktionsgruppen eingesetzt, die im Rahmen eines Bottom-up Ansatzes regionale Entwicklungsstrategien entwerfen und Projekte entwickeln, die die territorialen Stärken fördern und in Wert setzen. In Baden-Württemberg z.B. werden die lokalen Aktionsgruppen bei der Umsetzung durch das Ministerium für Ernährung und ländlichen Raum, das zuständige Regierungspräsidium und die Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume unterstützt. In Finnland z.B. konkretisieren die lokalen Aktionsgruppen die nationale Politik für den ländlichen Raum und ein übergeordnetes Gremium auf Bundesebene koordiniert die unterschiedlichen Sektoralpolitiken.

Das LEADER-Programm der Europäischen Union

LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) ist ein Förderprogramm der Europäischen Union, mit dem seit 1991 modellhaft innovative Aktivitäten im ländlichen Raum gefördert werden. Aufgrund des erfolgreich verlaufenden Einsatzes als sogenannte Gemeinschaftsinitiative in den Förderperioden zwischen 1991 und 2005 ist der LEADER-Ansatz seit 2006 ein eigenständiger Schwerpunkt der Regionalen Strukturpolitik der Europäischen Union.

Der LEADER-Ansatz geht davon aus, dass Entwicklungsstrategien angesichts der Vielfalt der ländlichen Gebiete effektiver und effizienter sind, wenn sie durch lokale Akteure auf lokaler Ebene beschlossen und umgesetzt werden. Die folgenden sieben wesentlichen Merkmale fassen den LEADER-Ansatz zusammen:

- *Territoriales Denken:* Aktionen werden auf ein kleines, homogenes, sozial möglichst geschlossenes Gebiet mit spezifischen Bedürfnissen und den lokalen Wettbewerbsvorteilen zugeschnitten.
- *Bottom-up Ansatz:* Lokale Akteure werden in die Strategie- und Entscheidungsfindung massgeblich einbezogen.

- *Lokale Aktionsgruppen:* Lokalen Partnerschaften, sogenannten „Lokalen Aktionsgruppen“ (LAG) wird die Aufgabe übertragen, eine lokale Entwicklungsstrategie festzulegen und umzusetzen.
- *Innovation:* Innovative Ansätze für die Entwicklung ländlicher Gebiete werden gezielt gefördert, indem den LAGs grosse Freiräume bei der Festlegung von Entwicklungsschwerpunkten gewährt werden.
- *Integrierte und multisektorale Aktionen:* Lokale Entwicklungsstrategien nach LEADER müssen eine multisektorale Begründung haben und mehrere Aktivitätssektoren integrieren.
- *Netzwerkbildung:* Mit der Stärkung von Netzwerken sollen bewährte Verfahren übertragen, Innovation verbreitet und aus Erkenntnissen lokaler Entwicklungsprojekte gelernt werden können.
- *Kooperation:* Kooperation geht über Netzwerkbildung hinaus. Lokale Aktionsgruppen werden gefordert, gemeinsame, sektor- und grenzüberschreitende Entwicklungsprojekte voranzutreiben.

Jedes dieser sieben Merkmale beeinflusst die anderen positiv. Diese positiven Rückkopplungen sollen dazu führen, dass die Dynamik in ländlichen Gebieten und deren Fähigkeit, ihre eigenen Probleme zu lösen nachhaltig gestärkt wird.

Da LEADER auf der nationalstaatlichen Ebene unterschiedlich ausgestaltet und umgesetzt wird, ergeben sich auch unterschiedliche Erfahrungen. So gilt zum Beispiel Finnland als beispielhaft in der Umsetzung der LAGs, da die Einbettung dieser Gruppen in den lokalen Kontext über ihre Anbindung an traditionell bestehende Dorfaktionsgruppen gewährleistet wird (Neubert 2013). In Deutschland wiederum sind die LAGs von Wirtschafts- und Sozialpartnern (zumeist organisierte Akteure wie z.B. Verbände) geprägt und der Zugang zu den Gruppen ist weniger transparent als in Finnland. LEADER ist nicht unumstritten: So bemängelte z.B. der Europäische Rechnungshof (2010), dass der „Mehrwert“ des Programms oft nicht klar genug gemessen bzw. nachgewiesen werden kann und dass Mitnahmeeffekte entstehen. Er empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten das Monitoring von klar gesteckten Zielen nicht aus den Augen verlieren.

Quelle: EC 2006

Schweizer Beispiele zur Umsetzung des Neuen Paradigmas für den ländlichen Raum

Auch in der Schweiz gibt es zahlreiche Beispiele wie lokale Akteure proaktiv Projekte zugunsten der langfristigen Entwicklung ländlicher Regionen initiieren und durchführen. Im Unterschied zur Europäischen Union zeichnet sich die Schweiz durch eine grosse Vielfalt der lokalen Initiativen und Programme aus. Viele dieser Initiativen werden durch den Bund unterstützt und gefördert (siehe auch Anhang 3), sie sind aber meist durch einen Bottom-up Prozess entstanden. Zu nennen sind z.B. das Projekt **movingAlps**, welches im Jahr 2001 von der Jacobs Stiftung gemeinsam mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), der Swisscom und den Kantonen Graubünden, Tessin und Wallis initiiert wurde. Bei movingAlps ging es darum, strukturschwache Dörfer und Talschaften im südlichen Alpenraum durch innovative Projekte in Bildung, Wirtschaft, Kooperation etc. mit dem Fokus auf die eigenen Potenziale zu stärken. Das Unterengadiner Projekt **Inscunter** wurde durch das Programm für Modellvorhaben des Bundes unterstützt und vernetzt unterschiedliche Akteure im Tourismus, Wirtschaftsförderung, Umweltschutz, etc. untereinander. Auch hier stehen die Entwicklung lokaler Potenziale im Mittelpunkt. Die **Regionalen Naturpärke**, die durch das Bundesamt für Umwelt (BAFU) unterstützt werden, beruhen ebenfalls auf den Eigeninitiativen der Regionen. Die genannten Beispiele stehen exemplarisch für zahlreiche weitere vorbildliche Projekte, durch die das neue Paradigma für den ländlichen Raum auch in den Schweizer Berggebieten und ländlichen Räumen umgesetzt wird.

Strategien, welche die Schweizer Berggebiete betreffen, sollten auch die aktuellen Diskussionen über die Zukunft des Alpenraums berücksichtigen. Vertretungen der Alpenstaaten werden in den kommenden Monaten eine makroregionale Strategie ausarbeiten (Alpenkonvention 2014). Eine solche Strategie soll bei der Bewältigung der Herausforderung helfen und zu einer besseren Wahrnehmung der Chancen im Alpenraum über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg führen³.

Die Erfahrungen aus dem internationalen Kontext lassen folgende Schlüsse zu:

- *Der territoriale Ansatz ist unbestritten:* Die Entwicklung von Berggebieten und ländlichen Räumen kann nicht „von oben“ verordnet werden, sondern muss von den Akteuren selbst initiiert und getragen werden.
- *Eine gesamtheitliche Entwicklung ist der Schlüssel zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit:* Ländliche Entwicklung kann nicht durch Industriepolitik gelingen, sondern muss über einen ganzheitlichen Zugang erreicht werden, der die unterschiedlichsten Akteure vor Ort einbezieht.
- *Der Nationalstaat fungiert als Moderator und Coach und nicht (nur) als Entwicklungsbank:* Diese Rolle hat zur Folge, dass partnerschaftliche Lösungen angestrebt werden müssen, was wiederum hohe Ansprüche an die Steuerung und Koordination der unterschiedlichen Sektoralpolitiken und Staatsebenen (horizontale und vertikale Governance) stellt.
- *Institutionelle Modelle zur Steuerung und Koordination der Politik (Governance) für eine kohärente und flexible Begleitung sozialer und ökonomischer Prozesse ist ein zentrales Thema:* Je mehr Staatsebenen und Akteure einbezogen werden sollen, desto komplexer wird deren Steuerung und Koordination. Institutionelle Strukturen müssen so angepasst und flexibilisiert werden, dass sie staatliche und private Akteure auf lokaler Ebene bei Entwicklungsvorhaben unterstützen und dabei trotzdem überschaubar bleiben.

3. Herausforderungen, Chancen und Gefahren für die zukünftige Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume

3.1 Herausforderungen für die Berggebiete und ländlichen Räume

Globalisierung, gesellschaftlicher Wandel und Umweltveränderungen beeinflussen die Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz massgeblich. Für diese Räume stellen solche Dynamiken unveränderbare, externe Herausforderungen dar. Diese Herausforderungen bergen Gefahren, eröffnen aber auch neue Chancen für eine nachhaltige Entwicklung. Die zwölf

³ Ähnliche makroregionale Strategien wurden bereits für den Ostseeraum und den Donaauraum entwickelt (European Commission 2013).

massgeblichsten externen Herausforderungen für das Berggebiet und die ländlichen Räume in der Schweiz sind im Folgenden kurz umrissen⁴.

Herausforderung 1: Demographischer Wandel, Überalterung und Abwanderung

Die demographischen Herausforderungen in den Berggebieten und ländlichen Räumen der Schweiz unterscheiden sich stark nach Raumtyp. Zum einen weisen die meisten periurbanen ländlichen Räume eine positive demographische Entwicklung auf. Diese Räume werden auch in Zukunft von ihrer Lagegunst am Übergang zwischen Agglomeration und ländlichem Raum profitieren. Für diese Räume stellt sich die Herausforderung, ihre Standortgunst als Wohn- und Arbeitsorte bei anhaltendem Siedlungsdruck zu erhalten. Zum andern ist in Teilen des peripheren ländlichen Raums, insbesondere im Alpenhauptkamm, Abwanderung – gerade von Hochqualifizierten – und Überalterung beobachtbar. Diese Teilräume stehen vor der Herausforderung ihre Standortqualitäten so aufzuwerten, dass junge und insbesondere hochqualifizierte Personen bleiben oder zurück- bzw. neu gewonnen werden können.

Herausforderung 2: (Trans)nationale Migrationsbewegungen

Transnationale Migration sowie ihre direkten und indirekten Auswirkungen ist in der Schweiz kein städtisches Phänomen, sondern betrifft auch die Berggebiete und ländlichen Räume in zunehmendem Ausmass. In allen Typen der Berggebiete und ländlichen Räume sind nicht nur MigrantInnen sondern auch ZupendlerInnen aus dem grenznahen Ausland wichtige Arbeitskräfte, etwa im Tourismus, in der Landwirtschaft (meist tiefes Qualifikationsniveau) oder anderen Industrie- und Dienstleistungssektoren (meist hohes Qualifikationsniveau). Die Berggebiete und ländlichen Räume sind gefordert, das Potenzial der unterschiedlichen ZuzügerInnen für ihre wirtschaftliche, gesellschaftliche und siedlungsplanerische Entwicklung zu erkennen und gezielt zu nutzen.

Herausforderung 3: Wachsende Mobilität von Personen und Gütern

Die Mobilität von Personen und Gütern wird sowohl transalpin als auch innerhalb und zwischen den funktionalen Räumen der Schweiz weiter zunehmen. Dies stellt die Berggebiete und ländlichen Räume vor zwei Herausforderungen: Erstens sind insbesondere die Berggebiete entlang der Alpentransversalen weiterhin gefordert den negativen Effekten (Landschaftszerschneidung, Lärm, Luftbelastung, Belastung der Ortsdurchfahrten) der Verkehrszunahme effektiv zu begegnen. Zweitens besteht für alle Berggebiete und ländlichen Räume die Herausforderung, einen qualitativ hochwertigen Anschluss an die urbanen Gebiete sowie die transnationalen Hauptachsen in einer Form zu erhalten,

⁴ Die Zusammenstellung der Herausforderungen basiert auf einer Sichtung und Bewertung aktueller wissenschaftlicher Literatur. Vollständige Literaturangaben sowie eine detailliertere Beschreibung der Herausforderungen finden sich in Inputpapier 1 (Mayer, et al. 2013a).

in welcher die Berggebiete und ländlichen Räume weiterhin ihre Funktionen als integrierte Wohn- und Arbeitsorte erfüllen können.

Herausforderung 4: Aufrechterhaltung der Grundversorgung („Service public“) bei knappen öffentlichen Mitteln

Sowohl physische (vorab Verkehrsinfrastruktur inklusive öffentlichem Verkehr und Infrastrukturen für Telekommunikations- und Informatikdienstleistungen) und soziale Infrastrukturen (z.B. Gesundheits-, Bildungs-, Verwaltungs-, und Postdienstleistungen) können in Teilen der Berggebiete und ländlichen Räume nicht kostendeckend bereitgestellt werden. Da die finanziellen Mittel der öffentlichen Hand – nicht zuletzt infolge der unsicheren konjunkturellen Entwicklung nach der letzten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der Schuldenbremse – auf absehbare Zeit knapp sind, wird sich diese Herausforderung weiter akzentuieren. Diese Knappheit dürfte insbesondere dann spürbar sein, wenn es darum geht die Grundversorgung („Service public“) in allen Gebieten qualitativ hochwertig zu erhalten bzw. dann, wenn es darum geht, bestehende Infrastrukturen für kommende Herausforderungen wie etwa den Klimawandel (cf. Herausforderung 12) oder demographische Entwicklungen (cf. Herausforderung 1) fit zu machen.

Herausforderung 5: Strukturwandel und Beschäftigungsrückgang im ersten Sektor

In der Schweiz ist der Strukturwandel im ersten Sektor im europäischen Vergleich aufgrund einer proaktiven Agrarpolitik nicht so stark ausgeprägt. Dennoch wird der Beschäftigungsrückgang in der Landwirtschaft vor allem im peripheren aber auch periurbanen ländlichen Raum weiterhin eine Herausforderung darstellen. Die betroffenen Räume sind gefordert, die Chancen, welche sich durch die stärkere Koppelung agrarpolitischer Direktzahlungen an die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ergeben (vorab den Erhalt der dezentralen Besiedlung, den Erhalt der Biodiversität und die Pflege der Kulturlandschaft), zu nutzen.

Herausforderung 6: Strukturwandel im industriellen Sektor und Entwicklung zur Wissensökonomie

Der industrielle Sektor in der Schweiz ist im Vergleich zu anderen Ländern auf wissensintensive Produktion und hochwertige Nischenprodukte spezialisiert. Er bietet daher in vielen Berggebieten und ländlichen Räumen zahlreiche hochwertige Beschäftigungsmöglichkeiten (z.B. Chemie im Oberwallis, Uhrenindustrie im Jura). Angesichts einer zunehmenden Orientierung auf Innovation, neue Produktionsformen, einer Umorientierung auf ressourceneffiziente Produktionsweisen und internationalen Wettbewerb gerät aber der industriell-gewerbliche Sektor auch in der Schweiz zunehmend unter Druck. Die Berggebiete und ländlichen Räume sind gefordert, ihre Standortqualitäten als Arbeitsstandorte gezielt zu erhalten, indem sie beispielsweise günstige Rahmenbedingungen schaffen für die Entwicklung neuer Industrien (z.B. wissensintensiver

Dienstleistungen, Cleantech) oder die Anpassung traditioneller Industrien an neue Gegebenheiten im Markt.

Herausforderung 7: Strukturwandel und Innovationsdruck in der Tourismusindustrie

In der Schweiz ist der Tourismus insbesondere in alpinen Regionen eine Schlüsselbranche. Diese Schlüsselbranche steht aber vor verschiedenen Herausforderungen auf der Nachfrage- und der Angebotsseite: Auf der Nachfrageseite ist vorab die zunehmende globale Konkurrenz der Destinationen zu nennen. Daneben haben jüngst ungünstige Wechselkursverhältnisse zu einem vorübergehenden, starken Nachfragerückgang aus den traditionellen europäischen Nahmärkten geführt. Auf der Angebotsseite erschweren kleinräumige Strukturen und fehlende Kooperationen auf Betriebs- und Destinationsebene effizientere Prozesse. Dies verursacht, zusammen mit den generell höheren Arbeits- und Vorleistungskosten, hohe Kosten und Preise im Vergleich zu den Tourismusdestinationen in den Nachbarstaaten und erschweren umfassende Investitionen in die teilweise veraltete touristische Infrastruktur und die konsequente Qualitätssicherung und -förderung. Dieser Investitionsstau dürfte sich durch die Annahme der Zweitwohnungsinitiative weiter verschärfen und so zu einem beschleunigten Strukturwandel in der Tourismusindustrie führen.

Herausforderung 8: Wettbewerbsorientierung und zunehmende Komplexität in der Raumentwicklung

Parallel zu anderen europäischen Ländern hat die Schweiz der Steigerung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Koordination verschiedener Sektoralpolitiken und Akteure in der Raumentwicklungspolitik ein grösseres Gewicht eingeräumt. Die Herausforderung für die Berggebiete und ländlichen Räume liegt in der konsequenten Weiterführung dieses wachstumsorientierten Ansatzes in der Raumentwicklungspolitik: Viele der neuen politischen Instrumente zur Förderung der territorialen Entwicklung fordern den Einbezug unterschiedlicher Akteure ausserhalb der traditionellen Raumentwicklungspolitik (z.B. privatwirtschaftliche Unternehmen oder zivilgesellschaftliche Organisationen). Daher müssen Kapazitäten bereitgestellt werden, um diese Instrumente der Raumentwicklungspolitik und anderer raumwirksamer Sektoralpolitiken effektiv nutzen zu können.

Herausforderung 9: Zunehmende Bedeutung von Forschung und Entwicklung, Innovation und Unternehmertum in der Regionalentwicklung

In der Schweiz ist die Innovationstätigkeit in den Unternehmen auch in den Berggebieten und ländlichen Räumen im internationalen Vergleich ausgeprägt. Um dieses grosse Innovationspotenzial für die Regionalentwicklung gewinnbringend zu nutzen, sind die Berggebiete und ländlichen Räume gefordert, die bestehende Lücke zwischen dem grossen Innovationspotenzial und dem im Verhältnis zu den urbanen Gebieten schwach ausgeprägten Unternehmertum zu schliessen. Für die Schliessung

dieser Lücke sind die Qualifikation des Humankapitals (Bildung und Weiterbildung) sowie die Förderung von unternehmerischen Initiativen zentral.

Herausforderung 10: Wandelnde wirtschaftliche Bedeutung natürlicher Ressourcen

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

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

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

Herausforderung 12: Direkte und indirekte Folgen des Klimawandels

In der Schweiz sind die Berggebiete und ländlichen Räume aufgrund ihrer exponierten Topographie besonders von den Folgen des Klimawandels wie sinkende Schneesicherheit im Winter, erhöhtes Risiko für Naturgefahren sowie Verknappung der Bewässerungsressourcen im Sommer betroffen. Die Gemeinden und Wirtschaftssektoren in den Berggebieten und ländlichen Räumen sind daher gefordert, ihre Widerstandsfähigkeit (Resilienz) durch geeignete Adaptionsstrategien gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels gezielt zu stärken.

3.2 Chancen und Risiken für die Berggebiete und ländlichen Räume

Im Hinblick auf diese Herausforderungen haben die vier verschiedenen Typen von ländlichen Räumen sehr unterschiedliche Voraussetzungen. Diese Voraussetzungen führen zu spezifischen Chancen und Risiken für die verschiedenen Raumtypen im Umgang mit den anstehenden externen Herausforderungen. In Tabelle 4 sind exemplarisch mögliche Chancen und Risiken für die Entwicklung der vier Raumtypen der Berggebiete und ländlichen Räume zusammengestellt⁵.

Tabelle 4: Exemplarische Zusammenstellung von Chancen und Risiken für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in vier Typen der Berggebiete und ländlichen Räume

Raumtypen	Chancen	Risiken
Periurbaner ländlicher Raum	<p>Profilierung als Wohnstandorte aufgrund des Bevölkerungswachstums durch Zuzug aus Agglomerationen, sehr guter Erreichbarkeit sowie hohe Qualität des Naherholungsraums</p> <p>Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit als Arbeitsstandorte mithilfe des regional vorhandenen gut qualifizierten und spezialisierten Humankapitals, des guten Bildungsangebots wegen der Nähe zu Agglomerationen sowie der Präsenz von Marktführern in (globalen) Nischenmärkten</p> <p>Förderung des Unternehmertums durch gezielte Ausschöpfung des Potenzials des Bevölkerungswachstums durch Zuzug aus Agglomerationen (Angebotsseite) und lokalem Konsum (residenzielle Ökonomien, Nachfrageseite)</p>	<p>Verlust von Standortqualitäten für Wohnen durch anhaltenden Siedlungsdruck. Dieser kann zu einer weiteren Zersiedlung führen, welche wiederum steigende Kosten für Infrastrukturen, erhöhte Verkehrsbelastungen, einem Verlust von Naherholungsqualitäten sowie zum Verlust des ländlichen Charakters der Siedlungsstruktur führen kann</p> <p>Sinkende Wettbewerbsfähigkeit als Arbeitsstandort aufgrund zunehmenden globalen Wettbewerbs im produzierenden Sektor und „spatial mismatch“ des Humankapitals, d.h. gut qualifizierte und spezialisierte Erwerbspersonen arbeiten nicht am Ort, sondern in der Agglomeration (PendlerInnen)</p> <p>Qualitätsverlust der Kulturlandschaft und des Kulturlands aufgrund der sinkenden Beschäftigung in der Landwirtschaft</p>
Peripherer ländlicher Raum	<p>Hohes Nutzungspotenzial natürlicher Ressourcen (z.B. Energie, Nahrungs- und Genussmittel)</p> <p>Potenzial zur Steigerung der lokalen Wertschöpfung durch Tourismus oder Naherholung dank gezielter Vermarktung lokaler</p>	<p>„Entkopplung“ von regional- und wirtschaftspolitischen Förderinstrumenten aufgrund fehlender bzw. durch „enge Netzwerke“ absorbiertes unternehmerischer Kapazitäten</p> <p>Ausbleibender Ausbau bzw. Erhalt der</p>

⁵ Die Zusammenstellung ist nicht abschliessend. Weiterführende Analysen finden sich in Inputpaper 3 (Mayer et al. 2013c) sowie in verschiedenen weiteren Publikationen zur Analyse von Stärken und Schwächen bzw. Entwicklungspotenzialen der Berggebiete und ländlichen Räume, z.B. ROREP (2006), Berger & Flury (2011), Ecoplan (2012a).

Raumtypen	Chancen	Risiken
	<p>Traditionen, intakter Kulturlandschaft und Siedlungsbilder</p> <p>Potenziale in der multifunktionalen Landwirtschaft für Angebotsentwicklung im naturnahen Tourismus</p> <p>Profilierung als Wohn- und Arbeitsstandorte für ausgewählte Segmente der Zu- und Rückwanderung („amenity migrants“ bzw. „new highlanders“)</p>	<p>Infrastruktur aufgrund fehlender Finanzierung oder übergeordneter Schutzbestimmungen</p> <p>Wirtschaftliche Stagnation oder Bedeutungsverlust aufgrund tiefer Erwerbsquoten oder Abwanderung (insbesondere „brain drain“)</p>
<p>Alpine Tourismuszentren</p>	<p>Stärkung bestehender Aktivitäten auf Basis der bestehenden, global bekannten Marken/„brands“, v.a. im Wintertourismus</p> <p>Gezielte Ausweitung des touristischen Angebots in der Zwischen- und Sommersaison aufgrund des Klimawandels - Attraktivitätszunahme im Bergtourismus durch Sommerfrische</p> <p>Komparative Vorteile im Wintertourismus im internationalen Vergleich aufgrund der vergleichsweise grossen Anzahl hochgelegener Skigebiete</p> <p>Wahrnehmung der Zentrumsfunktion (Bildung, Gesundheit, Verkehrserschliessung, ÖV, Service public, etc.) für die umliegenden peripheren ländlichen Räume</p>	<p>Verwundbarkeit der regionalen Wirtschaft aufgrund der Abhängigkeit vom Tourismus und dessen exogenen Einflussfaktoren. Gefahr eines schleichenden Verlustes an internationaler Wettbewerbsfähigkeit, u.a. aufgrund kleinstrukturierter Tourismuswirtschaft, ungünstigen Wechselkursverhältnissen und hoher Kosten.</p> <p>Investitionshürden aufgrund von Zielkonflikten zwischen Ausbau der Infrastruktur und Schutz der Landschaft</p> <p>Die bestehende Rechtsunsicherheit aufgrund der Zweitwohnungsinitiative hat eine blockierende Wirkung auf den Strukturwandel</p> <p>Zunehmender Druck auf die Landschaft durch Ausbau der touristischen Infrastruktur</p> <p>Zunahme der Kosten für das Risikomanagement zum Schutz vor Naturgefahren</p>
<p>Klein- und Mittelstädtische Zentren / Ländliche Zentren</p>	<p>Gezieltere Nutzung der administrativen und politischen Zentrumsfunktionen durch langfristige Aufwertung der traditionellen urbanen Kerne (Marktplätze)</p> <p>Langfristige Stärkung des Arbeitsstandorts aufgrund einer gut qualifizierten Erwerbsbevölkerung, Nähe zu Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen</p>	<p>Aufrechterhaltung der Zentrumsfunktion wird z.B. durch Erosion des Einzelhandels, abnehmendem ehrenamtlichen Engagement in Kultur- und Sozialorganisationen, etc. in Frage gestellt</p> <p>Verlust von Standortqualitäten für Wohnen durch anhaltenden Siedlungsdruck. Dieser kann zu einer weiteren Zersiedlung führen, welche wiederum steigende Kosten für Infrastrukturen, erhöhte Verkehrsbelastungen, einem Verlust von Naherholungsqualitäten sowie zum Verlust des ländlichen bzw. kleinstädtischen Charakters der Siedlungsstruktur führen kann.</p>

Quelle: Mayer et al. 2013c

Die exemplarische Zusammenstellung territorial spezifischer Chancen und Risiken für die Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räumen, bildet die hohe Heterogenität der Berggebiete und der ländlichen Räume der Schweiz ab. Sie zeigt deutlich, dass für die gezielte Stärkung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung des Berggebiets und der ländlichen Räume ein territorialer Ansatz notwendig ist. Ein solcher Ansatz muss die regional spezifische Entwicklungs- und Anpassungsfähigkeit der Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz ins Zentrum -

4. Bestehende Bundespolitiken für die Berggebiete und ländlichen Räume

Die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz sind landschaftlich, wirtschaftlich und kulturell sehr heterogen. Ebenso heterogen wie die Räume selbst, sind die politischen und rechtlichen Zielvorgaben, die für diese Räume existieren (Ecoplan 2012a; BNLR 2012). Diese politischen Zielvorgaben sowie die zur Erfüllung dieser Zielvorgaben eingesetzten Instrumente des Bundes wurden durch das Bundesnetzwerk Ländlicher Raum (BNLR 2012) aufbereitet und von Ecoplan (2012a) auf Synergien, Widersprüche und Lücken hin untersucht. Diese Aufarbeitung kann sich wiederum auf umfangreiche Vorarbeiten im Auftrag der Bundesverwaltung (z.B. Schuler et al. 2004; Egger und Parvex 2007) oder im Rahmen unabhängiger Forschungsprojekte (z.B. ROREP 2006) stützen.

Die Auflistung der Zielsetzungen der bisherigen Bundespolitiken mit expliziter oder impliziter Raumwirkung in den Berggebieten und ländlichen Räumen⁶ ist in Anhang 2 zusammengestellt und zeigt, dass das Engagement des Bundes sehr breit gefasst und durch verschiedene Politikbereiche abgedeckt ist⁷. Diese inhaltliche Breite ist das Resultat einer zeitlich veränderten Problemwahrnehmung:

Phase 1: Verankerung von Ausgleichs- und Schutzzielen (ab 1970er): Ziele wie dezentrale Besiedlung, Gewährleistung der Grundversorgung, innerer Zusammenhalt, Förderung der kulturellen Vielfalt, Schutz von Ortsbild, Landschaft und Naturdenkmäler, sichere Versorgung der Bevölkerung, Schutz vor Naturgefahren sind seit mehr als 30 Jahren in den gesetzlichen Vorgaben verankert.

Phase 2: Entwicklung Richtung regionaler Wettbewerbsfähigkeit (Ende 1990er): In den 1990er Jahren begann der sogenannte Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik. Der Fokus wurde auf die Stärkung der Zusammenarbeit durch interkantonale und sektorübergreifende Koordination gelegt (z.B. durch die Verordnung „Raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben“ aus dem Jahr 1997). Mit der Entkoppelung des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Kantonen im Rahmen des neuen

⁶ Unter *explizit raumwirksam* werden Querschnittspolitiken mit territorial expliziten Wirkungssphären, wie, z.B., die Raumplanung oder die Regionalpolitik, verstanden. Als *implizit raumwirksam* werden Sektorpolitiken bezeichnet, deren Massnahmen implizit Raumwirkung entfalten, z.B. durch die Verbesserung der physischen Erreichbarkeit von Regionen durch die Verkehrspolitik oder durch Schaffung direkter und indirekter Wertschöpfung und Beschäftigung z.B. durch die Verteidigungspolitik.

⁷ Einzig für die Herausforderung der (Trans)nationalen Migration (siehe Kapitel 3.1) besteht bis heute keine politische bzw. rechtliche Vorgabe darüber, wie bzw. ob der Bund auf das zunehmende Neben- und Miteinander verschiedener Bevölkerungs- und Kulturgruppen im Tief- und Hochlohnsegment in den Berggebieten und ländlichen Räumen reagieren will bzw. soll.

Finanzausgleichs (2008) von der Regionalpolitik wurde letztere als Neue Regionalpolitik (2008) noch klarer auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Berggebiete und ländlichen Räume ausgerichtet. Auch in weiteren Instrumenten des Bundes, z.B. im Rahmen der Pärkepolitik (2007), wurde die Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit von Regionen als Ziel aufgenommen.

Phase 3: Abgeltung gesellschaftlich anerkannter Leistungen in den Berggebieten und ländlichen Räumen (ab 2011/2012): Neue Verordnungen anerkennen, dass Berggebiete und ländliche Räume bestimmte Leistungen erbringen, die erfasst und abgegolten werden sollen (z.B. den Erhalt der Biodiversität durch die Landwirtschaft). 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, Waldpolitik 2020.

Die Entwicklung der Gesetzgebung für das Berggebiet und die ländlichen Räume ist einerseits evolutiv, d.h. der Problemwahrnehmung gefolgt, andererseits additiv erweitert worden: 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 kohärent ergänzt, sondern sind hauptsächlich sektorspezifischen Logiken oder Volksentscheiden gefolgt (z.B. Zweitwohnungsbau, Alpenquerender Schwerverkehr). Die Entwicklung der Gesetzgebung darf daher nicht normativ interpretiert werden, d.h. „neuere“ Gesetze sind aus politischer Sicht nicht höher zu gewichten als ältere. Die Konsequenz dieser Entwicklung ist ein breites „Nebeneinander“ von politischen bzw. rechtlichen Vorgaben zur Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räumen. Zielkonvergenzen zwischen Politikbereichen oder die Kumulierung von Massnahmen in bestimmten Regionstypen sind dann erste Ansatzpunkte für einen koordinierten und somit kohärenteren Mitteleinsatz.

Neben den inhaltlichen Zielsetzungen der Politik haben sich auch die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen über die Zeit verändert. Die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen, den Regionen und den Gemeinden gestaltet sich heute offener und partnerschaftlicher als noch vor 40 Jahren. Als Folge der voranschreitenden Globalisierung und der zunehmenden Integration in internationale Wirtschaftsräume hat sich sowohl für den Bund als auch für die Kantone und Gemeinden der Druck erhöht, partnerschaftliche, grenz- und sektorübergreifende Lösungen zu entwickeln. Zur Erarbeitung solcher Lösungen wurden auch neue Formen der institutionellen Zusammenarbeit entwickelt, wie die Konferenz der Kantonsregierungen (1993) oder die Tripartite Agglomerationskonferenz (2001).

Die Politiken des Bundes mit expliziter oder impliziter Raumwirkung in den Berggebieten und ländlichen Räumen sind thematisch breit aufgestellt. Diese thematische Breite deckt die anstehenden Herausforderungen in diesen Räumen weitestgehend ab (Ecoplan 2012b). Nicht nur inhaltlich, sondern auch im Hinblick auf die Umsetzung der Politiken des Bundes mit expliziter oder impliziter Raumwirkung in den Berggebieten und ländlichen Räumen ist die Schweiz im internationalen Vergleich gut aufgestellt (Gloersen und Michelet 2014). Der föderale Staatsaufbau und die in den letzten Jahrzehnten entwickelten Formen der Zusammenarbeit zwischen und unter verschiedenen öffentlichen Körperschaften sind günstige Voraussetzungen für die flexible Umsetzung einer kohärenten Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume. Handlungsbedarf im Hinblick auf diese Strategie besteht vorab in zwei Punkten (vgl. auch Ecoplan 2012b):

- *Vielzahl von Instrumenten mit teilweise komplementärer Wirkung:* Bundespolitische Massnahmen sind vorhanden und bieten grundsätzlich ein geeignetes Instrumentarium für den Umgang mit den anstehenden Herausforderungen für die Berggebiete und ländlichen Räume. Allerdings entfalten einige Instrumente komplementäre oder redundante Wirkungen.
- *Hoher Stellenwert und hohe Mittelausstattung sektoralpolitischer Massnahmen:* Neben der Raumentwicklungspolitik sind indirekt raumwirksame Sektoralpolitiken für die Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume entscheidend. Diese Sektoralpolitiken sind aber primär aus einer sektoralen Optik entwickelt worden und sind daher im Kern „räumlich blind“. Da Unterschiede in der Grundkonzeption (Umschreibung des ländlichen Raums, strategische Orientierung, Aufgabenteilung Bund/Kantone) dieser Politiken vorhanden sind, treten auch Zielkonflikte auf. Wenn auch diese Zielkonflikte mit einer Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume nicht vollständig aufzulösen sind, müsste eine solche Strategie zumindest dazu beitragen, dass die Mittel noch verstärkt fokussiert und synergetisch vergeben werden.

Für die Ausarbeitung einer kohärenten Strategie für das Berggebiet und die ländlichen Räume bedeuten diese Feststellungen, dass Ziele und Inhalte der Politik mit expliziter oder impliziter Raumwirkung weitgehend bekannt sind. Im Gegensatz dazu muss es darum gehen, geeignete institutionelle Modelle zur Koordination der verschiedenen Tätigkeiten des Bundes mit expliziter oder impliziter Raumwirkung in den Berggebieten und ländlichen Räumen zu entwickeln.

5. Die Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz

5.1 Aufbau der Strategie

Abbildung 1 verdeutlicht den Aufbau der Strategie. In den folgenden Kapiteln werden die Elemente der Strategie (Vision, Ziele, Handlungsachsen) beschrieben, fünf Grundsätze staatlichen Handelns im Sinne der Strategie aufgezeigt und ein Governancemodell vorgestellt. Wie die Abbildung zeigt, zeichnet sich die Strategie des Bundes durch ein Zusammenspiel von Top-down und Bottom-up-Ansätzen aus. Durch dieses Zusammenspiel soll sichergestellt werden, dass die implizit und explizit raumwirksamen Sektoralpolitiken besser abgestimmt werden und den unterschiedlichen räumlichen Voraussetzungen in den Berggebieten und ländlichen Räumen vermehrt Rechnung getragen wird.

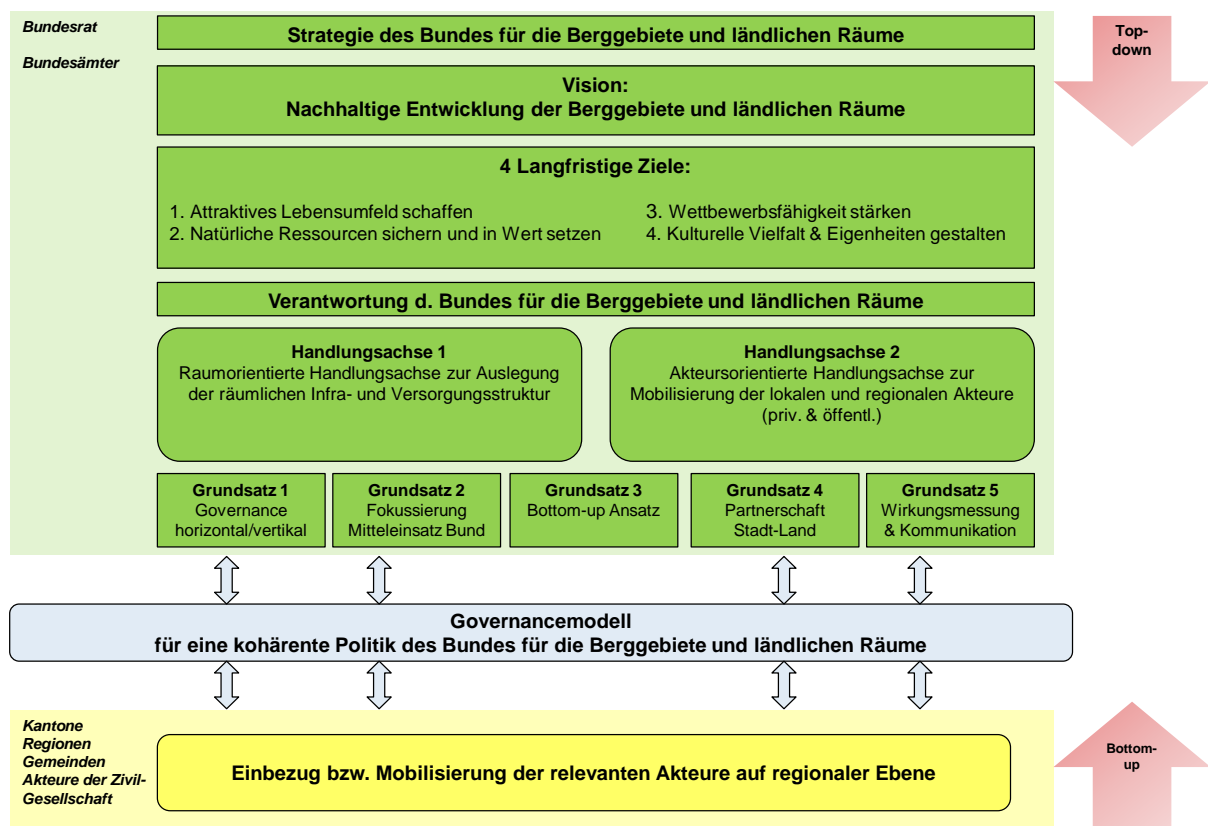


Abbildung 1: Aufbau und Elemente der Strategie des Bundes (Eigene Darstellung)

5.2 Die Vision für die Berggebiete und ländlichen Räume

Auf der Grundlage der Diskussionen und Inputs zu den Charakteristiken und Funktionen der Berggebiete und ländlichen Räume, zu den Herausforderungen, Chancen und Gefahren sowie zu den bestehenden Bundespolitiken hat die Strategiegruppe eine Vision für die Berggebiete und ländlichen Räume erarbeitet. Diese Vision legt den Schwerpunkt auf die Heterogenität der Berggebiete und ländlichen Räume sowie deren spezifischer Potenziale. Sie legt somit ein Augenmerk auf die Besonderheiten der einzelnen Gebiete. Zudem fordert die Vision die Berggebiete und ländlichen Räume auf, gemeinsam mit dem Bund, den Kantonen und anderen relevanten Akteuren, tragfähige Perspektiven für die Zukunft zu entwickeln. Darüber hinaus wird in der Vision deutlich, dass sich die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz nur in Partnerschaft und in Abstimmung mit den urbanen Agglomerationen entwickeln können. Die vorliegende Vision setzt auf eine nachhaltige Entwicklung dieser Räume und konkretisiert die vom Bundesrat verabschiedete „Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015“ (Schweizerischer Bundesrat 2012) sowie das 2012 vom Bundesrat verabschiedete Raumkonzept Schweiz.

Vision für eine nachhaltige Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz

Die Berggebiete und ländlichen Räume leisten in ihrer Vielfalt und mit ihren spezifischen Potenzialen einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Schweiz.

Für Wohn- und Arbeitsstandorte bestehen langfristige Entwicklungsperspektiven und eine gesicherte Qualität der Erholungsgebiete und Naturräumen bei gleichzeitiger produktiver Nutzung der funktionalen Beziehungen mit den Agglomerationen.

Innovative und unternehmerische Akteure sind in der Lage, auf kommunaler und regionaler Ebene zusammen mit Bund und Kantonen und im internationalen Austausch zukunftsorientierte Antworten auf die wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Herausforderungen zu entwickeln.

Gemeinsam mit den urbanen Räumen prägen die Berggebiete und ländlichen Räume die Identität, das Image und damit die Entwicklung der Schweiz.

Die Vision orientiert sich an den unbestrittenen Funktionen, die die Berggebiete und ländlichen Räume für die Schweiz übernehmen. Es nimmt die Ausgangslagen auf, die sich aus den geschilderten Herausforderungen ergeben. Es leitet über zu den strategischen Zielen, die die Handlungsachsen der verschiedenen Staatebenen ausrichten und bündeln sollen.

5.3 Strategische Ziele für die Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume

Damit diese Vision in der realen Politik ihren Niederschlag findet, werden vier strategische Ziele festgelegt, an denen sich die implizit und explizit raumwirksamen Sektoralpolitiken des Bundes sowie weitere für die Berggebiete und ländlichen Räume relevanten Akteure orientieren sollen. Die Ziele benennen die vier wesentlichen Aspekte der zukünftigen Entwicklung dieser Räume, die gemeinsam von Bund, Kantonen, Gemeinden und Regionen verfolgt werden sollen. Sie geben eine Antwort auf die beschriebenen Herausforderungen und reflektieren die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (ökologisch, wirtschaftlich und sozial). Die Ziele sind langfristig orientiert und haben einen Zeithorizont von 15 Jahren (z.B. Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume 2030). Kantone und Regionen können weitere, komplementäre Ziele definieren.

Ziel 1: Attraktives Lebensumfeld schaffen: Die Berggebiete und ländlichen Räume gestalten ein attraktives Lebensumfeld für ihre Bewohnerinnen und Bewohner. Durch den qualitätsvollen Umgang mit der Landschaft einschliesslich der Baukultur und der Aufwertung von Ortskernen fördern die Akteure in den Berggebieten und ländlichen Räumen die Siedlungsqualität, werten die Landschaft auf und stärken die regionale Vielfalt. Sie bieten zukunftsfähige Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten an. Sie weisen eine qualitativ gute, den Bedürfnissen von Bevölkerung und Wirtschaft angepasste Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen auf. Verkehr, Energie und Siedlung sind in den Berggebieten und ländlichen Räumen aufeinander abgestimmt.

Ziel 2: Natürliche Ressourcen sichern und in Wert setzen: Die natürlichen Ressourcen wie Landschaft, Boden, Biodiversität, Wald und Wasser (Ökosystemgüter) sowie ihre Funktionen wie Erholung, CO₂-Speicherung oder kinetische Energie (Ökosystemdienstleistungen) werden langfristig gesichert und über geeignete Mechanismen so in Wert gesetzt, dass Wertschöpfung vermehrt vor Ort und bei den Leistungserbringern anfällt.

Ziel 3: Wettbewerbsfähigkeit stärken: Die Berggebiete und ländlichen Räume stärken ihre wirtschaftlichen Aktivitäten und entwickeln diese regional spezifisch weiter, damit attraktive Arbeitsplätze in zukunftsorientierten Branchen entstehen. Sie sichern sich somit ihre wirtschaftliche Funktion und stärken ihre Rolle als Arbeits- und Wohnorte. Die Innovations- und die Kooperationsfähigkeit sowie das Unternehmertum werden gestärkt, damit die Betriebe in den Berggebieten und ländlichen Räumen auch langfristig in globalen Märkten erfolgreich sein können.

Ziel 4: Kulturelle Vielfalt gestalten: Die Berggebiete und ländlichen Räume gestalten ihre kulturelle Vielfalt aktiv. Die Verbindung zwischen Tradition und Moderne spielt dabei eine wichtige Rolle und zeigt sich in innovativen Ansätzen in Architektur, Kunst, Tourismus bis hin zur Land- und Waldwirtschaft. Die kulturelle Vielfalt wird als wichtiges Element der Attraktivität des Raumes für Wohnen, Freizeit und Tourismus aktiv entwickelt. Kulturelle Vielfalt beinhaltet auch eine aktive Einbindung der unterschiedlichen Akteure vor Ort wie z.B. Bewohnerinnen und Bewohner des Gebiets, Gäste, Schulen, Vereine, Freiwilligennetzwerke oder auch Tourismusorganisationen. Sie sind wichtige Stützpfiler einer vielfältigen Gesellschaft und werden in die Planung und Entwicklung von Projekten und Massnahmen einbezogen.

5.4 Strategische Handlungsachsen

Die Vision und die langfristigen Ziele stellen die Vorgaben der Strategie dar, die über zwei politische Handlungsachsen verfolgt werden. Handlungsachse 1 beschreibt die Ausrichtung einer Politik für die Berggebiete und ländlichen Räume im Hinblick auf die raum- und infrastrukturelle Ausstattung (Raumentwicklung). Handlungsachse 2 beschreibt eine Politik des Bundes, die die Mobilisierung der regionalen Akteure für zukunftsfähige Projekte zum Ziel hat. Die beiden Handlungsachsen leiten sich von den vier langfristigen Zielen ab und tragen somit nur in ihrer Kombination zur Zielerreichung bei.

Die *raumorientierte* Handlungsachse greift die strategischen Vorgaben des Raumkonzepts Schweiz auf, wonach nicht überall alles zu fördern ist, sondern dort wo besondere Stärken bestehen, diese für eine spezifische territoriale Entwicklung zu nutzen sind. Das bedeutet, dass Bund, Kantone, Regionen und Gemeinden ihre Regionalentwicklungsstrategien auf den Grundsatz der dezentralen Konzentration ausrichten sollen und auch die raumwirksamen Sektoralpolitiken des Bundes nach diesem Grundsatz koordiniert werden müssen.

Die *akteursorientierte* Handlungsachse stellt sicher, dass im Sinne eines integrierten Bottom-up Ansatzes Akteure vor Ort mobilisiert und befähigt werden, damit diese Chancen und Möglichkeiten für unternehmerische und innovative Projekte vor Ort nutzen können. Da es bereits eine Vielzahl von Programmen und Initiativen gibt, gilt es Synergien zu nutzen und Akteure vor Ort besser zu vernetzen und regional zu verankern.

Beide Handlungsorientierungen berücksichtigen die funktionalen Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Typen der Berggebiete und ländlichen Räume und den Agglomerationen, sowohl in den regionalen Abgrenzungen als auch bei der Reichweite der Akteursnetzwerke.

Tabelle 5: Verknüpfung der Handlungsachsen mit den Zielen

Vision für eine nachhaltige Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz	
Ziel 1: Attraktives Lebensumfeld schaffen Ziel 2: Natürliche Ressourcen sichern und in Wert setzen Ziel 3: Wettbewerbsfähigkeit stärken Ziel 4: Kulturelle Vielfalt gestalten	Handlungsachse 1: Raumorientierte Handlungsachse zur Auslegung der räumlichen Infra- und Versorgungsstruktur Handlungsachse 2: Akteursorientierte Handlungsachse zur Mobilisierung der lokalen und regionalen Akteure

5.4.1 Handlungssachse 1: Raumorientierte Handlungssachse

Die Umsetzung der ersten Handlungssachse erfolgt mit den Instrumenten der Raumentwicklung durch die zuständigen Planungsträger. Die wichtigsten Planungsträger sind die Kantone, die vor allem über die Richtpläne, Raumkonzepte und die Agglomerationsprogramme die räumliche Infra- und Versorgungsstruktur auslegen und so die physischen Voraussetzungen nicht nur in Agglomerationen, sondern auch in den Berggebieten und in ländlichen Räumen schaffen. Hierbei sind insbesondere übergeordnete raumplanerische Konzepte (z.B. Raumkonzepte auf nationaler und kantonaler Ebene) und Sektorpolitiken, deren Ziele und Massnahmen räumliche Wirkung haben, abzustimmen. Insgesamt verfolgt diese Handlungssachse die Festigung und dynamische Weiterentwicklung eines strukturellen Rückgrates in den Berggebieten und ländlichen Räumen, das Versorgungssicherheit für die Bevölkerung und damit auch Planungssicherheit für private und öffentliche Investitionen schafft.

Die raumorientierte Handlungssachse ist angesichts der Herausforderungen, Chancen und Risiken (Kapitel 3) im Hinblick auf die zukünftige Raumentwicklung der einzelnen Raumtypen wie folgt von Bedeutung:

Die **periurbanen Räume** stehen unter anhaltendem Siedlungsdruck, der zur weiteren Zersiedlung führt, welche wiederum steigende Kosten für Infrastrukturen, erhöhte Verkehrsbelastung, zum Verlust von Naherholungsqualitäten sowie zum Verlust des ländlichen Charakters führen kann. Der Bund soll sich über die Richtplanung sowie über die Agglomerationsprogramme dafür einsetzen (z.B. über eine Abstimmung der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung unter Einbezug der periurbanen ländlichen Räume), dass diese negativen Folgen der Zersiedlung verhindert werden.

Für die **peripheren ländlichen Räume**, die vor allem mit einer demographischen und wirtschaftlichen Stagnation und einem einhergehenden Bedeutungsverlust zu kämpfen haben, spielen die klein- und mittelstädtischen Zentren sowie die ländlichen Zentren als regionale Stützpunkte eine zentrale Rolle. Ausserhalb dieser Zentren sind die Kantone als Planungsträger zusammen mit dem Bund im Rahmen der raumorientierten Handlungssachse gefordert, raumplanerische Zielvorstellungen und darauf ausgerichtete Konzepte für den Umgang mit Räumen mit anhaltend ungünstigen sozioökonomischen Entwicklungen zu entwickeln⁸.

⁸ Die Problematik sogenannter potenzialarmer Räume (z.B. entlegene Bergtäler) wurde bereits im Rahmen der Einführung der Neuen Regionalpolitik (2005, 2007) erkannt und benannt. Pilotprojekte (Cavelti und Kopanisky 2008) haben gezeigt, dass diese Problematik nicht allein vom Bund gelöst werden kann, sondern dass insbesondere auch die Kantone bei der Entwicklung von Perspektiven für diese Gebiete gefordert sind.

Die **alpinen Tourismuszentren** in den Berggebieten stehen vor der Herausforderung, ihre Infrastruktur qualitativ zu sichern bzw. gezielt weiterzuentwickeln und gleichzeitig die besonderen Umwelt- und Landschaftsqualitäten zu erhalten. Daraus ergeben sich Zielkonflikte, die im Rahmen der raumorientierten Handlungsachse angegangen werden müssen.

Klein- und mittelstädtische Zentren/Ländliche Zentren in den Berggebieten und ländlichen Räumen spielen eine zentrale Rolle zur Stabilisierung des peripheren ländlichen Raums. Sie sind die Stützpunkte, an denen sich der Service public und die Nahversorgung für die Bewohnerinnen und Bewohner konzentrieren. Zudem stellen diese Stützpunkte auch wichtige Absatzmöglichkeiten und Märkte für das produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft dar. Damit die klein- und mittelstädtischen Zentren ihre Zentrumsfunktionen wahrnehmen können, ist eine gute Erreichbarkeit und Anbindung an die nationalen Verkehrsachsen sowie die Ausstattung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen und mit Einrichtungen im Bildungs- Sozial- und Gesundheitswesen für die Bevölkerung entscheidend. Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann die kritische Grösse und die nötige urbane Dichte zur Wahrnehmung von Zentrumsfunktionen erreicht werden. Der Bund soll sich zusammen mit den Kantonen und Gemeinden dafür engagieren, dass sich die öffentlichen Investitionen im Infrastruktur- und Versorgungsbereich auf die Herausbildung und Verstärkung solcher klein- und mittelstädtischen Zentren konzentrieren. Damit die klein- und mittelstädtischen Zentren ihre Rolle als regionale Stützpunkte und die damit verbundenen Zentrumsfunktionen wahrnehmen können, sind nötigenfalls territoriale Reformen wie Gemeindefusionen, verbindliche Kooperationen und Zweckverbände zu animieren und gegebenenfalls finanziell und administrativ zu unterstützen.

5.4.2 Handlungsachse 2: Akteursorientierte Handlungsachse

Die zweite Handlungsachse der Strategie stellt die Akteure im Berggebiet und den ländlichen Räumen ins Zentrum und zielt auf unternehmerisches Denken und Handeln und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Ohne aktives Unternehmertum werden weder zusätzliche Wertschöpfung noch Arbeitsplätze im Berggebiet und in den ländlichen Räumen geschaffen. Berggebiete und ländliche Räume sind traditionell von einem starken sozialen Zusammenhalt geprägt. Dieser Zusammenhalt wird allerdings durch die diversen Herausforderungen in Frage gestellt. Die Stärkung von unternehmerischem Denken und Handeln und des sozialen Kapitals soll durch die Mobilisierung der unterschiedlichen Akteure vor Ort erfolgen. Diese Mobilisierung sollte im Sinne einer Bottom-up Selbstorganisation erfolgen, d.h. die übergeordnete Ebenen wie Kanton oder Bund unterstützen einzelne Aktivitäten, konkrete Projekte müssen aber von unten her initiiert und geführt werden.

Die Stärkung unternehmerischen Denkens und Handelns wird durch den Bund zusammen mit den Kantonen bereits im Rahmen bestehender Instrumente gefördert. Zum Beispiel existieren

Instrumente der Neuen Regionalpolitik und Innotour im Bereich Wirtschaft und Tourismus. In der Agrarpolitik werden Projekte zur Regionalen Entwicklung (PRE) durch das Bundesamt für Landwirtschaft gefördert. Ebenso zu nennen ist die Pärkepolitik des BAFU oder die Modellvorhaben, mit denen der Bund neue thematische Akzente im Berggebiet und den ländlichen Räumen setzen kann (für eine Auflistung der vielfältigen Instrumente siehe auch Anhang 3). Diesen Instrumenten ist gemeinsam, dass sie Aktivitäten unterstützen, welche unternehmerisches Denken und Handeln fördern (z.B. Innovationsförderung, Massnahmen für die regionale und internationale Markterschliessung, etc.). Da es bereits Instrumente gibt, gilt es Synergien zu nutzen und Akteure vor Ort besser zu vernetzen.

In der akteursorientierten Handlungsachse geht es insgesamt darum, unternehmerische Aktivitäten mit Aussicht auf die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen mit Vernetzung, Coaching, Beratung, Wissenszugang und Absicherung erhöhter Risiken aus Marktgrösse und eingeschränkter Erreichbarkeit zu unterstützen und in Verbundprojekten einzubinden. Zudem geht es darum, regionale Akteure zu mobilisieren und deren Aktivitäten auf die vier langfristigen Ziele der Strategie auszurichten. Mit solchen Aktivitäten tragen regionale Akteure im Rahmen des Bottom-up-Ansatzes zur lokalen und regionalen Entwicklung bei, indem sie Lösungen für lokale Probleme im Einklang mit den Zielen der Strategie in einem partizipativen Verfahren entwickeln.

5.5 Grundsätze staatlichen Handelns im Sinne der Strategie

Die Strategie des Bundes soll die Kohärenz der politischen Massnahmen des Bundes mit expliziter oder impliziter Raumwirkung in den Berggebieten und ländlichen Räumen der Schweiz stärken. Damit diese Stärkung und damit die Umsetzung der Strategie langfristig Erfolg haben kann, sollte sich staatliches Handeln an folgenden **fünf Grundsätzen** orientieren:

Grundsatz 1: Horizontale und vertikale Zusammenarbeit stärken

Für eine kohärente Bundespolitik für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz muss die horizontale und vertikale Kooperation staatlichen Handelns gestärkt werden. Hierzu müssen zum einen die explizit raumwirksamen Instrumente und Massnahmen des Bundes horizontal koordiniert und territorial geschärft werden (horizontale Steuerungsrichtung)⁹. Zum anderen soll die

⁹ Die horizontale Koordination explizit raumwirksamer Tätigkeiten des Bundes sind bereits in der „Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben“ vom 22. Oktober 1997 geregelt. Die Verordnung wurde aufgrund von umfassenden Aufträgen des Bundesrats vom Dezember 1995 erarbeitet und stützt sich auf das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG). Die wesentlichen Inhalte dieser Verordnung betreffen die räumlichen Ziele und Strategien gemäss Grundzügen der Raumordnung, die Definition von Spielregeln für Kooperation und Koordination, die Festlegung von organisatorischen Zuständigkeiten und die Zurverfügungstellung von Kapazitäten. Darüber

horizontale Koordination der implizit raumwirksamen Politiken des Bundes, d.h. Sektoralpolitiken wie, z.B., Tourismus-, Agrar- oder Energiepolitik, gestärkt werden. Der Bund soll eine Vorbildfunktion einnehmen hinsichtlich der Abstimmung und Steuerung dieser implizit raumwirksamen Sektoralpolitiken auf die vier Ziele dieser Strategie.

Zum anderen muss sichergestellt werden, dass die unterschiedlichen Agenden, Prozesse und Akteure auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden koordiniert werden (vertikale Steuerungsrichtung). Die Vision und die langfristigen Ziele können nur dann erreicht werden, wenn alle relevanten Akteure in die Entwicklung und Umsetzung der explizit und implizit raumwirksamen Politiken, Konzepte, Programme und Instrumente einbezogen werden. Es ist deshalb auch notwendig, die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden und den Akteure der Zivilgesellschaft im Hinblick auf die langfristige Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume zu verbessern.

Grundsatz 2: Fokussierung des Mitteleinsatzes des Bundes als Auftrag

Eine bessere Abstimmung der raumwirksamen Sektoralpolitiken ermöglicht einen fokussierten Mitteleinsatz des Bundes. Dazu braucht es eine klare Ausrichtung bestehender und neu zu schaffender Instrumente auf die Ziele der Strategie. Für diese Fokussierung des Mitteleinsatz sind Gremien zu beauftragen, die mit entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet sind.

Grundsatz 3: Bottom-up Initiativen stärken

Der Bund unterstützt Akteure in den Berggebieten und ländlichen Räumen, damit diese Herausforderungen aktiv und mit wirksamen Formen der regionalen Zusammenarbeit angehen können. Durch wettbewerbliche Rahmenbedingungen und Anreizsysteme fördert der Bund lokale Initiativen und regionale Kooperationen, die unterschiedliche Aspekte der Entwicklung (z.B. sozial, wirtschaftlich, ökologisch) integrieren. Der Bund beeinflusst dadurch das strategische Denken auf regionaler Ebene, damit Akteure vor Ort durch Regionale Akteursgruppen territorial spezifische Entwicklungsperspektiven entwerfen und darauf ausgerichtete Projekte verfolgen können.

Grundsatz 4: Partnerschaft Stadt-Land im Rahmen der funktionalen Beziehungen vorantreiben

Berggebiete und ländliche Räume existieren nicht isoliert von den urbanen Räumen, sie stehen mit diesen in einem engen Austausch (funktionale Beziehungen). Um diesen Beziehungen Rechnung zu tragen gilt es, Problemlösungen in funktionalen Räumen anzugehen sowie innovative Nutzen-Lastenausgleichsmodelle zu prüfen (z.B. neue Modelle für Abgeltungen für Ökosystemgüter und –dienstleistungen). Mit diesem Grundsatz soll die Strategie des Bundes anschlussfähig an bereits

hinaus ergibt sich eine gesetzliche Pflicht zur horizontalen Koordination aus dem Art. 2 LWG (Absatz 2) und aus der Neuen Regionalpolitik (Ausrichtung 2).

bestehende Strategien und Programme wie dem Raumkonzept Schweiz oder der Agglomerationspolitik werden.

Grundsatz 5: Wirkungsmessung und Kommunikation stärken

Damit die Strategie nicht nur den nötigen politischen Rückhalt gewinnt, sondern auch Verbindlichkeit innerhalb der Bundesverwaltung herbeiführt, sind die Voraussetzungen für eine laufende Wirkungsmessung und deren Kommunikation zu schaffen. Auf der Basis einer periodischen Überprüfung der Zielerreichung kann zudem die Strategie beurteilt und falls nötig angepasst werden. Dazu sind Monitoring-, Evaluations- und Controllingprozesse einzuleiten. Um die Akzeptanz der Strategie in den Berggebieten und ländlichen Räumen zu erhöhen, und eine breite Öffentlichkeit für die Anliegen dieser Räume zu sensibilisieren ist die gemeinsame Politik von Bund und Kantonen für die Berggebiete und ländlichen Räume zielgruppenspezifisch zu kommunizieren.

5.6 Governancemodell der Strategie

Zentraler Bestandteil der Strategie für die Berggebiete und ländlichen Räume ist ein Governancemodell zur kohärenten Institutionalisierung der Strategie auf Ebene des Bundes. Die Bedeutung von Governance¹⁰, d.h. flexibler und problemorientierter Prozesse öffentlichen Handelns hat in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen und ist mittlerweile im europäischen Umfeld zu einem zentralen Thema räumlicher Strukturpolitik geworden (Gløersen und Michelet 2014).

Die Ursachen für diesen Bedeutungszuwachs sind in der zunehmenden Komplexität und globalen Dimension anstehender Herausforderungen für staatliches Handeln in der Raumentwicklungspolitik zu suchen. Diese Komplexität führt dazu, dass traditionelle, Top-down-Ansätze zur Steuerung territorialer Entwicklung zunehmend als wenig effektiv beurteilt werden (siehe Abbildung 2, links).

¹⁰ Unter dem Begriff Governance versteht Benz (2004) die spezifischen Steuerungs- und Regelungssysteme im Sinn von Strukturen und Prozessen privater oder öffentlicher Organisationen.

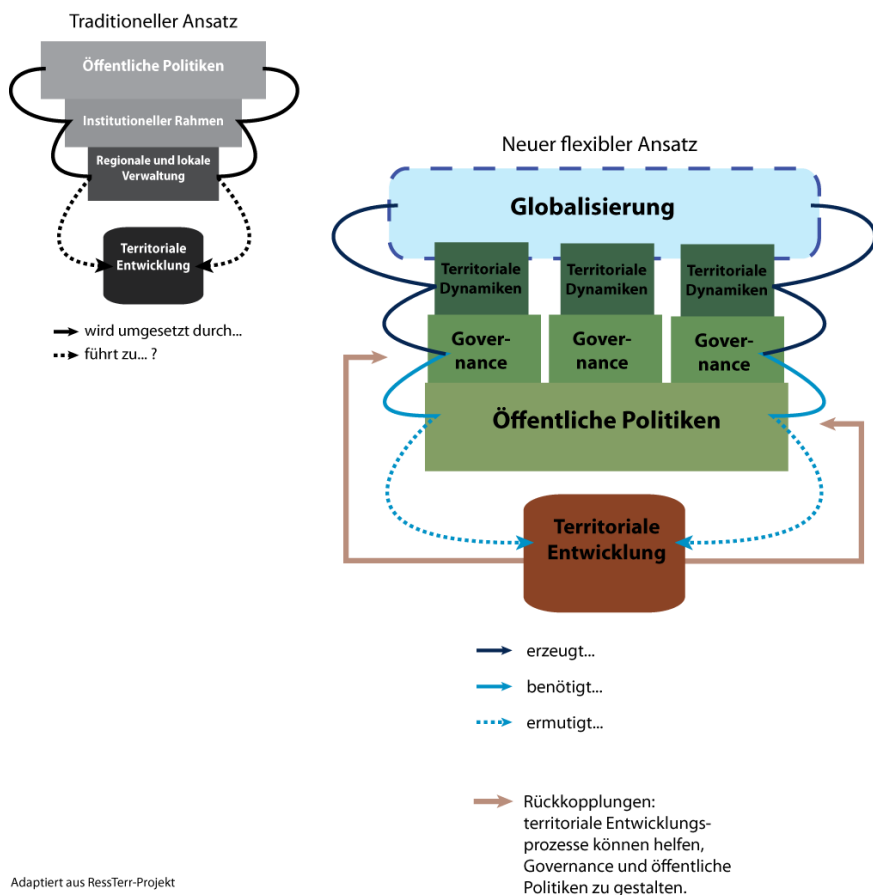


Abbildung 2: Flexibler Ansatz staatlichen Handelns in der Raumentwicklungspolitik (Quelle: Gløersen und Michelet 2014)

In Zeiten zunehmender globaler Verflechtungen und Einflüsse (Globalisierung) ist flexibles staatliches Handeln gefordert, das unterschiedlichen Voraussetzungen und Entwicklungen in den Berggebieten und ländlichen Räumen Rechnung trägt (Abbildung 2, rechts). In einem solchen, flexiblen und rückgekoppelten Modell staatlichen Handelns wird davon ausgegangen, dass globale Herausforderungen zu unterschiedlichen räumlichen Dynamiken in verschiedenen Teilräumen führen: So hat z.B. die Verschiebung der Wechselkursverhältnisse im Zuge der globalen Finanzkrise in alpinen Tourismuszentren und in periurbanen ländlichen Räumen mit einem hohen Anteil an exportorientierter produzierender Betriebe andere Konsequenzen als in peripheren ländlichen Räumen, in denen der Anteil eher binnenorientierter Branchen (erster Sektor) hoch ist. Solche regional unterschiedlichen Dynamiken führen zu spezifischen Governancemodellen, wie staatliche und nicht-staatliche Akteure mit anstehenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen umgehen. Neue, flexible Ansätze zur Steuerung territorialer Entwicklung lassen die Erfahrungen aus solchen regionalen Governancemodellen als Rückkopplung Bottom-up in die Gestaltung öffentlicher Politiken einfließen.

Diese zentrale Rolle von flexibler und anpassungsfähiger Steuerung (Governance) der Entwicklung im europäischen Kontext legt nahe, dass auch für die Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume ein spezifisches Governancemodell entwickelt werden soll. Ein solches Governancemodell soll aufzeigen, wie staatliches Handeln auf der Bundesebene innerhalb und zwischen den beiden Handlungsachsen der Strategie (raumorientiert, akteursorientiert) so gesteuert werden kann, dass die vier strategischen Ziele effektiv erreicht werden können. In der Literatur werden die folgenden Elemente hervorgehoben, die ein Governancemodell berücksichtigen muss (Treib et al. 2005):

- 1. Agenda:** *Welche politischen Agenden* bzw. „Inhalte“ müssen gesteuert bzw. koordiniert werden? Diese politischen Aktivitäten leiten sich aus der Legislaturplanung, also den strategischen Planungen der Bundespolitiken mit expliziter oder impliziter Raumwirkung in den Berggebieten und ländlichen Räumen ab. Mit Blick auf die Strategie für Berggebiete und ländliche Räume wird die Agenda bzw. die anstehenden Inhalte in erster Linie durch die Ziele der Instrumente der Sektoralpolitiken festgelegt. Weitere Inhalte werden durch Geschäfte aus dem Parlament vorgegeben oder werden in der Legislaturplanung entwickelt.
- 2. Prozesse:** *Wie steuern Akteure* bzw. Gremien die Umsetzung anstehender politischer Aktivitäten und gegebenenfalls ihre Zusammenarbeit mit anderen Gremien? Diese Strukturen und Prozesse für die Umsetzung der anstehenden Aktivitäten bauen auf die rechtlichen Vorgaben und Verwaltungsabläufe auf. Strukturen und Prozesse können aber auch neue Vorschläge für die Gestaltung der Abläufe innerhalb und zwischen den Bundesämtern sein, welche auf die Zielerreichung der Strategie zugeschnitten sind. Im Hinblick auf diese Strategie sind insbesondere die Strukturen zur Zusammenarbeit zwischen den Bundesämtern, zwischen den verschiedenen Staatsebenen und mit Akteuren ausserhalb der öffentlichen Verwaltung von zentralem Interesse.
- 3. Akteure:** *Welche Akteure bzw. Gremien steuern bzw. koordinieren* die Umsetzung anstehender politischer Aktivitäten? Die relevanten Akteure umfassen hierbei zum einen bestehende Akteure und Gremien innerhalb der Bundesverwaltung, können aber auch neu zu schaffende Gremien umfassen und schliessen insbesondere Akteure ausserhalb der Bundesverwaltung (Kantone, Regionen, Gemeinden) sowie des privaten Sektors im Allgemeinen (Verbände, Privatwirtschaft, Interessengemeinschaften ect.) ein. Für die Strategie des Bundes ist es entscheidend, dass Akteure und Gremien so zusammengestellt und beauftragt werden, dass eine effektive Umsetzung der Strategie erreicht werden kann.

Governance der Entwicklung ländlicher Räume anhand des Beispiels Finnland

Finnland ist eines der am weitesten fortgeschrittenen Länder bei der Institutionalisierung der Koordination (Governance) staatlicher Aktivitäten zur Entwicklung des ländlichen Raums auf nationaler Ebene. Eine zentrale Rolle im finnischen Governancemodell spielen das Rural Policy Committee (RPC) und die Lokalen Aktionsgruppen (LAGs). Das RPC ist diejenige Organisation, welche die explizite („narrow“), d.h. explizit auf regionalpolitische Ziele ausgerichtete Regionalpolitik und die implizite („broad“) Regionalpolitik, d.h. die indirekt raumwirksamen Sektorpolitiken, auf nationaler Ebene horizontal und vertikal koordiniert. Das RPC ist für diesen Zweck auf Ebene der nationalstaatlichen Ministerien horizontal breit abgestützt, umfasst aber insbesondere vertikal auch Vertretungen aus Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und v.a. auch aus den Regionen (via LAGs). Dank dieses umfassenden Koordinationsgremiums ist es Finnland gelungen, eine auf nationaler Ebene integrierte und multisektoral ausgerichtete Regionalpolitik zu entwickeln, in welcher strategische Entscheidungen dennoch so nah wie möglich bei der Bevölkerung getroffen werden.

Diese LAGs sind nach den folgenden Prinzipien aufgebaut:

- Tripartite Organisation mit einem Vorstand, der zu je einem Drittel aus öffentlichen Akteuren (Gemeinden), Vereinen und Verbänden und aus der ländlichen Bevölkerung zusammengesetzt ist;
- Sie sind als nichtstaatliche Organisationen (NGOs) registriert;
- Ihre Aktivitäten werden zu 20 Prozent von den Gemeinden kofinanziert. Da die LAGs sich über Gemeindegrenzen hinweg organisieren, erhalten sie Finanzierung von mehr als einer Gemeinde;
- Die regionale Abstimmung der unterschiedlichen LAGs wird durch das Regionalmanagement gewährleistet. Die LAGs sind darüber hinaus auch föderal in einer Organisation vertreten, die im Rahmen des Rural Policy Committees (RPC) Einfluss auf die Politik des ländlichen Raums nehmen kann. Diese Einbindung und Rückkopplung zwischen Bottom-up und Top-down stärkt das Gefühl der ländlichen Räume, zu einem Territorium zu gehören, dass nicht primär auf die urbanen Zentren ausgerichtet ist.

Quelle: Gløersen und Michelet 2014

In Abbildung 3 wird für die Institutionalisierung der Strategie für die Berggebiete und ländlichen Räume ein konkretes Governancemodell vorgeschlagen. Dieses Governancemodell beschreibt zwei Steuerungsrichtungen: Horizontal und Vertikal. Die horizontale Steuerungsrichtung zielt auf die Abstimmung der Zusammenarbeit der verschiedenen Verwaltungseinheiten auf Stufe der Bundesverwaltung. Die vertikale Steuerungsrichtung beschreibt die Abstimmung zwischen den Akteuren auf Bundesebene und denjenigen der übrigen Staatsebenen (Kantone und Gemeinden) sowie weitere relevante Akteure aus der Zivilgesellschaft. Die raumorientierte und die akteursorientierte Handlungsachsen grenzen die anstehenden Geschäfte (Agenda) sowie die beteiligten Akteure auf den drei staatlichen Ebenen ein. Akteure auf jeder Stufe erarbeiten langfristige Entwicklungsperspektiven (Strategie des Bundes, kantonale Raumentwicklungsstrategien, langfristige regionale Entwicklungsperspektiven), die durch die zuständigen Gremien abgestimmt werden.

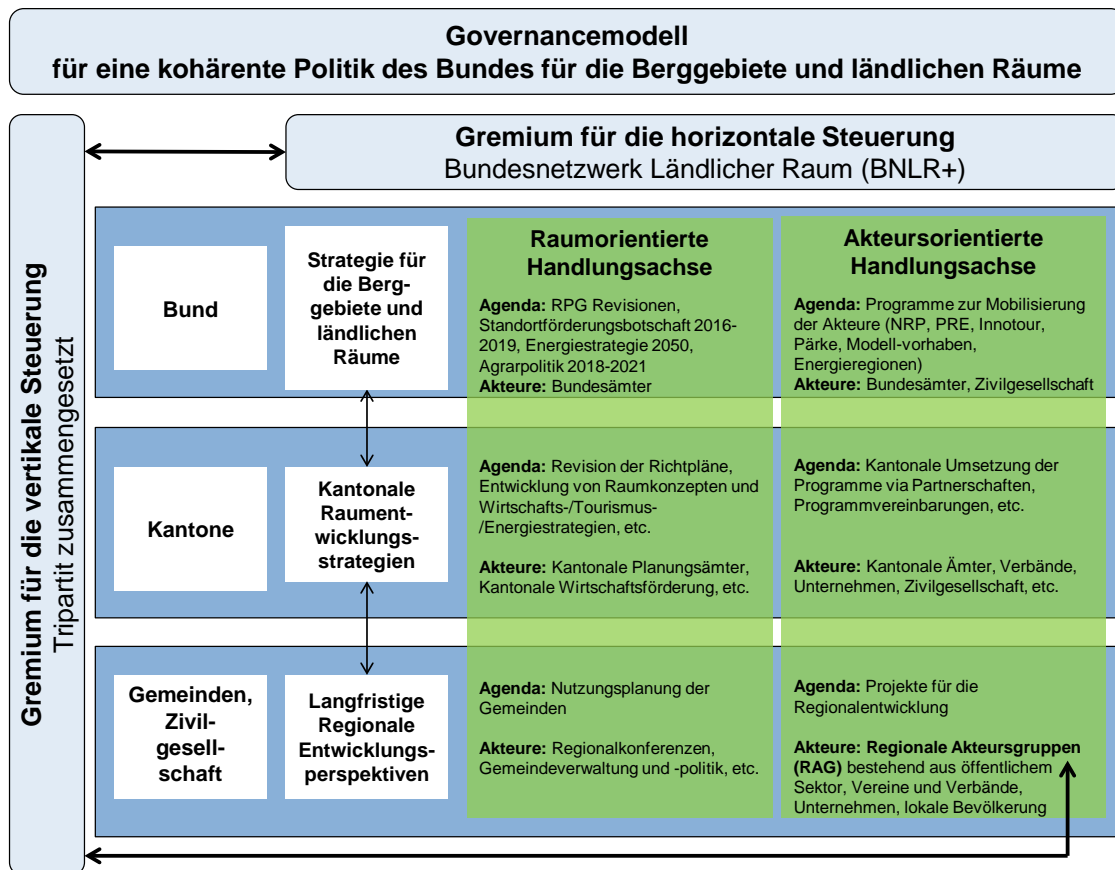


Abbildung 3: Vorschlag für ein Governancemodell der Strategie (Eigene Darstellung)

Das vorgeschlagene Governancemodell schlägt vor, **drei Steuerungsgremien einzusetzen**, welche in horizontaler und vertikaler Richtung staatliches Handeln mit Wirkung in den Berggebieten und den ländlichen Räumen besser abstimmen sollen. Erstens soll auf Ebene des Bundes (Top-down) das bereits existierende Bundesnetzwerk Ländlicher Raum, welches 2002 von der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) geschaffen wurde, gestärkt werden (BNLR+). Mit diesem Gremium soll die Kohärenz des staatlichen Handelns auf Ebene des Bundes gestärkt und langfristig sichergestellt werden. Damit eine auf Bundesebene kohärente Politik auf lokaler und regionaler Ebene Erfolg haben kann, sind zweitens Partner auf regionaler Ebene nötig (Bottom-up). Solche Partner sollten als Regionale Akteursgruppen (RAG) institutionalisiert werden. Diese RAGs sollten aus bestehenden regionalen Organisationen entwickelt oder mit gezielten Anreizen neu geschaffen werden. Als Partner von unten müssen bestehende regionale Organe und Organisationen im Vordergrund stehen. Drittens soll ein Gremium, welches die relevanten staatlichen (tripartit) und privaten Akteure der Berggebiete und ländlichen Räume einbindet, mit der vertikalen Koordination, d.h. der permanenten Abstimmung und strategischen Weiterentwicklung der Top-down und der Bottom-up Komponente der Strategie, beauftragt werden.

Im Folgenden werden die drei zu schaffenden oder zu verstärkenden Gremien kurz vorgestellt.

Die **Stärkung des BNLR** sollte auf folgendes Profil eines BNLR+ hin erarbeitet werden:

Tabelle 6: Steckbrief eines Bundesnetzwerks ländlicher Raum PLUS (BNLR+)

Ziel	Ein Gremium auf Ebene der Bundesverwaltung zur horizontalen Koordination der Agenden des Bundes mit expliziter oder impliziter Raumwirkung in den Berggebieten und den ländlichen Räumen besteht. Das Gremium ist in der Lage, die Abstimmung der Agenden innerhalb der beiden Handlungsachsen (raumorientiert und akteursorientiert) sowie zwischen den Handlungsachsen zu gewährleisten.
Aufgaben	Das BNLR+ hat zwei Hauptaufgaben. Zum einen bringt es die langfristige räumliche Planung des Bundes (raumorientierte Handlungsachse) sowie die Ausrichtung der Förderinstrumente des Bundes (aktorsorientierte Handlungsachse) in grösstmögliche Übereinstimmung mit der Vision und den Zielen der Strategie. Zum andern schafft es zu den vier Zielen Anreize für die Umsetzung von Programmen und Projekten durch die RAGs. Solche Programme und Projekte setzt es, z.B. als thematische Förderschwerpunkte des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume im Rahmen gemeinsamer Entwicklungsinitiativen des Bundes (z.B. institutionalisierte Modellvorhaben) um.
Kompetenzen	Für die wirkungsvolle Erfüllung dieser Aufgaben ist das BNLR+ mit entsprechenden Kompetenzen auszustatten. Zu prüfen wäre, z.B., ein „Vetorecht“ im Hinblick auf die Freigabe von Bundesmitteln für gemeinsame Entwicklungsinitiativen. Damit dieses „Vetorecht“ gezielt eingesetzt wird, ist der Vorsitz des Gremiums so zu gestalten, dass keine sektorale Bevorzugung entsteht (z.B. durch einen periodisch zwischen den beteiligten Ämtern wechselnder Vorsitz).
Ressourcen	Der mit dem Aufbau und Betrieb des BNLR+ verbundene Aufwand könnte paritätisch auf die vertretenen Direktionen verteilt werden. Damit kann zum einen der Aufwand pro Politikbereich verkleinert werden, zum andern besteht für implizit raumwirksame Politikbereiche ein Anreiz sich im BNLR+ einzubringen.
Realisierung	Der Aufbau des BNLR+ kann schrittweise erfolgen, d.h. denkbar wäre, dass bereits formell etablierte Formen der Zusammenarbeit, z.B. im Rahmen der ROK, oder informelle Formen der Zusammenarbeit zwischen thematisch und organisatorisch nahestehenden Fachbereichen (z.B. Standortförderung und Tourismus) schrittweise weiterentwickelt werden.

Das Vorhandensein bzw. der Aufbau von **Regionalen Akteursgruppen** ist für die Wirkung des Handelns des Bundes auf regionaler Ebene und die vertikale Koordination entscheidend. Mehr Kohärenz bei der Förderung von Bottom-up Ansätzen wird nicht nur durch die verbesserte Kohärenz der akteursorientierten Instrumente auf Bundesebene erreicht. Diese Instrumente müssen auch an

entsprechende Ansprechpartner in den Regionen der Berggebiete und der ländlichen Räume adressiert werden. Als Ansprechpartner sollten dabei in erster Linie bestehende regionale Organisationen und Akteure (z.B. Regionalmanagement, Regionalkonferenzen, etc.) im Sinne der Strategie weiterentwickelt werden. Bei der Institutionalisierung der RAGs ist möglichst auf bestehende regionale Organe und Organisationen zu greifen. Falls solche Organisationen fehlen, sind Anreize für den Aufbau solcher Organisationen zu schaffen. Für die Weiterentwicklung bestehender Organisationen zu RAGs bzw. den Aufbau von neuen RAGs sollten die Leitideen in untenstehender Tabelle beachtet werden.

Tabelle 7: Steckbrief Regionalen Akteursgruppen (RAG)

Ziel	Auf regionaler Ebene arbeiten kooperationsfähige und –willige Akteure in organisierten Akteursgruppen zusammen. Diese Gruppen sind aus VertreterInnen der Kantone und Gemeinden sowie der Zivil- und Privatwirtschaft zusammengesetzt, welche nach Möglichkeit Personen und Organisationen mit unternehmerischem Denken und Handeln innerhalb eines funktionalen Raums repräsentieren.
Aufgaben	RAGs entwickeln langfristige Perspektiven auf regionaler Ebene und generieren Ideen zur Lösung sektorübergreifender Herausforderungen. RAGs stimmen regional spezifische Initiativen mit den spezifischen akteursorientierten Förderinstrumenten des Bundes ab und stellen somit sicher, dass regionale Initiativen auf die langfristigen Ziele der Strategie des Bundes abgestimmt sind. Die regionale Organisation der RAGs setzt voraus, dass RAGs auch Aspekte der regionalen Abstimmung und Koordination über Gemeindegrenzen hinweg wahrnehmen. Dank einer geeigneten demokratischen Legitimation sowie der Vernetzung mit der regionalen Wirtschaft setzen sie die Aktivitäten zur Stärkung territorial spezifischer Entwicklungsmöglichkeiten um.
Kompetenzen	RAGs sollten als freiwillige Plattformen entwickelt werden. Die Plattformen sollten von einem demokratisch legitimierten Vorstand operativ geführt werden. Die konkreten Kompetenzen der RAGs sind in Abstimmung mit bereits bestehenden Organen und Organisationen, insbesondere des Regionalmanagements, territorial spezifisch zu definieren. Vertreter der RAGs sollten in geeigneter Form im Gremium zur Stärkung der vertikalen Kooperation eingebunden sein. Durch diese Einbindung sind die RAGs an der Festlegung von Entwicklungsthemen beteiligt.
Ressourcen	Um auf lokaler und regionaler Ebene Verbindlichkeit zu schaffen, sind RAGs von der kommunalen Ebene mit zu finanzieren. Kantone und der Bund sollten sich in geeignetem Umfang an der Finanzierung beteiligen (Ko-Finanzierung), wobei Finanzierungsanreize (z.B. eine Erhöhung des Bundesbeitrags bei überkantonaler bzw. funktionalräumlicher Zusammenarbeit) zu prüfen und gezielt einzusetzen sind.
Realisierung	RAGs sollten auf der Basis bestehender lokalen und regionalen Organisationen schrittweise entwickelt werden, wobei das bestehende Regionalmanagement an der Realisierung der RAGs beteiligt sein sollte. So könnten „gute Beispiele“ lokaler und

	<p>regionaler Entwicklungsträger identifiziert und im Rahmen von Pilotprojekten in enger Zusammenarbeit mit den entsprechenden Organisationen zu RAGs im Sinne der hier entwickelten Strategie weiterentwickelt werden. Um die RAGs im Sinne der Ziele der Strategie zu entwickeln, sind neue Ansätze für den Einbezug der Akteure notwendig (z.B. vertragsbasierte Vereinbarungen, mit denen bestimmte Vorgaben wie der Einbezug relevanter Akteure in funktionale Handlungsräume oder gemeindeübergreifende Kooperation etc. verknüpft werden).</p>
--	---

Ein **Gremium zur vertikalen Koordination** soll mit der verstärkten Abstimmung der staatlichen sowie privat- und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten der unterschiedlichen Ebenen in den Berggebieten und in den ländlichen Räumen beauftragt werden. Bei einem allfälligen Aufbau eines solchen Gremiums sollten die Überlegungen in untenstehender Tabelle im Zentrum stehen.

Tabelle 8: Steckbrief eines Gremiums für die vertikale Koordination der Akteure im Berggebiet und den ländlichen Räumen

Ziel	Ein Gremium zur vertikalen Abstimmung der Aktivitäten der Akteure in den Berggebieten und den ländlichen Räumen besteht. In dieses Gremium sind die relevanten Akteure der öffentlichen Hand (tripartit) sowie der Privat- und Zivilgesellschaft angemessen vertreten.
Aufgaben	Das vertikale Gremium schafft eine Plattform für den Erfahrungsaustausch zwischen den staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, identifiziert Themen und Prozesse zur Verbesserung der vertikalen Koordination zwischen diesen Akteuren, und bearbeitet politische Vorlagen mit Bezug zu den Berggebieten und ländlichen Räumen. Damit liefert das Gremium auch Grundlagen für die laufende Anpassung der Strategie des Bundes für die Berggebiete und die ländlichen Räume. Zudem trägt das Gremium zu den vielfältig bestehenden Aktivitäten im internationalen Austausch bei.
Kompetenzen	Das vertikale Gremium soll in erster Linie einen konsultativen Charakter (Plattform) haben, bei dem der Erfahrungsaustausch und die Konsensfindung zwischen den Akteuren im Zentrum steht.
Ressourcen	Die Finanzierung der Aktivitäten dieses Gremiums sollte von Seiten der öffentlichen Hand tripartit angestrebt werden.
Realisierung	Eine schrittweise Umsetzung eines vertikalen Koordinationsgremiums ist ausgehend von Art. 50 BV möglich bzw. anzustreben. Die laufenden Bestrebungen einer besseren Abstimmung der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) mit den Akteuren der Berggebiete und des ländlichen Raums sollten weiter verfolgt werden. Auf der Basis der gemachten Erfahrungen der tripartiten Zusammenarbeit ist zu prüfen, wie privat- und zivilgesellschaftliche Akteure mit Relevanz für die Berggebiete und ländlichen Räume in das Gremium eingebunden werden können.

6. Reichweite der Strategie und nächste Schritte

Der vorliegende Bericht entwirft eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume. Er hält in der Vision und den vier Zielen die langfristige Orientierung der Strategie fest, beschreibt die strategische Stossrichtung anhand von zwei Handlungsachsen und benennt die zentralen Gremien zur politischen Steuerung und Umsetzung der Strategie. Dazu sind Folgeschritte nötig, denn um diese Strategie zu operationalisieren, sind der Bund, die Kantone, die Regionen und Gemeinden gemeinsam gefordert:

- 1. Institutionalisierung des Governancemodells:** Das oben beschriebene Governancemodell impliziert weitreichende Anpassungen der bestehenden Gremien und Prozesse. Es sind Steuerungsgremien zu schaffen und anzupassen. Das bedeutet, dass dafür voraussichtlich ein zusätzlicher Mitteleinsatz der tripartiten Partner notwendig ist. Diese Mittel sind von den relevanten Akteuren parallel zur Konkretisierung des Governancemodells zu planen und bereit zu stellen.
- 2. Gemeinsam mit den Kantonen bestehende raumplanerische Instrumente zur Unterstützung der Handlungsachse 1 prüfen und optimieren:** Die raumorientierte Handlungsachse schlägt den konsequenten Einsatz bestehender raumplanerischer Instrumente (v.a. im Rahmen der Richtplanung) vor. So gilt es z.B. die klein- und mittelstädtischen Zentren über die kantonalen Raumkonzepte und Richtpläne zu stärken und entsprechend die Infrastrukturausstattung zu gestalten. Der Bund sollte gemeinsam mit den Kantonen Grundsätze und Standards für die Ausgestaltung der regionalen Stützpunkte erarbeiten, welche in den kantonalen und lokalen Entwicklungsstrategien Verbindlichkeit erhalten.
- 3. Auslösen eines kantonsübergreifenden regionalen Bottom-up Prozesses im Rahmen der Handlungsachse 2:** Um günstige Voraussetzungen für die Umsetzung der Strategie des Bundes zu schaffen, sollten „gute Beispiele“ für regionale Entwicklungsprojekte bzw. Projektträger identifiziert und deren Aktivitäten, z.B. im Rahmen von Pilotprojekten, ausgewertet werden. Die Erkenntnisse aus diesen Auswertungen können dazu genutzt werden, weitere Regionale Akteursgruppen (RAG) sowie das Gremium zur Stärkung der vertikalen Kooperation zielgerichteter aufzubauen. Mit diesem Schritt wird Handlungsachse 2 konkretisiert.
- 4. Wahrnehmung der politischen Zeitfenster zur Implementierung der Strategie:** So gilt es beispielsweise das Zeitfenster zwischen dem Inkrafttreten der ersten Revision des

Raumplanungsgesetzes (RPG) im ersten Quartal 2014 und der Überarbeitung der kantonalen Richtpläne in den folgenden Jahren zu nützen (raumorientierte Handlungsachse). Darüber hinaus sollte die Diskussion rund um die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik die Überlegungen der vorliegenden Strategie einbeziehen. Weiter werden sich wegweisende Diskussionen in den unterschiedlichen raumwirksamen Sektoralpolitiken wie die Agrarpolitik 2018-2021, die Energiepolitik über die Energiestrategie 2050 und die Regionalpolitik im Rahmen der Überlegungen zur Botschaft Standortförderung 2016-2019 ergeben (vorab akteursorientierte Handlungsachse). Für eine detaillierte Zusammenstellung der politischen Zeitfenster, siehe auch Anhang 4.

- 5. Weitere Schritte zur Konkretisierung der Strategie prüfen:** Die vorliegende Strategie sollte in regelmässigen Abständen evaluiert, weiterentwickelt und konkretisiert (Aktionsplan bzw. Massnahmen, siehe auch Anhang 5) werden. Damit wird gewährleistet, dass die beteiligten relevanten Akteure zeitnah auf Veränderungen in den internen und externen Herausforderungen reagieren können.

7. Literaturverzeichnis

- Alpenkonvention (2014). Die Konvention. <http://www.alpconv.org/de/convention/default.html> (Zugriff 4. Februar 2014).
- BAKBASEL (2014). Tourismus Benchmarking – die Schweizer Tourismuswirtschaft im internationalen Vergleich. BAK: Basel.
- Benz, A. (2004). Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept, in Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Verlag für Sozialwissenschaften VS: Wiesbaden.
- Berger, S. und Flury, C. (2011). Entwicklungen der Rahmenbedingungen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum in den nächsten 10 bis 15 Jahren. Flury & Giuliani GmbH: Zürich.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2014). Ländlicher Raum. <http://www.are.admin.ch/themen/laendlich/index.html?lang=de>, Zugriff: 04.02.2014
- Bundesnetzwerk Ländlicher Raum (BNLR) (2012). Herausforderungen für die ländlichen Räume. Internes Arbeitspapier. Bern.
- Bundesrat/KdK/SSV/SGV (Hrsg.) (2012): Raumkonzept Schweiz. Bern.
- Cavelti, G., & Kopainsky, B. (2008). Strategien zum Umgang mit potenzialarmen Räumen: Erarbeitet am Beispiel der Kantone Graubünden und Uri. regionsuisse: <http://regionsuisse.sswm.info/sites/default/files/studie-potenzialarme-raeume.pdf>, Zugriff: 20.02.2014.
- Ecoplan (2012a). Politikinstrumente für den ländlichen Raum : Synergien , Widersprüche und Lücken. Bundesamt für Raumentwicklung: Bern.
- Ecoplan (2012b). Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012. Bundesamt für Raumentwicklung: Bern.
- Egger, T., und Parvex, F. (2007). Bericht zur Alpenkonvention. Bern.
- Europäischer Rechnungshof (2010). Umsetzung des Leader-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums, Sonderbericht Nr. 5/2010. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union: Luxemburg
- European Commission (EC) (2013). Report from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions concerning the added value of macro-regional strategies. In: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_added_value_macro_region_strategy_en.pdf , Zugriff: 27.02.2014.
- Europäische Kommission (EC) (2006): Der LEADER-Ansatz. Ein grundlegender Leitfaden. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften: Luxemburg.

- Frey, R. L. (2008). Starke Zentren - starke Alpen: wie sich die Städte und ländlichen Räume der Schweiz entwickeln können, NZZ Libro: Zürich.
- Gløersen, E. und Michelet, J. (2014). Experiences and concepts on vertical and horizontal coordination for regional development policy. Input paper 5A. Université de Genève, Departement de Géographie et de Environnement: Genf.
- Jeannerat, H., und Crevoisier, O. (2011). Non-technological innovation and multi-local territorial knowledge dynamics in the Swiss watch industry. *International Journal of Innovation and Regional Development*, 3(1), 26-44.
- Lehmann, B., Steiger U. und Weber M. (2007). Landschaften und Lebensräume der Alpen: ZwischenWertschöpfung und Wertschätzung. Reflexionen zum Abschluss des Nationalen Forschungsprogramms 48. vdf: Zürich.
- Mayer, H. und Baumgartner, D. (2013). Zielrahmen der Strategie für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. Input Papier 2. Institut für Geographie, Universität Bern: Bern.
- Mayer, H., Baumgartner, D., Gløersen, E. und Michelet, J. (2014). Theoretical basis for a coherent federal strategy for mountain and rural areas in Switzerland. Input paper 3. Institut für Geographie, Universität Bern & Université de Genève, Departement de Géographie et de Environnement: Bern & Genf.
- Mayer, H., Baumgartner, D., Gløersen, E. und Michelet, J. (2013a). Mountain and rural economies under pressure: Identifying global and national challenges for sustainable economic development in mountain and rural areas in Switzerland. Input Paper1. Institut für Geographie, Universität Bern & Université de Genève, Departement de Géographie et de Environnement: Bern & Genf.
- Mayer, H., Baumgartner, D., Gløersen, E. und Michelet, J. (2013b). Zukünftige Herausforderungen für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. Synthese des Inputpapiers 1. Institut für Geographie, Universität Bern & Université de Genève, Departement de Géographie et de Environnement: Bern & Genf.
- Messerli, P. (1991). Herausforderungen und Bedrohungen des schweizerischen Berggebietes durch Europa an der Wende zum 21. Jahrhundert. In: Bätzing, W. und Messerli, P. (Hrsg.). Die Alpen im Europa der neunziger Jahre. Ein ökologisch gefährdeter Raum im Zentrum Europas zwischen Eigenständigkeit und Abhängigkeit. Geographica Bernensia: Bern.
- Motion Maissen (2014). 11.3927 – Motion: Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume.
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20113927, Zugriff: 4.02.2014
- Neubert, L. (2013). Regionalentwicklung in Finnland und Deutschland im Vergleich. Vortrag auf dem 58. Deutschen Geographentag, Passau, 04.10.2013.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009). Regions Matter. Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. Innovation. OECD: Paris
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD). (2006). The New Rural Paradigm. OECD: Paris.
- Pike, A., Rodriguez-Pose, A., und Thomaney, J. (2006). Local and Regional Development. New York: Routledge.
- regiosuisse (2011). Analyse der Wirtschaftsbranchen nach Raumtypen, regiosuisse: Bern.
- Rudaz, G. und Debarbieux B. (2013). La montagne suisse en politique. PPUR: Lausanne
- Schuler, M., Perlik, M., und Schmid, P. (2004). Nicht-städtisch , rural oder peripher – wo steht der ländliche Raum heute? Analyse der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz. Bundesamt für Raumentwicklung: Bern.
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) (2012). Das Schweizer Berggebiet 2012. Fakten und Zahlen, Informationen der SAB Nr. 216 (Juli 2012), Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2012). Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015. Schweizerische Eidgenossenschaft: Bern.
- Schweizerische Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik (ROREP) (2006). Die Ländlichen Räume der Schweiz. ROREP: Bern.
- Treib, O., Bähr, H., Falkner, G. (2005). Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification. European Governance Papers (EUROGOV) No. N-05-02, Wien, in: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2458/pdf/egp_newgov_N_05_02.pdf , Zugriff: 10.03.14
- Ward, N., & Brown, D. L. (2009). Placing the Rural in Regional Development. Regional Studies, 43(10), 1237-1244.

8. Anhang

Anhang 1: Annotierte Bibliographie der Inputpapiere

Inputpapier	Zentrale Aussagen und Grundlagen
<p>Mayer, H., Baumgartner, D., Gløersen, E. und Michelet, J. (2013a) [<i>Inputpapier 1</i>]. Mountain and rural economies under pressure: Identifying global and national challenges for sustainable economic development in mountain and rural areas in Switzerland. Inputpaper 1. Institut für Geographie, Universität Bern & Université de Genève, Departement de Géographie et de Environnement: Bern & Genf.</p> <p>Mayer, H., Baumgartner, D., Gløersen, E. und Michelet, J. (2013b) [<i>Zusammenfassung von Inputpapier 1</i>]. Zukünftige Herausforderungen für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. Synthese des Inputpapiers 1. Institut für Geographie, Universität Bern & Université de Genève, Departement de Géographie et de Environnement: Bern & Genf.</p>	<p>Es werden zwölf übergeordnete Herausforderungen für die nachhaltige Entwicklung von Berggebieten/ländlichen Räumen aus europäischer Perspektive identifiziert. In der Schweiz führen spezifische politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu besonderen Herausforderungen, mit denen die Berggebiete und ländlichen Räume konfrontiert sind. Daher wird jede der zwölf Herausforderungen mit einer Bewertung der AutorInnen zur Relevanz für die Schweiz abgeschlossen.</p> <p><i>Grundlagen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Internationale wissenschaftliche Literatur zur Entwicklung der europäischen Berggebiete und ländlichen Räume. • Publikationen verschiedener Bundesämtern, der OECD und der EU.
<p>Mayer, H. und Baumgartner, D. (2013) [<i>Inputpapier 2</i>]. Zielrahmen der Strategie für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. Inputpapier 2. Institut für Geographie, Universität Bern: Bern.</p>	<p>Bestehende politische und rechtliche Vorgaben werden vor dem Hintergrund der anstehenden Herausforderungen analysiert und in eine Zielmatrix eingeordnet. Die Klassierung bestehender politischer und rechtlicher Vorgaben für die Berggebiete und ländlichen Räume in der Schweiz lässt erste Hinweise auf die normative Orientierung bzw. mögliche Vision(en) der Strategie des Bundes zu.</p> <p><i>Grundlagen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nationale Literatur zur Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume in der Schweiz. • Publikationen verschiedener Bundesämter. • Rechtliche Grundlagen.
<p>Mayer, H., Baumgartner, D., Gløersen, E. und Michelet, J. (2014) [<i>Inputpapier 3</i>]. Theoretical basis for a coherent federal strategy for mountain and rural areas in Switzerland. Input paper 3. Institut für Geographie, Universität Bern & Université de Genève, Departement de Géographie et de Environnement: Bern & Genf.</p>	<p>Es werden allgemeine Eigenschaften von Berggebieten und ländlichen Räumen sowie theoretische Modelle zur Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung diskutiert. Die Erkenntnisse werden anhand von vier Regionstypen - periurban, peripher, Alpine Tourismuszentren und klein- und mittelgrosse Zentren - analysiert. Mit Hilfe des NEXUS-Modells werden Eigenschaften, Herausforderungen, Opportunitäten und Gefahren für jeden Regionstyp erörtert. Schliesslich werden die geeignetsten Entwicklungsmodelle und daraus abgeleiteten Ansatzpunkte für die Umsetzung einer entwicklungsorientierten Politik für Berggebiete und ländliche Räume identifiziert.</p> <p><i>Grundlagen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nationale und internationale wissenschaftliche Literatur zu Eigenschaften von Berggebieten und ländlichen Räumen sowie zu theoretischen Modellen. • Publikationen verschiedener Bundesämter.
<p>Gløersen, E. und Michelet, J. (2014) [<i>Inputpapier 4</i>]. Experiences and concepts on vertical and horizontal coordination for regional development policy. Input paper 4. Université de Genève, Departement de Géographie et de Environnement: Genf.</p>	<p>Verschiedene Perspektiven von vertikaler und horizontaler Koordination im Kontext der Regionalpolitik mit Fokus auf Berggebiete und v.a. ländliche Räume werden erörtert. Die Analyse basiert auf drei EU-Staaten - Frankreich, Finnland und Norwegen - welche als Fallbeispiele dienen. Dabei wird auf die Vor- und Nachteile der jeweiligen Politiken eingegangen und diskutiert inwiefern die Koordinationsansätze der drei Länder im spezifischen Kontext der Schweiz angewendet werden könnten.</p> <p><i>Grundlagen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • International wissenschaftliche Literatur zu Governance. • Publikationen aus den Fallstudien-Länder und der EU

Anhang 2: Ziele bestehender Bundespolitiken für die Berggebiete und die ländlichen Räume

Die bestehenden Ziele der Bundespolitiken für die Berggebiete und die ländlichen Räume wurden in einem zweistufigen Verfahren aufgearbeitet:

Im ersten Schritt wurden die gesetzlichen Grundlagen zusammengestellt. Die Aufarbeitung dieser 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 die Berggebiete (SAB) ergänzt und in einer synoptischen Tabelle nach rechtlicher Verbindlichkeit und thematischen Schlagwörtern sortiert (siehe Mayer und Baumgartner 2013, Anhang 1).

Im zweiten Schritt wurden die Schlagwörter der synoptischen Zusammenstellung der bestehenden politischen und rechtlichen Ziele für die Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume den zwölf Herausforderungen für Berggebiete und ländliche Räume (vgl. Kapitel 3 des Strategieberichts) gegenübergestellt. Diese Gegenüberstellung ist in untenstehender Tabelle abgebildet und basiert im Wesentlichen auf geleisteten Vorarbeiten von Ecoplan (2012a, p.24) sowie den Synthesearbeiten der SAB.

NB: Die Zuordnung der rechtlichen und politischen Vorgaben ist nicht trennscharf möglich. Bereits in den Formulierungen und insbesondere in der Umsetzung dieser Ziele besteht ein beträchtlicher Interpretationsspielraum.

Gegenüberstellung bestehender rechtlicher Zielvorgaben (Zeilen) und Herausforderungen (Spalten) für den ländlichen Raum (eigene Darstellung, in Anlehnung an Ecoplan 2012a)

Ziele staatlichen Handelns in den Berggebieten und ländlichen Räumen		H1: Demographischer Wandel Überalterung und Abwanderung	H2: (Trans)nationale Migrationsbewegungen	H3: Wachsende Mobilität von Personen und Gütern	H4: Aufrechterhaltung der Grundversorgung („service public“) bei knappen öffentlichen Mitteln	H5: Strukturwandel und Beschäftigungsrückgang im ersten Sektor	H6: Strukturwandel im industriellen Sektor und Entwicklung zur Wissensökonomie	H7: Globaler Wettbewerb, Klimawandel und Innovationsdruck in der Tourismusindustrie	H8: Wettbewerbsorientierung und zunehmende Komplexität in der Raumentwicklung	H9: Forschung und Entwicklung, Innovation und Unternehmertum in der Regionalentwicklung	H10: Wandelnde wirtschaftliche Bedeutung natürlicher Ressourcen	H11: Eigen- und Fremdwahrnehmung der Berggebiete und ländlichen Räume	H12: Direkte und indirekte Folgen des Klimawandels
Koordination staatlichen Handelns verbessern	Bundesverfassung	BV Art. 135	BV Art. 135	BV Art. 135	BV Art. 135	BV Art. 135	BV Art. 135	BV Art. 135	BV Art. 135	BV Art. 135	BV Art. 135	BV Art. 50, 135	BV Art. 135
	Bundesgesetze					LWG Art. 93c	BG NRP Art. 2	BG NRP Art. 2	BG NRP Art. 2-3	BG NRP Art. 3			
	Andere Grundlagen	Raumkonzept		Sachplan Verkehr	Bericht Service Public		Interreg- Beteiligungen MJP NRP Art. 1a	Wachstums- strategie Tourismus, MJP NRP Art. 1a	Koord. VO, MJP NRP Art. 3a Makroregion Alpen, Interreg	Interreg- Beteiligungen	Biodiversitäts- strategie	Raumkonzept	Klimaanpassungs- strategie
Polyzentrische Raumentwicklung vortreiben	Bundesverfassung					BV Art. 104c							
	Bundesgesetze					BG NRP Art. 2c	BG NRP Art. 2c	BG NRP Art. 2c	BG NRP Art. 2-3			BG NRP Art. 2-3	
	Andere Grundlagen			Sachplan Verkehr	Bericht Service Public						Energiestrategie 2050	Raumkonzept	
Dezentrale Besiedlung im Sinne einer dezentralen Konzentration erhalten	Bundesverfassung	BV Art. 104c		BV Art. 104c	BV Art. 104c	BV Art. 104c	BV Art. 104c	BV Art. 104c			BV Art. 104	BV Art. 104c	BV Art. 104c
	Bundesgesetze	BG NRP Art. 2, NHG Art. 2		RPG Art. 1	LWG Art. 1 RPG Art. 1 BG NRP Art. 1		RPG Art. 1 BG NRP Art. 1	BG NRP Art. 1			LWG Art. 1		Klimaanpassungs- strategie
	Andere Grundlagen				Bericht Service Public								
Regionale Disparitäten abbauen	Bundesverfassung				BV Art- 43	BV Art. 104			BV Art. 135		BV Art. 135	BV Art. 135	
	Bundesgesetze					LWG Art. 1	BG NRP Art. 1	BG NRP Art. 1		BG NRP Art. 1	NFA	NFA	
	Andere Grundlagen												
Inneren Zusammenhalt sichern	Bundesverfassung											BV Art. 2	
	Bundesgesetze												
	Andere Grundlagen												
Grundversorgung gewährleisten	Bundesverfassung	BV Art. 43a		BV Art. 43a	BV Art. 43a	BV Art. 104			BV Art. 135			BV Art. 50	
	Bundesgesetze			PoG; FMG, EBG		LWG			NFA				
	Andere Grundlagen			Sachplan Verkehr					Bericht Grundversorgu- ng				Klimaanpassungs- strategie
Wettbewerbsfähigkeit in allen Regionen stärken	Bundesverfassung					BV Art. 103;	BV Art. 103;	BV Art. 103;		BV Art. 103		BV Art. 103	
	Bundesgesetze	RPG Art. 1				LWG Art. 1,2	BG NRP Art. 1, 2	BG Innotour, BG Beherbergung		BG NRP Art. 3	WaG Art. 1,20 NHG Art. 23 LWG Art. 1	BG NRP Art. 1	

Ziele staatlichen Handelns in den Berggebieten und ländlichen Räumen		H1: Demographischer Wandel Überalterung und Abwanderung	H2: (Trans)nationale Migrationsbewegungen	H3: Wachsende Mobilität von Personen und Gütern	H4: Aufrechterhaltung der Grundversorgung („service public“) bei knappen öffentlichen Mitteln	H5: Strukturwandel und Beschäftigungsrückgang im ersten Sektor	H6: Strukturwandel im industriellen Sektor und Entwicklung zur Wissensökonomie	H7: Globaler Wettbewerb, Klimawandel und Innovationsdruck in der Tourismusindustrie	H8: Wettbewerbsorientierung und zunehmende Komplexität in der Raumentwicklung	H9: Forschung und Entwicklung, Innovation und Unternehmertum in der Regionalentwicklung	H10: Wandelnde wirtschaftliche Bedeutung natürlicher Ressourcen	H11: Eigen- und Fremdwahrnehmung der Berggebiete und ländlichen Räume	H12: Direkte und indirekte Folgen des Klimawandels
	Andere Grundlagen					Land- & Ernährungswirtschaft 2025	MJP NRP	Wachstumsstrategie Tour. MJP NRP	MJP BG NRP Art. 3	MJP NRP, Interreg-Beteiligung	Waldpolitik 2020, Ressourcenpolitik Holz		Klimaanpassungsstrategie
Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung einhalten	Bundesverfassung	BV Art. 73	BV Art. 73	BV Art. 73	BV Art. 73	BV Art. 73	BV Art. 73	BV Art. 73	BV Art. 73	BV Art. 73	BV Art. 73	BV Art. 73	BV Art. 73
	Bundesgesetze					LWG Art. 1, 93 NHG Art. 23		NHG Art. 23			RPG Art. 1 NHG Art. 23		
	Andere Grundlagen							Wachstumsstrategie Tour.			Agenda 21, Erklärung von Rio		Klimaanpassungsstrategie
Kulturelle Vielfalt erhalten und fördern	Bundesverfassung	BV Art. 2, 69	BV Art. 2	BV Art. 2, 69	BV Art. 2, 93	BV Art. 2	BV Art. 2	BV Art. 2	BV Art. 2			BV Art. 2	BV Art. 2
	Bundesgesetze			RPG Art. 1								RPG Art. 1	
	Andere Grundlagen												
Biodiversität erhalten und standortspezifisch fördern	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
Natürliche Ressourcen (Landschaft, Biomasse, Wind etc.) in Wert setzen	Bundesverfassung					BV Art. 104							
	Bundesgesetze					LWG Art. 71,74		NHG Art. 23			NHG Art. 23		
	Andere Grundlagen						Energiestrategie 2050	Wachstumsstrategie Tour.	Landschaftsstrategie CH		Landschaftsstrategie CH		Klimaanpassungsstrategie
Kultur-, und Naturdenkmäler wirkungsvoll schützen und erhalten	Bundesverfassung					BV Art. 104	BV Art. 75b, 78	BV Art. 75b, 78			BV Art. 75b, 78		BV Art. 75b, 78
	Bundesgesetze				NHG Art. 1 et al.	LWG, NHG Art. 1 et al.	NHG Art. 1 et al.	NHG Art. 1 et al. (23)			NHG Art. 1, 23		
	Andere Grundlagen												Klimaanpassungsstrategie
Natürliche Ressourcen schonen	Bundesverfassung			BV Art. 73-77	BV Art. 73-77	BV Art. 73-77	BV Art. 73-77	BV Art. 73-77			BV Art. 73-77;		BV Art. 73-77
	Bundesgesetze					LWG Art. 1, USG Art. 1 Sachplan FFF, Landschaftskonvention	USG Art. 1	USG Art. 1			USG; RPG Art. 1 Sachplan FFF, Landschaftskonvention		
	Andere Grundlagen							Sachplan FFF					
Versorgung der Bevölkerung sichern	Bundesverfassung				BV Art. 43	BV Art. 102							

Ziele staatlichen Handelns in den Berggebieten und ländlichen Räumen		H1: Demographischer Wandel Überalterung und Abwanderung	H2: (Trans)nationale Migrationsbewegungen	H3: Wachsende Mobilität von Personen und Gütern	H4: Aufrechterhaltung der Grundversorgung („service public“) bei knappen öffentlichen Mitteln	H5: Strukturwandel und Beschäftigungsrückgang im ersten Sektor	H6: Strukturwandel im industriellen Sektor und Entwicklung zur Wissensökonomie	H7: Globaler Wettbewerb, Klimawandel und Innovationsdruck in der Tourismusindustrie	H8: Wettbewerbsorientierung und zunehmende Komplexität in der Raumentwicklung	H9: Forschung und Entwicklung, Innovation und Unternehmertum in der Regionalentwicklung	H10: Wandelnde wirtschaftliche Bedeutung natürlicher Ressourcen	H11: Eigen- und Fremdwahrnehmung der Bergebiete und ländlichen Räume	H12: Direkte und indirekte Folgen des Klimawandels
	Bundesgesetze				EnG Art. 1	LVG Art. 72, LVG	EnG Art. 1						
	Andere Grundlagen				Strategie Stromnetze	Land- und Er- nährungswirts- schaft 2025	Energiestrategie 2050				Land- und Er- nährungswirts- schaft 2025		Klimaanpassungsstrategie
Schutz vor Naturgefahren gewährleisten	Bundesverfassung				BV Art. 43						BV Art. 76-77		BV Art. 76-77
	Bundesgesetze				WaG Art. 1.				NFA		WaG Art. 1	NFA	WaG Art. 1
	Andere Grundlagen			Sachpläne Verkehr	Bericht Service Public								Klimaanpassungsstrategie
Ökosystemleistungen erbringen und abgelden	Bundesverfassung					BV Art. 74,76,77	BV Art. 74,76,77	BV Art. 74,76,77					
	Bundesgesetze					LVG Art. 73	WRG Art. 49		WRG Art. 49		LVG Art. 73; WaG Art. 35ff		
	Andere Grundlagen					Landschafts- und Nagoya- Konvention	Energiestrategie 2050				Landschaftskonvention, Energiestrategie 2050		Klimaanpassungsstrategie
Klimawandel bewältigen	Bundesverfassung												
	Bundesgesetze						CO ₂ -G, Art. 8						CO ₂ -G, Art. 8
	Andere Grundlagen	Klimaanpassungsstrategie			Klimaanpassungsstrategie	Klimaanpassungsstrategie	Klimaanpassungsstrategie	Klimaanpassungsstrategie, Wachstumsstrategie Tour.			Klimaanpassungsstrategie		Klimaanpassungsstrategie
Forschung, Entwicklung und Innovation fördern	Bundesverfassung					BV Art. 104	BV Art. 54	BV Art. 54		BV Art. 54	BV Art. 54		
	Bundesgesetze					LVG Art. 113	FIFG Art. 16	BG Innoutour		FIFG	FIFG		
	Andere Grundlagen							Wachstumsstrategie Tour.			Energiestrategie 2050		Klimaanpassungsstrategie

Quelle: Mayer und Baumgartner (2013, p. 26ff)

Anhang 3: Bestehenden Massnahmen zur Mobilisierung der Akteure (beispielhafte Auflistung)

Massnahmen	Verantwortlichkeit	Ziel	Mobilisierung der Akteure
Neue Regionalpolitik	SECO	Der Bund unterstützt Projekte zur Steigerung der regionalen Wirtschaftskraft (Ausrichtung 1) und er fördert das Know-How über Regionalentwicklung (Ausrichtung 3)	Verbesserung bei Fokus, Kommunikation und Einbezug der Unternehmen
Innotour	SECO	Innotour konzentriert die touristische Innovations- und Kooperationsförderung sowie den Wissensaufbau auf der nationalen Ebene	Regionale oder lokale Vorhaben müssen den Kriterien von Modellvorhaben des Bundes entsprechen
Projekte zur Regionalen Entwicklung	BLW	Projekte umfassen Massnahmen zur Steigerung der Wertschöpfung in der Landwirtschaft.	Initiative durch Akteure vor Ort
Pärkepolitik	BAFU	Der Bund unterstützt regionale Initiativen für die Errichtung und den Betrieb von Parks von nationaler Bedeutung mittels Finanzhilfen und Parklabel.	Finanzhilfen, Coaching und Vernetzung
Modellvorhaben	Diverse	Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014-2018	Innovative, sektorübergreifende Initiativen und Projekte werden gefördert.
Energie-Region	BFE	Das Bundesamt für Energie (BFE) fördert über das Programm „EnergieSchweiz für Gemeinden“ diejenigen Regionen, welche sich im Energiebereich zu fortschrittlichen Regionen im Sinne der Energiestrategie 2050 entwickeln möchten.	Mit dem Programm „Energie-Region“ erhalten die Regionen die Möglichkeit, sich von erfahrener und kompetenter Seite begleiten zu lassen.
Aktionsplan Holz	BAFU	Mit diesem Programm setzt der Bund die Ressourcenpolitik Wald um und fördert regionale Akteure bei der Nutzung und Inwertsetzung der Ressource Holz.	Initiative wird durch Holzbranche in Zusammenarbeit mit Bund und Kantonen umgesetzt

Quelle: Diverse Bundesämter

Anhang 4: Zeitachse für anstehende Geschäfte des Bundes mit expliziter oder impliziter Raumwirkung in den Berggebieten und ländlichen Räumen

Anstehendes Geschäft	Anstehende Aktivitäten und evtl Zeitraum	Schwerpunkte
Botschaft Standortförderung, inkl. Mehrjahresprogramm NRP 2016-23	Redaktion & Ämterkonsultation: 2014, parl. Beratung: 2015, in Kraft ab: 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsprogramm Tourismus 2016-2019 • Verlängerung Zusatzdarlehen SGH bis 2019 • MJP NRP
Steuererleichterungen	<p>In Anschluss an die Evaluationsarbeiten der Steuererleichterungen im 2012/2013 hat der Bundesrat mit Entscheid vom 23. Oktober 2013 das WBF beauftragt einen Revisionsentwurf der Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik (SR 901.022) sowie der Verordnung des WBF über die Festlegung der Anwendungsgebiete (SR 901.022.1) vorzubereiten.</p> <p>Zeitplan: Eröffnung der Vernehmlassung bis Ende 2014, in Krafttreten spätestens anfangs 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung einer ex ante betragsmässigen Obergrenze für die gewährten Steuererleichterungen • Neudefinition der Anwendungsgebiete • diverse technische Anpassungen.
Teilrevision des Exportrisikoversicherungsgesetzes (SERVG)	<p>Nach der Vernehmlassung vom 9. Oktober 2013 bis 23. Januar 2014 werden dem Bundesrat</p> <ul style="list-style-type: none"> • der Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Teilrevision des SERVG sowie der SERV-V zur Kenntnisnahme / Verabschiedung unterbreitet. • die Botschaft zur Änderung des SERVG und der Gesetzesentwurf zur Genehmigung und zur Überweisung an das Parlament unterbreitet. <p>Zeitplan (provisorisch):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Überweisung an das Parlament: Sommersession 2014 • Behandlung im Erstrat: Herbstsession 2014 / Zweitrat Winter 2014 • Inkrafttreten: 1. Juli 2015 oder spätestens 1. Januar 2016 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Versicherungen der SERV sollen mit der Fabrikationskreditversicherung, der Bondgarantie und der Refinanzierungsgarantie dauerhaft ergänzt werden. Dies kommt auch den exportorientierten KMUs zugute. • Die Rahmenbedingungen für den Abschluss von privatrechtlichen Rückversicherungsverträgen sollen geändert werden. Die SERV soll künftig in der Regel ihre Versicherungspolizen und Garantien in der Form der Verfügung gewähren können. Dabei geht es auch um administrative Entlastung für die Kunden und die SERV. • Parallel zum Gesetz sind auch Änderungen der Verordnung geplant (Deckungssätze und Wertschöpfungskriterien)
Bürgerschaftswesen	<p>In Anschluss an dem Bericht des Bundesrates über das Bürgerschaftswesen im 2013 hat der Bundesrat mit Entscheid vom 20. November 2013 das WBF beauftragt einen Revisionsentwurf der Verordnung über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgerschaftsorganisationen (SR 951.251) vorzubereiten.</p> <p>Zeitplan: Verordnungsentwurf zur GL SECO und GS WBF bis Ende Mai 2014, in Krafttreten spätestens 01.01. 2016</p>	<p>Die Revision bezieht sich auf drei Punkte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Heute übernimmt der Bund neben dem eigentlichen Kreditausfall auch weitere Kosten, die bei einem Verlust anfallen (Zinsen, Bankgebühren). Die Übernahme dieser Kosten ist in der Verordnung explizit zu regeln. • Die Sorgfaltspflicht der Bürgerschaftsorganisationen muss zweifelsfrei in der Verordnung geregelt werden. • Die substantziellen Punkte der Erläuterungen sollen in die Verordnung aufgenommen werden und die Erläuterungen sollen aufgehoben werden.
Tourismus	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung Enjoy Switzerland durch die NRP (Pilotphase 2014-2015, ev. Teil des 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionen/Destinationen sollen bezüglich Positionierung/

Anstehendes Geschäft	Anstehende Aktivitäten und evtl Zeitraum	Schwerpunkte
	Impulsprogramms 16-19) <ul style="list-style-type: none"> • Schneesportinitiative des Bundes • Modernisierung SGH (modernisierte Vollzugsbestimmungen sollen 2015 in Kraft treten) 	Angebotsgestaltung durch Schweiz Tourismus unterstützt werden <ul style="list-style-type: none"> • Schulen sollen vermehrt Skilager/Schneetage durchführen • Infolge der Zweitwohnungsinitiative soll die Fördertätigkeit der SGH angepasst werden
Energiestrategie 2050	Parlamentarische Debatte im Gange (zurzeit in Kommission Erstrat UREK-N)	Ausstieg Kernenergie, Neuausrichtung Energiepolitik, Verstärkung Förderung erneuerbarer Energien und Energieeffizienz, zweite Etappe mit Übergang von Förder- zu Lenkungssystem ab 2021.
Strategie Stromnetze	Konzeptionelle Arbeiten, Vernehmlassung auf Ende 2014 geplant	Rahmenbedingungen für zeitgerechten Um- und Ausbau der Stromnetze schaffen, Überschneidung mit Sachplan Energienetze
Sachplan Übertragungsleitungen	Laufende Arbeiten	Folgende Schritte sind für 2014 geplant: <ul style="list-style-type: none"> • Festsetzung Planungskorridor 220/380 kV-Leitungsprojekt EWZ Waldegg-Wollishofen • Festsetzung Planungskorridor 132 kV- Leitungsprojekt SBB Steinen-Etzelwerk • Festsetzung Planungsraum 220/380 kV- Leitungsprojekt Swissgrid Niederwil-Obfelden • Wiederholung (wahrscheinliche Korridoranpassung) Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren 220/380 kV-Leitungsprojekt Swissgrid Airole - Lavorgo • Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren 132 kV-Leitungsprojekt SBB Obergösgen-Rohr
Sachplan Geologische Tiefenlager	Etappe 1 bis Mitte 2016, Etappe 3 bis ca. 2023	Zurzeit werden in Etappe 2 die Lagerprojekte in Partizipation mit Standortregionen konkretisiert und deren sozioökonomischen und raumplanerischen Auswirkungen abgeklärt. In Etappe 3 wird Bundesrat und Parlament inkl. Referendum einen Entscheid treffen
Agrarpolitik 2018-2021	Herbst 2014: Aussprache Bundesrat Erstes Semester 2015: Vernehmlassung Anfang 2016: Parl. Beratung der Botschaft; Ob die Etappe 18-21 neben Anpassungen der landwirtschaftlichen Verordnungen auch eine Revision des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) enthalten wird, ist zur Zeit noch offen	<ul style="list-style-type: none"> • Land- und Ernährungswirtschaft auf den Märkten erfolgreich zu positionieren, • Natürlichen Ressourcen nachhaltig und effizient zu nutzen • Die unternehmerische Entwicklung der Landwirtschaftsbetriebe zu unterstützen. • Das vom Parlament im letzten Jahr beschlossene Direktzahlungssystem wird in den Grundzügen auch nach 2017 Bestand haben.
Revision RPG 2	Diskussion wurde wieder aufgenommen	<ul style="list-style-type: none"> • Bundesplanung, kantonale Richtplanung • Schutz und Nutzung von Böden • Bauen ausserhalb der Bauzone • Planung in funktionalen Räumen, Bauen und Planen im Untergrund • Koordination Raumplanung und Umweltschutz • Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus
Weiterentwicklung	Wird gleichzeitig wie die PLRB beim Bundesrat	<ul style="list-style-type: none"> • Bestehende Bereiche der

Anstehendes Geschäft	Anstehende Aktivitäten und evtl Zeitraum	Schwerpunkte
Agglomerationspolitik des Bundes	eingereicht (Februar 2015)	<p>Agglomerationspolitik konsolidieren und optimieren</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agglomerationspolitik durch thematischen Handlungsfelder Freiraumentwicklung und allgemeine Wettbewerbsfähigkeit sowie die Metropolanebene ergänzen • Zusätzliche thematische Handlungsfelder werden aufgebaut
Modellvorhaben	Neue Projekte werden 2014 gestartet und bis 2017 umgesetzt	<ul style="list-style-type: none"> • Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen • Freiraumentwicklung in Agglomerationen fördern • Ausreichendes und bedürfnisgerechtes Wohnraumangebot schaffen • Wirtschaft in funktionalen Räumen fördern • Natürliche Ressourcen nachhaltig nutzen und in Wert setzen
Allgemeine Verfassungsbestimmung zur Grundversorgung	Parlamentarische Beratungen finden statt	Bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit den grundlegenden Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs
Pilotprogramme Klimawandel	Projekte sind Anfang 2014 gestartet	Innovative und beispielhafte Projekte zur Anpassung an den Klimawandel werden angestossen und mit Hilfe finanzieller Unterstützung des Bundes umgesetzt
Aktionsplan Schweizerische Biodiversitätsstrategie	Geplant: Herbst 2014; Verabschiedung des AP SBS durch den Bundesrat, anschliessend Umsetzung	Für LR/Berggebiete besonders: Nachhaltige Nutzung der Biodiversität, Schaffung einer ökologischen Infrastruktur
Waldpolitik 2020	Vom Bundesrat wurde am 31.08.2011 die strategische Ausrichtung der Waldpolitik des Bundes festgesetzt, die Umsetzung der Massnahmen bis 2020 ist gestartet	Visionen, Ziele und Massnahmen für eine nachhaltige Bewirtschaftung des schweizer Waldes
Gewässerschutzgesetz vom Januar 2011	Umsetzung der geplanten Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Revitalisierungen von Gewässern zur Wiederherstellung der natürlichen Funktionen eines Gewässers • Schwall- und Sunkbetrieb: die Verminderung von schädlichen Auswirkungen des Schwall- und Sunkbetriebs von Wasserkraftwerken • Geschiebe: Massnahmen zur Reaktivierung des Geschiebehaushalts • Fischgängigkeit: die Wiederherstellung der Durchgängigkeit von Gewässern für Fische • Restwasser: die Sanierung von Strecken mit ungenügender Restwassermenge
Aktualisierung Landschaftskonzept Schweiz	Start der Arbeiten 2014/2015	Konzept nach Art. 13 RPG, v.a. für Sektoralpolitiken des Bundes relevant

Anhang 5: Beispielhafte Illustration möglicher Massnahmen und Verantwortlichkeiten

Grundsatz	Ziel	Massnahme	Verantwortlichkeit	Handlungsachse
Grundsatz 1: Horizontale und vertikale Koordination	Schaffen eines Steuerungs und Kontrollorgans zur Umsetzung der Strategie auf Ebene der Bundesverwaltung (horizontale Steuerung)	Stärkung des Bundesnetzwerks ländlicher Raum (BNLR). Das BNLR sollte thematisch erweitert (z.B. auf das BFE oder die KTI), institutionell gestärkt (z.B. durch Vertetung der Amtsvorstehenden) und zu einem "BNLR+" erweitert werden	SECO, ARE, BLW, BAFU, BFE, ev. weitere; Leitung zu definieren	Raum- und akteursorientierte Handlungsachse
	Schaffen eines Gremiums zum besseren Einbezug der für die Berggebiete und ländlichen Räumen relevanten staatlichen (tripartiten) und zivilgesellschaftlichen Akteure (vertikale Steuerung)	Aufbau eines Gremiums zur Stärkung der vertikalen Koordination	SECO, ARE, BLW, BAFU, BFE, ev. weitere; Leitung zu definieren	Raum- und akteursorientierte Handlungsachse
Grundsatz 2: Fokussierung Mitteleinsatz des Bundes	Ausrichten der akteursorientierten Förderinstrumente (Anhang 3) auf die Ziele der Strategie	Stärkung des BNLR+ als Prüf- und Steuerungsorgan auf Ebene des Bundes für alle akteursorientierten Förderinstrumente des Bundes: Weiterentwicklung vertragsbasierter Vereinbarungen zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen (z.B. über Programmvereinbarungen) Leistungserbringern	SECO, ARE, BLW, BAFU, BFE, ev. weitere; Leitung zu definieren	Akteursorientierte Handlungsachse
Grundsatz 3: Bottom-up Ansatz	Handlungsfreiheit des Bundes für innovative Projekte zur Förderung der Berggebiete und ländlichen Räume erhöhen	Bereitstellen sektoralpolitischer Mittel für gemeinsame, sektorübergreifende Modellvorhaben. Zieldefinition gemeinsamer Projekte geschieht via vertikales Gremium, horizontale Mittelvergabe zwischen den Ämtern ist via BNLR+ zu definieren	BNLR+, Vertikales Gremium	Akteursorientierte Handlungsachse
	Einbezug aller für die Raumentwicklung relevanter Akteure in Bottom-up Prozessen sicherstellen	Vergabe von Mitteln in Instrumenten der akteursorientierten Handlungsachse an das Vorhandensein einer regionalen Akteursgruppe knüpfen. Kriterium für eine Beteiligung des Bundes an solchen RAGs muss mindestens eine Vertretung des Regionalmanagements, der Gemeinden bzw. des Kantons sowie der regionalen Wirtschaft bzw. Zivilgesellschaft sein	BNLR+, Vertikales Gremium	Akteursorientierte Handlungsachse
	Bottom-up-Aktivitäten sind auf territorial spezifische, langfristige Entwicklungsperspektiven abgestimmt	Langfristige Entwicklungsperspektiven dienen als Grundlage für die Projekte und Initiativen, die die RAGs entwickeln. Diese Perspektiven können in unterschiedlichen Formen entwickelt werden (Zukunftskonferenzen, regionale Agendaprozesse, etc.), werden aber periodisch überarbeitet und dienen als strategische Grundlage für die regional initiierten Projekte	RAGs	Akteursorientierte Handlungsachse
Grundsatz 4: Partnerschaft Stadt-Land	Neue Modelle für Abgeltungen für Ökosystemgüter und -dienstleistungen prüfen	Schaffen von Grundlagen (wissenschaftlich, politisch) im Rahmen gemeinsamer Projekte (z.B. Modellvorhaben)	SECO, ARE, BLW, BAFU, BFE, ev. weitere; Leitung zu definieren	Raumorientierte Handlungsachse
	Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums sowie der vorliegenden Strategie	Einbezug der Berggebiete und ländlichen Räume in die Planung der funktionalen Handlungsräume	ARE	Raumorientierte Handlungsachse
	Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land	Nutzen von Plattformen für den Wissens- und Erfahrungsaustausch auf nationaler und internationaler Ebene	Vertikales Gremium, ggf. Geschäftsführung BNLR+	Raum- und akteursorientierte Handlungsachse
	Beteiligung der Berggebiete und ländlichen Räume an den internationalen Netzwerken	Konsequente Weiterverfolgung und Koordination mit bestehenden Netzwerken, z.B. INTERREG, Alpenkonvention, Makroregionale Strategie Alpenraum, Allianz in den Alpen, etc.	Vertikales Gremium, ggf. Geschäftsführung BNLR+	Raum- und akteursorientierte Handlungsachse
Grundsatz 5: Wirkungsmessung und Kommunikation	Wirkungskontrolle von Massnahmen zur Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume verbessern	Entwicklung gemeinsamer, sektorübergreifender Zielgrössen, Wirkungsmodellen und Indikatoren zur Messung der Effekte von politischen Massnahmen zur Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume unter Berücksichtigung bestehender Evaluationen	BNLR+	Raum- und akteursorientierte Handlungsachse
	Sensibilisierung der Bevölkerung für die Funktionen und Herausforderungen der Berggebiete und ländlichen Räume sowie deren Zusammenhang mit der nationalen bzw. urbanen Entwicklung	Erarbeiten und Umsetzen eines Kommunikationskonzepts	Vertikales Gremium	Raum- und akteursorientierte Handlungsachse

Anhang 6: Glossar

Neues Paradigma für den ländlichen Raum	Das neue Paradigma für den ländlichen Raum fordert einen stärkeren territorialen Fokus staatlicher Förderpolitiken für ländliche Räume: Nach diesem Paradigma sollen regional spezifische Potenziale erkannt und in Wert gesetzt werden. Auf diese Weise soll lokale und regionale Wertschöpfung durch gezielte Investitionen v.a. in Human- und Sozialkapital generiert werden.
Bottom-up bzw. Top-down	Initiativen und Projekte, die entweder von Privaten, Gemeinden, Regionen (Bottom-up) oder umgekehrt durch den Bund (Top-down) gestartet werden.
LEADER	LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) ist ein Förderprogramm der Europäischen Union, mit dem seit 1991 modellhaft innovative Aktivitäten im ländlichen Raum gefördert werden. Aufgrund des erfolgreich verlaufenden Einsatzes ist der LEADER-Ansatz seit 2006 ein eigenständiger Schwerpunkt der Regionalen Strukturpolitik der Europäischen Union.
Raumwirksame Politiken	Unter <i>explizit raumwirksam</i> werden Querschnittspolitiken mit territorial expliziten Wirkungssperimeter (z.B., die Raumplanung oder die Regionalpolitik) verstanden. Als <i>implizit raumwirksam</i> werden Sektorpolitiken bezeichnet, deren Massnahmen implizit Raumwirkung entfalten, z.B. durch die Verbesserung der physischen Erreichbarkeit von Regionen durch die Verkehrspolitik oder durch Schaffung direkter und indirekter Wertschöpfung und Beschäftigung z.B. durch die Verteidigungspolitik.
Sektorpolitiken	Verschiedene Politikbereiche des Bundes, welche sich auf einen spezifischen thematischen Bereich beziehen, z.B. die Landwirtschaftspolitik oder die Raumplanungspolitik.
Governance	Der Begriff Governance beschreibt abstrakt die spezifischen Steuerungs- und Regelungssysteme im Sinn von Strukturen und Prozessen privater oder öffentlicher Organisationen.
Berggebiete & ländliche Räume	Verschiedene theoretische Zugänge zu diesen zwei Raumtypen machen eine eindeutige Definition komplex. In diesem Bericht wird auf die Klassifizierung des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) zurückgegriffen. Demnach können die Berggebiete und ländlichen Räume in drei Raumtypen unterteilt werden: Periurbane ländliche Räume, Periphere ländliche Räume und Alpine Tourismuszentren. Die drei Raumtypen werden in der vorliegenden Strategie durch eine vierte Kategorie, den Raumtyp der Klein- und Mittelstädtischen Zentren/Ländliche Zentren ergänzt.
Horizontale Kooperation & Zusammenarbeit	Sektorübergreifende Kooperation und Zusammenarbeit auf einer Staatsebene. In der Schweiz kann dies z.B. die Kooperation verschiedener Bundesämter sein.
Vertikal Kooperation & Zusammenarbeit	Die Zusammenarbeit und Koordination verschiedener administrativer und politischer Ebenen. In der Schweiz kann dies z.B. die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Akteuren der Zivilgesellschaft sein.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Regional- und Raumordnungspolitik

Holzikofenweg 36

3003 Bern

Tel. +41 58 462 28 73

www.seco.admin.ch, info.dsre@seco.admin.ch