

Positionspapier

Berggebiete als Priorität der schweizerischen internationalen Zusammenarbeit

Stand 4. Juli 2019

Das wichtigste in Kürze

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

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

- in der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2021-24 die Berge als themenverbindende Priorität und als spezifischer Entwicklungskontext verankert werden und auch geographisch entsprechende Schwerpunkte gesetzt werden;
- innerhalb der DEZA die personellen Ressourcen für das Thema Berge durch Umlagerungen deutlich aufgestockt werden und das Thema in der Organisationsstruktur deutlich sichtbar wird;
- sich die am Thema vorrangig engagierten Institutionen in der Schweiz über eine gemeinsame Plattform aktiv einbringen, um dem Thema in der Schweiz den nötigen Rückhalt zu verschaffen und mit ihrer Expertise und Erfahrung die internationale Zusammenarbeit zu unterstützen.

Autoren: Thomas Egger, Thomas Kohler, Paul Messerli.

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

Eine nachhaltige globale Entwicklung hängt von den Berggebieten ab

Berggebiete bedecken 24% der Landfläche der Erde (ohne Antarktis) und beherbergen 13% der Weltbevölkerung. Aber ihre Süsswasserressourcen versorgen rund die Hälfte der Weltbevölkerung mit Trinkwasser, mit Bewässerungswasser, mit Industrie- und Brauchwasser, und sie dienen der grünen Wirtschaft mit der Bereitstellung von Wasserkraft. Die Berge liefern mineralische Rohstoffe und pflanzengenetische Ressourcen von zahlreichen Kulturpflanzen. 17 von 34 globalen Biodiversitäts-Hotspots (Gebiete mit besonders grosser Artenvielfalt) liegen in Berggebieten. Die Berge sind wichtige Erholungs- und Freizeiträume in einer Welt mit zunehmender Verstädterung. So sind beispielsweise die Alpen mit über 540 Millionen Übernachtungen pro Jahr weltweit die zweitwichtigste Tourismusregion.

Die Berggebiete – ein bedrohter Lebensraum

Die Berggebiete sind mit spezifischen Herausforderungen konfrontiert, welche die Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen ihrer Bewohner gefährden. Dies trifft besonders auf die Entwicklungs- und Transformationsländer zu, wo 90% der 1.2 Milliarden umfassenden Bergbevölkerung leben. Für nahezu 40% dieser Bevölkerung ist die Ernährungssicherheit gefährdet, ein bedeutend höherer Wert als in Nicht-Bergregionen. Armutsrate und Kindersterblichkeit sind ebenfalls höher als in Nicht-Berggebieten. Im Gegensatz zu den Berggebieten in Industrieländern ist die Bereitstellung der grundlegenden Infrastruktur oft ungenügend und die Bergbevölkerung ist politisch marginalisiert, Migration und Abwanderung sind ein grosses Problem. Weltweit gesehen sind Berggebiete besonders von Naturgefahren bedroht. So sind 55% der Berggebietsfläche erdbebengefährdet, während es bei der Nicht-Berggebietsfläche nur 36% sind. Die Berge reagieren sehr sensibel auf den Klimawandel, was sich unter anderem im weltweiten, raschen Abschmelzen der Gletscher zeigt, mit Konsequenzen weit über die Berggebiete hinaus. Dazu erstellt die IPCC zur Zeit einen *Special Report*, der im September 2019 veröffentlicht werden wird.

Möglichkeiten der internationalen Zusammenarbeit

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

Die Alpen als Pilotregion für grenzüberschreitende Zusammenarbeit

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

Die Schweiz als Vorbild für eine nationale Berggebietspolitik

Die Schweiz schenkt ihren Berggebieten seit langem in der Politikgestaltung wie in der Forschung eine besondere Aufmerksamkeit. Die ersten berggebietspezifischen Massnahmen gehen auf das Jahr 1876 mit dem damaligen Forstpolizeigesetz zurück. Ein wichtiger Meilenstein war das Investitionshilfegesetz von 1974, mit dem die schweizerische Berggebietspolitik mit einem integrativen Ansatz begründet wurde. Andere Länder wie Frankreich (1985) folgten viel später und inspirierten sich zum Teil vom schweizerischen Erfolgsmodell. Elemente und Erfahrungen der schweizerischen Berggebietsentwicklung wurden durch die Arbeiten der DEZA aber auch von schweizerischen NGO's (HELVETAS, SAB, SEREC, FDDM usw.) in andere Länder exportiert. Mit der Neuen Regionalpolitik im Jahr 2008 verlor die Regionalpolitik ihren integrativen Ansatz. Der Bericht des Bundesrates für eine Politik für die Berggebiete und ländlichen Räume von 2015 misst den Berggebieten wieder einen grösseren Stellenwert bei und zielt auf eine viel stärkere Koordination der Sektoralpolitiken hin. Ähnliche Diskussionen für eine nationale Strategie für die Berggebiete laufen derzeit beispielsweise in Italien und in Frankreich. Rumänien (2012) und Georgien (2015) haben erstmalig spezifische Berggebietsgesetze verabschiedet. Auch hier ist der Erfahrungsaustausch äusserst wichtig, so basiert beispielsweise die neue georgische Gesetzgebung auf einem Erfahrungsaustausch mit der Schweiz und Österreich. Im Zusammenhang mit den internationalen Vereinbarungen und Forschungsprogrammen wie Agenda 21 (Kapitel 13), IGBP, DIVERSITAS oder Alpenkonvention bildeten sich in der Schweiz verschiedene Forschungsnetzwerke auf nationaler, alpenweiter und globaler Ebene, welche die Berggebietspolitiken unterstützten.

2. Die Berggebiete schaffen es auf die internationale Politikebene

Mit der Agenda für eine nachhaltige Entwicklung (Agenda21) erhielten die Berggebiete im Jahr 1992 eine gesteigerte weltweite Beachtung durch ein eigenes Kapitel. Ein weiterer wichtiger Meilenstein auf der internationalen Ebene war das UNO-Jahr der Berge 2002. Seither wird jedes Jahr am 11. De-

zember der internationale Tag der Berge begangen. Beide Initiativen gingen wesentlich auf die Bestrebungen der Schweiz zurück. Diese Meilensteine führten u.a. auch zur Bildung internationaler Netzwerke wie die bei der FAO in Rom beheimatete Globale Mountain Partnership, welche wesentlich von der Schweiz mitfinanziert wird. Mit der Überweisung der Motion 14.3910 (Stöckli) „Bedeutung der Berge bei der Ausgestaltung der Entwicklungsagenda post-2015“ hat das Parlament zum Ausdruck gebracht, dass die Schweiz diese Führungsrolle auch in Zukunft wahrnehmen soll. In der Agenda 2030 (Sustainable Development Goals) der UNO sind die Berggebiete tatsächlich erwähnt, wenn auch nur in zwei Zielen (6 und 15).

3. Berggebiete sind derzeit keine Priorität der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit

Bei den aktuellen Arbeiten der DEZA und des Seco haben die Berge keine Priorität mehr. In der Botschaft über die Internationale Zusammenarbeit 2017 – 20 sind sie kaum erwähnt. Dies steht in krassem Gegensatz zur Forderung des Parlaments, „*bei der Umsetzung der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 einen Schwerpunkt auf das Thema Berge zusetzen*“. (Motion Dittli 15.08.16) Es gilt, Berggebiete als spezifische und für die globale Entwicklung wichtige Entwicklungskontexte anzuerkennen und entsprechend anzugehen. Der von DEZA und Seco verfolgte kontextbezogene Ansatz wäre in den meisten Fällen äusserst relevant für die Berggebiete, wie die folgende Aufstellung zeigt:

- *Beitrag zur Entwicklung der internationalen Bergagenda*: die Schweiz soll weiterhin führend sein im Agenda-Setting bezüglich dem Thema Berge im internationalen Rahmen (Agenda 21, UNO Jahr der Berge, Makroregion Alpen, Alpenkonvention, Entwicklung von nationalen Berggebietspolitiken z.B. in Georgien usw.).
- *Prävention und Bewältigung von Krisen und Katastrophen*: Das schweizerische Katastrophenhilfekorps geniesst einen ausgezeichneten Ruf und kann insbesondere im Gebirge helfen. Bei Arbeiten zur Prävention vor Naturgefahren im Hochgebirge geniessten schweizerische Forschungseinrichtungen durch ihre Erfahrung höchste Anerkennung weltweit.

- *Zugang zu Ressourcen und Dienstleistungen:* Die Schweiz hat einen reichen Erfahrungsschatz in der modellhaften Bewirtschaftung ihrer natürlichen Gebirgsressourcen (Wasser, Landwirtschaft, Wald, Schutz vor Naturgefahren u.a.) und bringt diesen seit langer Zeit erfolgreich in die internationale Zusammenarbeit ein.
- *Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums:* Durch ihre Berggebietspolitik (IHG seit 1974, NRP seit 2008) kann die Schweiz ein erfolgreiches Modell der Berggebietsentwicklung vorweisen, das laufend den Erfahrungen und veränderten Rahmenbedingungen angepasst wurde. Dieses Vorgehen dient weltweit als Vorzeigebispiel. Auch im Bereich der Grundversorgung (Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen) weist die Schweiz reiche Erfahrung und im internationalen Vergleich vorbildliche Standards auf (z.B. flächendeckende Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, dezentrale Ausbildung). Diese Errungenschaften kommen vor allem den durch ihre Topographie benachteiligten Bergregionen zu Gute und können auf andere Länder mit einem hohen Berggebietsanteil übertragen werden.
- *Stärkung der staatlichen Institutionen, Partizipation der Zivilgesellschaft, und Einbezug der Forschung:* Durch ihr direkt-demokratisches System ist die Schweiz im internationalen Vergleich einmalig. Dieses System gewährleistet den Einbezug der Zivilgesellschaft in die Politikgestaltung. Punkto Berggebietspolitik nimmt beispielsweise die SAB diese Rolle seit 1943 wahr, und sie diente als Vorbild für den Aufbau ähnlicher Berggebietsorganisationen wie der Euromontana (europäische Berggebietsvereinigung), Romontana (Rumänien) oder Makmontana (Mazedonien). Die SAB vertritt auch die Bergbevölkerung in internationalen Prozessen wie der Alpenkonvention und der Makroregion Alpen. Wegweisende internationale Initiativen finden sich auch in der Forschung, so zum Beispiel das World Glacier Monitoring Service (Universität Zürich), der UNESCO-Chair für Nachhaltige Gebirgsentwicklung, die Mountain Research Initiative, und das Global Mountain Biodiversity Assessment (Universität Bern).

4. Unsere Position in Hinblick auf die Botschaft IZA 2021 - 24

Die Schweiz ist wie kaum ein anderes Land prädestiniert, um ihre Kenntnisse in der Berggebietsentwicklung in die Entwicklungszusammenarbeit einzubringen. Die Schweiz hat dank ihrer eigenen Politik und ihrer jahrzehntelangen Forschungsarbeit in den Alpen und in Berggebieten global in diesem Bereich ein unvergleichliches USP (*unique selling proposition*), mit dem sie sich von anderen Ländern unterscheidet. Die Schweiz sollte diese Trumpfkarte auch in Zukunft ausspielen, in den internationalen Verhandlungen den Lead in Berggebietsthemen übernehmen und in der internationalen Zusammenarbeit auf diese Karte als Priorität setzen. Damit würde sie zentrale Ziele der Agenda 2030 aufgreifen wie Armutsbekämpfung, Ernährungssicherheit und Gesundheit. Die Schweiz würde damit auch auf den innenpolitischen Druck für eine stärkere Fokussierung und einen gezielteren Mitteleinsatz reagieren.

In Hinblick auf die kommende Botschaft 2021-24 zur Internationalen Zusammenarbeit schlagen die unterzeichnenden Organisationen insbesondere vor, dass

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