



Bericht zur Motion der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 25. Mai 2004 Alpenkonvention und Berggebiet (04.3260)

Autoren:

Thomas Egger, SAB
François Parvex, SEREC

Juli 2007

Kontakt:

- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB),
Seilerstrasse 4, 3001 Bern, Tel. 031 382 10 10, www.sab.ch, info@sab.ch
- Association Suisse pour le Service aux régions et communes SEREC
Via Battaglioni, 6950 Tesserete, Tél. 091 943 61 63, www.serec.ch,
parvex@serec.ch

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage.....	3
2. Aktuelle Situation der Berggebiete in der Schweiz	4
2.1 Bevölkerung.....	4
2.2 Wirtschaft.....	8
2.3 Raumentwicklung und Umwelt.....	12
2.4 Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen und Erreichbarkeit.....	16
2.5 Fazit.....	18
3. Grundsätze für eine Nachhaltige Entwicklung des Berggebietes	19
4. Aktuelle Herausforderungen für die Nachhaltige Entwicklung des Berggebietes	22
4.1 Evolution démographique	22
4.2 Accessibilité	23
4.3 Compétitivité	24
4.4 Cohésion territoriale.....	24
4.5 Changement climatique	25
4.6 Maîtrise de l'impact des politiques publiques	25
5. Politikbereiche des Bundes für eine Nachhaltige Entwicklung der Berggebiete .	26
5.1 Strategie Nachhaltige Entwicklung	26
5.2 Regionalpolitik	27
5.3 Raumplanung	27
5.4 Verkehrspolitik	28
5.5 Grundversorgungspolitik.....	30
5.6 Energiepolitik	32
5.7 Landwirtschaftspolitik.....	33
5.8 Waldpolitik	35
5.9 Tourismuspolitik.....	35
5.10 Finanzausgleich.....	36
5.11 Natur- und Heimatschutz	37
5.12 Bodenschutz	38
5.13 Fazit.....	39
6. Die Alpenkonvention als Instrument zur nachhaltigen Entwicklung der Bergregionen.....	40
7. Schlussfolgerungen	42
Anhang	44

1. Ausgangslage

Die Schweiz hat am 28. Januar 1999 die Alpenkonvention (Übereinkommen zum Schutz der Alpen) ratifiziert. Die acht Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention sowie das Protokoll "über die Beilegung von Streitigkeiten" wurden von der Schweiz zwischen 1998 und 2000 unterzeichnet. Der Bundesrat hat am 19. Dezember 2001 die Botschaft (01.083) zur Ratifizierung der Protokolle zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)¹ zuhanden des Parlaments verabschiedet.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) hat dem Ständerat anlässlich seiner Sitzung vom 11. März 2003 beantragt, die Protokolle nicht zu ratifizieren. Auf Antrag von Ständerat Theo Maissen hat der Ständerat jedoch die Kommission beauftragt zu prüfen, ob nicht doch einzelne Protokolle ratifiziert werden können, wobei namentlich das Protokoll Nachhaltige Entwicklung und Raumplanung genannt wurde². Die Kommission hat daraufhin die Protokolle einer eingehenden Analyse unterzogen und die Ratifikation von drei Protokollen beantragt (Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Boden und Verkehr). Der Rat ist diesem Antrag an seiner Sitzung vom 15. Juni 2004 gefolgt. Gleichzeitig hat der Rat auf Antrag der Kommission eine Kommissionsmotion mit folgendem Wortlaut überwiesen:

"Der Bundesrat wird beauftragt aufzuzeigen, inwiefern mit Blick auf die Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention das bestehende Landesrecht eine nachhaltige Entwicklung des Berggebiets sicherstellt, und gegebenenfalls dem Parlament die dazu notwendigen Massnahmen und Gesetzesänderungen vorzulegen, die sich nicht nur auf die neue Regionalpolitik beschränken". (04.3260)

Der Nationalrat hat sich in seinen Debatten zur Ratifikation der Protokolle der Alpenkonvention in der Folge lediglich auf die Motion beschränkt und diese am 21. September 2004 angenommen.

Die Motion 04.3260 geht in ihrem Wortlaut weit über die eigentliche Debatte um die Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention hinaus. Die Motion verlangt aufzuzeigen, in wie fern die eidgenössische Politik sich für eine nachhaltige Entwicklung der Berggebiete in der Schweiz einsetzt. Die Neue Regionalpolitik ist dabei einer von vielen Politikbereichen, welcher sowohl im Antrag Maissen als auch in der Kommissionsmotion explizit genannt werden. Die Motion verlangt nichts anderes als eine Analyse der raumwirksamen Politiken des Bundes mit Fokus auf die nachhaltige Entwicklung der Berggebiete.

¹ Botschaft vom 19. Dezember 2001 zur Ratifizierung der Protokolle zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) (BBI 2002 III 2922 ff.)

² Wortlaut des Antrags Maissen: "Es ist zu prüfen, ob nicht im Interesse der Mitbestimmung über Entwicklungen im europäischen Alpenraum einzelne Protokolle zu ratifizieren sind, wie das andere Staaten auch machen und in einem Mitbericht der WAK-NR angeregt wird. Im Vordergrund steht dabei die Ratifikation des Protokolls 'Raumplanung und nachhaltige Entwicklung'. Insbesondere ist auch der Aspekt der Verknüpfung mit den Förderungsmassnahmen der neu auszurichtenden schweizerischen Regionalpolitik mitzubedenken."

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat im März 2007 die SEREC und die SAB beauftragt, einen Bericht zur Beantwortung der in der Motion aufgeworfenen Fragen zu verfassen. Der Bericht soll damit eine Grundlage für den Entscheidprozess zur Ratifizierung der Protokolle der Alpenkonvention liefern.

Der vorliegende Bericht gibt zuerst anhand einiger wichtiger Daten einen Überblick über die aktuelle Situation der Berggebiete in der Schweiz. Dieser Überblick soll auch dazu dienen, einige wichtige Schlüsselindikatoren zu identifizieren, welche eine längerfristige Beobachtung der Entwicklung der schweizerischen Berggebiete erlauben. Im dritten Kapitel wird ein Zielsystem für eine Nachhaltige Entwicklung der schweizerischen Berggebiete aufgestellt. Dieses Zielsystem basiert weitgehend auf den Arbeiten des Bundesamtes für Raumentwicklung in Zusammenhang mit dem Raumentwicklungsbericht und dem Raumkonzept Schweiz. Im vierten Kapitel wird versucht, die wichtigsten Herausforderungen für die zukünftige Entwicklung der schweizerischen Berggebiete zu identifizieren. Im fünften Kapitel werden anschliessend die für die Berggebiete wichtigsten Politikbereiche analysiert. Daraus wird versucht, eine allgemeine Stossrichtung der Bundespolitik für die Berggebiete abzuleiten. Anschliessend wird im nächsten Kapitel ein Vergleich des Istzustandes mit den zukünftigen Herausforderungen, den Zielen für eine Nachhaltige Entwicklung und der Bundespolitik durchgeführt. Dieser Vergleich wird mit den Anliegen der Alpenkonvention verglichen. Aus diesem Vergleich resultieren die Schlussfolgerungen im letzten Kapitel.

Der Bericht bezieht sich in seiner Analyse auf die Regionen der schweizerischen Berggebiete. Bezugsebene sind dabei die Bergregionen gemäss Investitionshilfegesetz (IHG). Die Analyse beschränkt sich damit nicht auf den Perimeter der Alpenkonvention sondern bezieht - wie sich aus der Kommissionsmotion interpretieren lässt - die Berggebiete als Ganzes ein.

Die im Rahmen der parlamentarischen Debatte aufgeworfenen Fragen betreffs der rechtlichen Wirkungen einer Ratifikation der Protokolle der Alpenkonvention sind nicht Bestandteil des vorliegenden Berichtes.

2. Aktuelle Situation der Berggebiete in der Schweiz

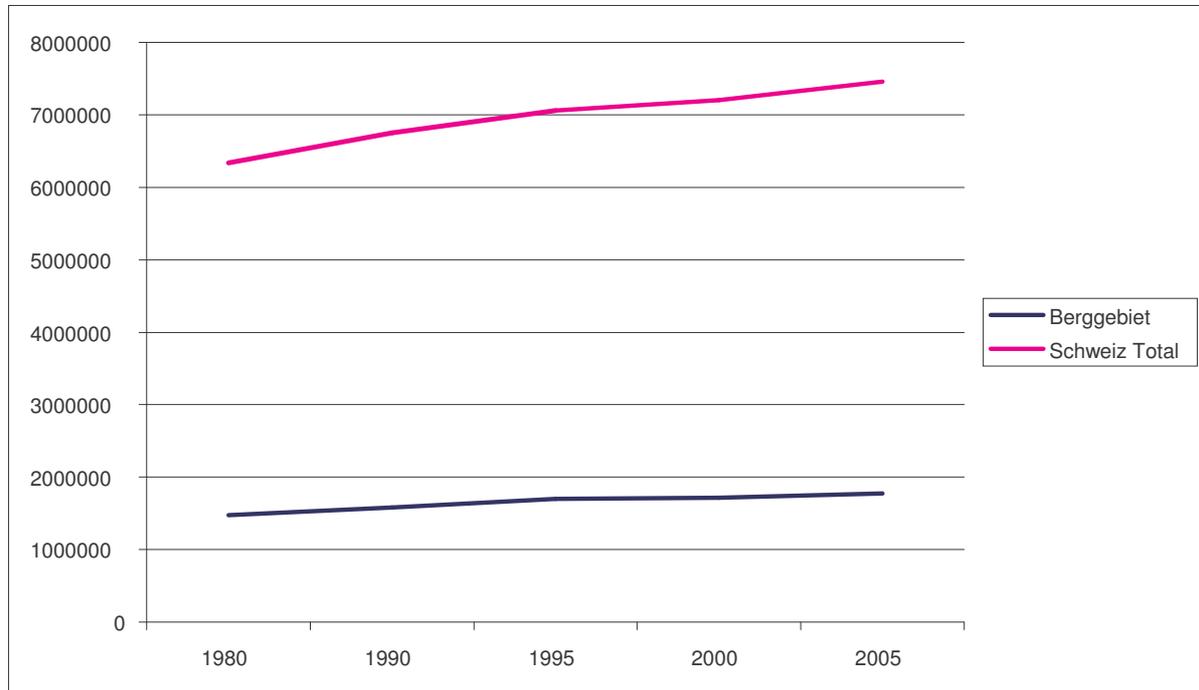
Dieses Kapitel gibt einen kurzen Überblick über die Entwicklung der schweizerischen Berggebiete in den letzten Jahren und die absehbaren Trends. Es soll dabei nicht vollständig und abschliessend sein, sondern nur einige wichtige Entwicklungen aufzeigen, welche für die Diskussion wichtig sind.

2.1 Bevölkerung

Die schweizerische Bevölkerung ist seit 1980 von rund 6,34 Mio. auf rund 7,46 Mio. Personen angestiegen. Gleichzeitig hat auch die Bevölkerung im Berggebiet von 1,47 auf 1,78 Mio. zugenommen. Dies entspricht einem Wachstum von 20,3%. Die Bevölkerung im Berggebiet ist damit über den gesamten Zeitraum etwas stärker gewachsen als die gesamtschweizerische Bevölkerung mit 17,7%. Der Zeitverlauf zeigt, dass die Berggebiete zwischen 1980 und Mitte der 90-Jahre überdurchschnittlich gewachsen sind, seither jedoch weniger stark wachsen als im schweizerischen Durchschnitt. Dies ist Ausdruck des zunehmenden Konzentrations-

prozesses. Die Berggebiete als Ganzes gesehen sind kein Entleerungsraum. Es gibt aber innerhalb der Berggebiete erhebliche regionale Differenzen.

Abb. 2.1: Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz und im Berggebiet 1985 - 2005



Quelle: Bundesamt für Statistik, Daten aus ESPOP

Räumlich betrachtet legten die Regionen am westlichen und zentralen Alpennordrand sowie im südlichen Tessin zu, während die Regionen im inneren Alpenraum (Berner Oberland, Gotthardgebiet und Teile Graubündens), der Jura und das Napfgebiet zumeist Verluste verzeichneten.

Hinweis für den Leser: Nachfolgend werden einige Karten vorgestellt, welche die Bergregionen gemäss Investitionshilfegesetz darstellen. Zwecks einer besseren Lesbarkeit wurde in den Karten auf eine Beschriftung der 54 Regionen verzichtet. Im Anhang des vorliegenden Berichtes findet sich eine Karte mit den Regionsbezeichnungen. Es sei auch darauf hingewiesen, dass das Oberengadin nicht als IHG-Region gilt und deshalb auf den Karten als weisse Fläche erscheint.

Abb. 2.2: Durchschnittliche jährliche Bevölkerungsentwicklung in den Bergregionen 1995 - 2000

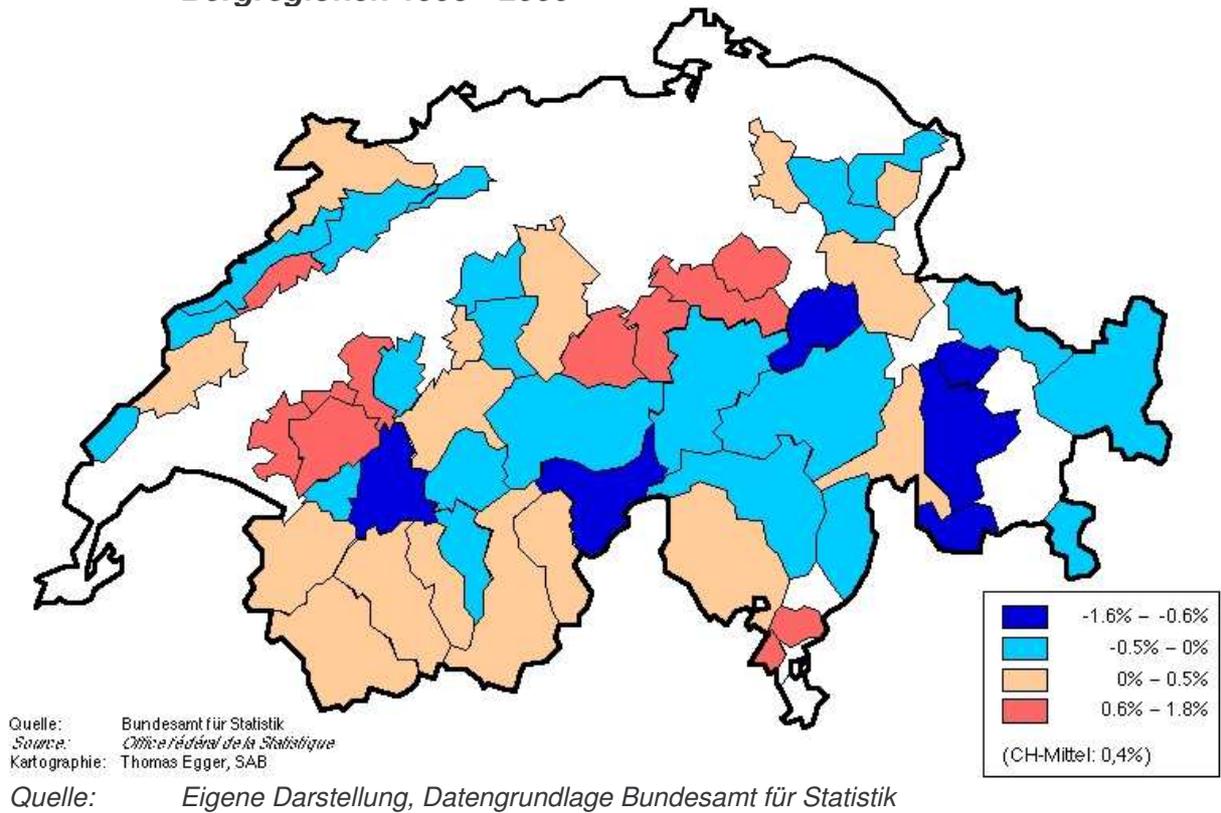
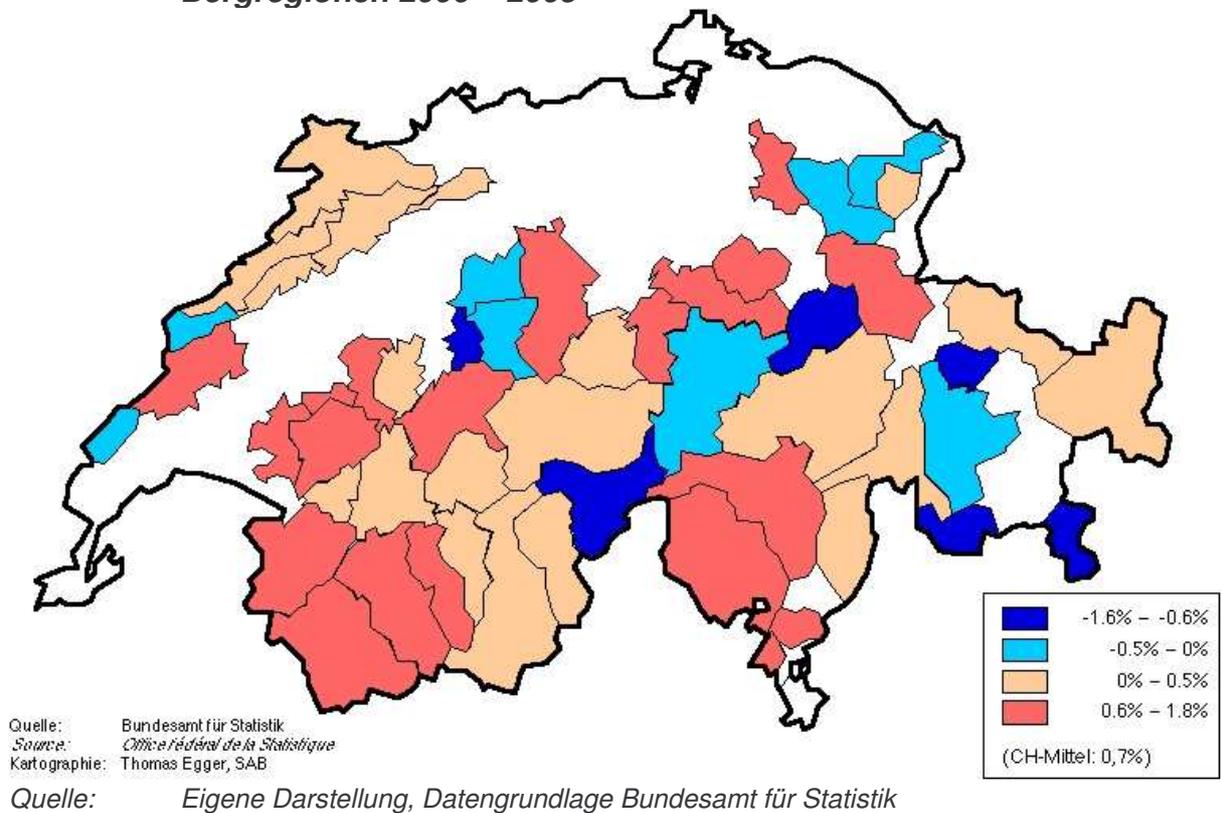


Abb. 2.3: Durchschnittliche jährliche Bevölkerungsentwicklung in den Bergregionen 2000 – 2005



Seit 2000 ist der Unterschied zwischen Berggebiet total und übriger Schweiz wieder kleiner geworden. Ein überdurchschnittliches Wachstum verzeichneten neben den oben genannten Regionen Gebiete im Unterwallis und am westlichen Jurasüdfuss. In 14 Regionen war die Bevölkerung weiterhin rückläufig, in zwei davon betrug die jährliche Abnahme 1% oder mehr.

Die Entwicklung seit 1995 lässt sich erklären mit (1) der Erreichbarkeit der verschiedenen IHG-Regionen (Periurbanisierung), (2) der wirtschaftlichen Entwicklung der Grossregionen (Stärkung des Metropolitanraums Zürich und Bassin lémanique), (3) dem Strukturwandel in der Landwirtschaft sowie (4) den Folgen der Umstrukturierung grosser öffentlicher Betriebe (Post, SBB, Swisscom, Armee). Ein weiterer wichtiger Einflussfaktor ist die Zentrenstruktur einer Region: Verfügt eine Region über ein dynamisches und gut erreichbares Mittelzentrum (z.B. Brig, Thun, Bulle, Stans) scheint eine positive Bevölkerungsentwicklung eher möglich. Dies wird bestätigt durch eine Studie des Bundesamts für Statistik, welche zeigt, dass die Bevölkerung in den Zentren im Berggebiet zwischen 1990 und 2000 um mehr als 7% zugenommen hat, wozu vor allem der hohe positive Wanderungssaldo beigetragen hat.

Die Altersstruktur ist im Berggebiet allgemein ungünstiger als im schweizerischen Durchschnitt. Der Jugendquotient (Anteil der bis 19-jährigen im Verhältnis zur Bevölkerung zwischen 19 und 64 Jahren) liegt im Berggebiet bei 41,7% (Schweiz = 37%). Der Altersquotient (Anteil der über 64-jährigen im Verhältnis zur Bevölkerung zwischen 19 und 64 Jahren) liegt im Berggebiet bei 27,4% (Schweiz = 24,8%). Dies bedeutet, dass im Berggebiet weniger erwerbsfähige Personen für einen höheren Anteil an nicht erwerbsfähigen Personen aufkommen müssen. Doch auch hier sind innerhalb der Berggebiete sehr grosse Unterschiede fest zu stellen. So weisen beispielsweise 18 Bergregionen einen Altersquotienten von über 30% auf (der Maximalwert liegt bei 43,1% für das Puschlav). Demgegenüber weisen 16 Bergregionen einen Altersquotienten auf, welcher unter dem schweizerischen Mittel liegt. Den tiefsten Altersquotienten weist die Region Haute Sarine (FR) mit 17,4% auf.

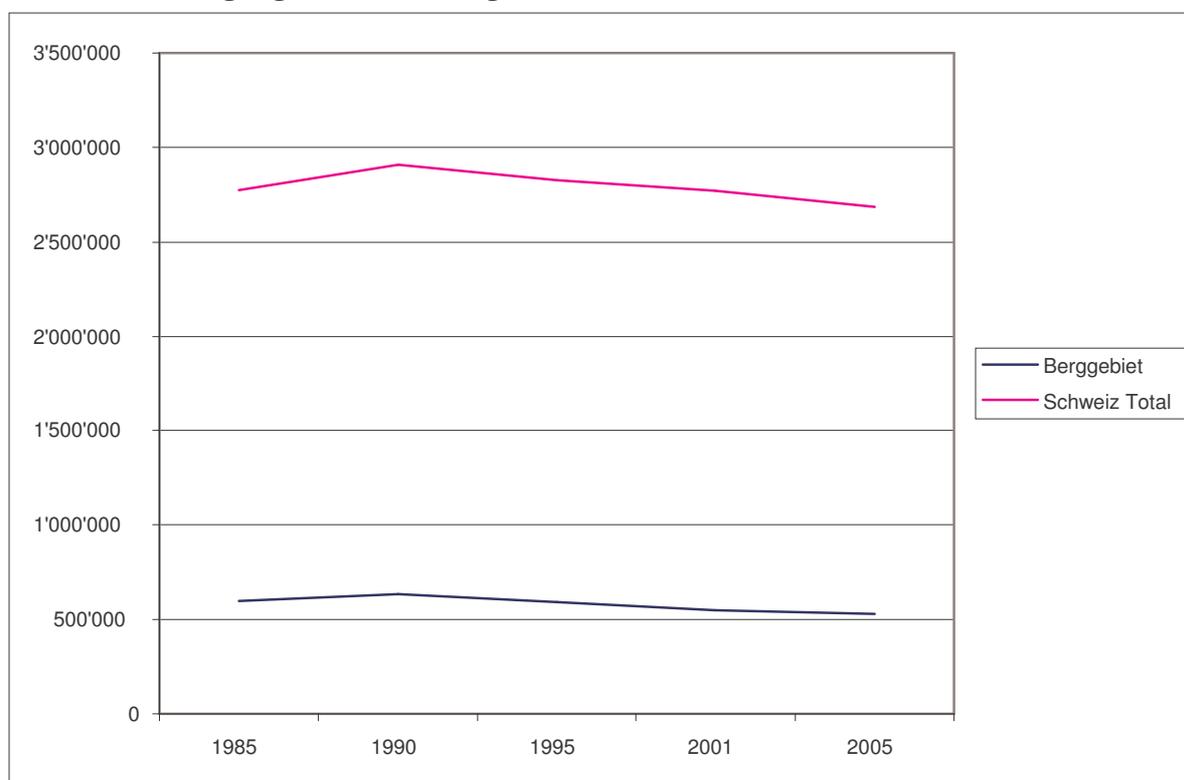
Gemäss aktuellen Szenarien des Bundesamtes für Statistik³ wird die Schweizer Bevölkerung bis ins Jahr 2030 um 9,1% auf 8,14 Mio. Menschen zunehmen. Die Entwicklung wird aber in den Kantonen sehr unterschiedlich verlaufen. Verluste werden für die Kantone Uri, Glarus und Basel-Stadt prognostiziert. Einige Berggebietskantone können dank ihrer Nähe zu dynamischen Agglomerationen oder dank dem Tourismus überdurchschnittliche Zuwachsraten verzeichnen (z.B. Appenzell Innerrhoden, Schwyz, Wallis). Eine grosse Herausforderung für alle Kantone wird die Überalterung der Bevölkerung darstellen. Der Altersquotient wird bis ins Jahr 2030 auf 43% ansteigen. Das bedeutet, dass auf fünf Personen im erwerbsfähigen Alter zwei Rentner kommen. Dieser Wandel wird Auswirkungen auf zahlreiche Bereiche haben wie das Bildungs- und Gesundheitswesen, den Arbeitsmarkt, die soziale Wohlfahrt oder das Wohnen.

³ Bundesamt für Statistik: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2005-2030, Neuchâtel 2007

2.2 Wirtschaft

Im Berggebiet waren im Jahr 2005 rund 530'000 Vollzeitstellen (= 20% der schweizerischen Vollzeitstellen) angesiedelt. Im Vergleich zum Jahr 2001 hat die Zahl der Vollzeitstellen um 3,8% abgenommen. Gemessen an den Vollzeitbeschäftigten verzeichneten 45 der 54 Bergregionen zwischen 2001 und 2005 eine Abnahme der Beschäftigung. Der Rückgang der Vollzeitbeschäftigten fiel in den Berggebieten mit jährlich -0,9% etwas stärker aus als im schweizerischen Mittel mit -0,7%. Diese Angaben sind jedoch mit einiger Vorsicht zu interpretieren. Sie beziehen sich auf die Anzahl Vollzeitbeschäftigter. Gleichzeitig hat die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten zugenommen, so dass die Anzahl der Beschäftigten insgesamt zugenommen hat.

Abb. 2.4 *Entwicklung der Beschäftigung in der Schweiz und in den Bergregionen im Vergleich*



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen

Speziell betroffen vom Rückgang waren Bündner und Berner Regionen sowie die Regionen rund um den Gotthard. Diese Entwicklung ist zu einem Teil auf den massiven Strukturwandel in der Landwirtschaft zurückzuführen (jährlich -2,8% für die Periode 2001 bis 2005). Hinzu kommt der Abbau von Arbeitsplätzen im zweiten Sektor, welcher im Rahmen der Tertiarisierung nur teilweise durch neue Arbeitsplätze im dritten Sektor wett gemacht werden konnte.

Abb. 2.5: Durchschnittliche jährliche Entwicklung der Vollzeitbeschäftigten in den Bergregionen 1995 – 2001

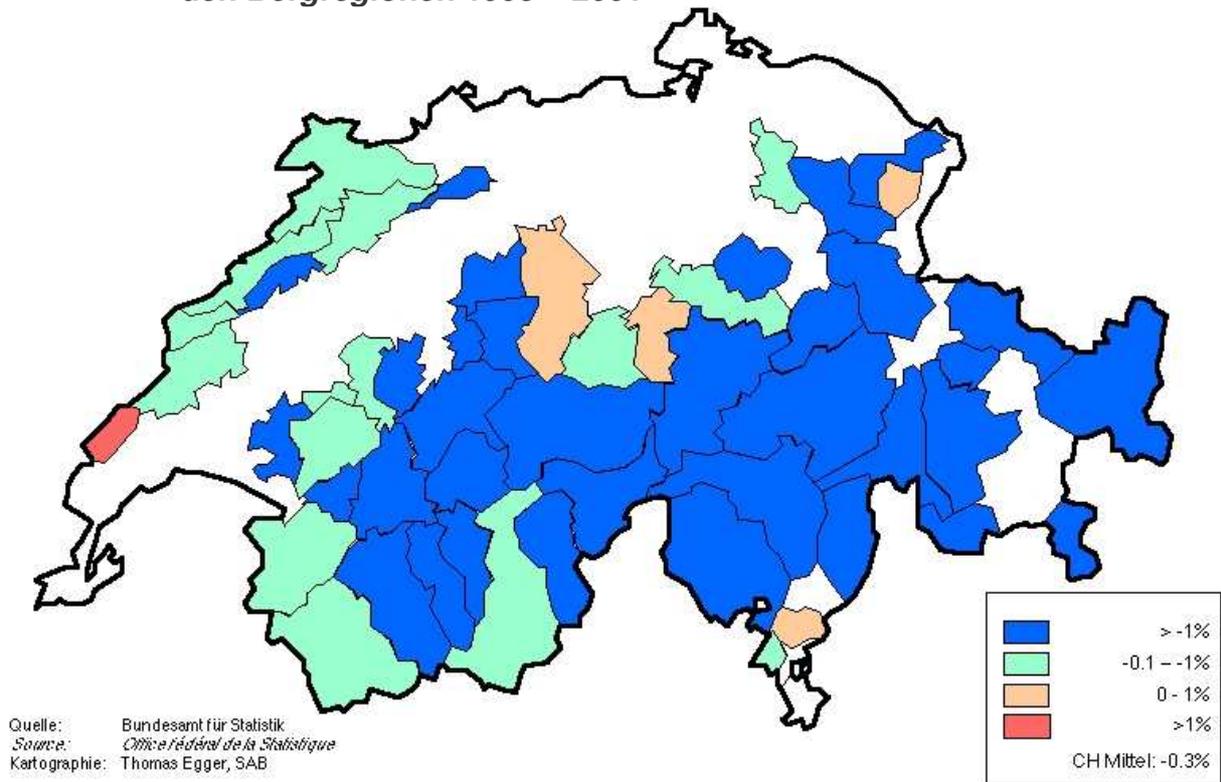
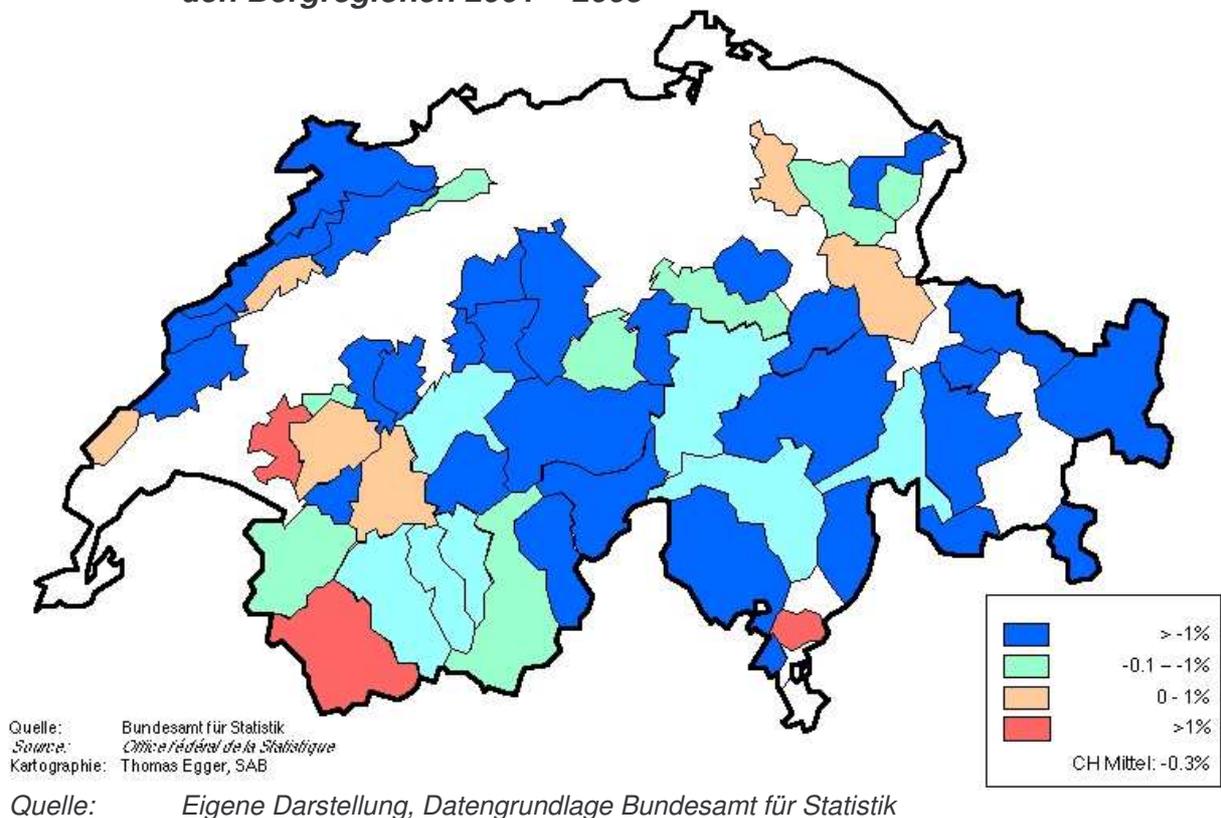
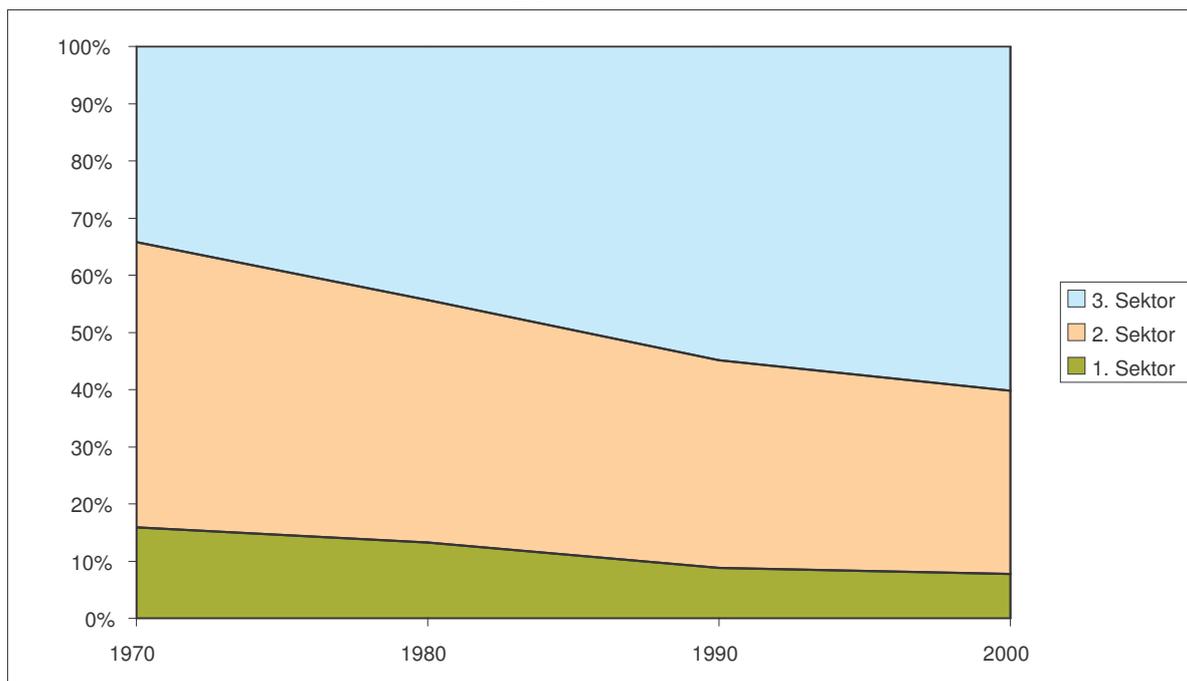


Abb. 2.6: Durchschnittliche jährliche Entwicklung der Vollzeitbeschäftigten in den Bergregionen 2001 – 2005



Die laufende Tertiarisierung der Wirtschaft in den Berggebieten zeigt sich eindrücklich in untenstehender Graphik, welche auf Daten der Volkszählung beruht. Die Landwirtschaft macht demnach nur noch rund 7% der Erwerbstätigen (Voll- und Teilzeit) im Berggebiet aus. Der zweite Sektor ist mit rund 32% der Erwerbstätigen im Berggebiet stärker vertreten als im schweizerischen Durchschnitt (25%). Dominant ist demgegenüber der dritte Sektor mit rund 60% der Erwerbstätigen. Die Berggebiete als Ganzes betrachtet sind damit heute ebenfalls eine Dienstleistungsgesellschaft.

Abb. 2.7: Strukturwandel im Berggebiet

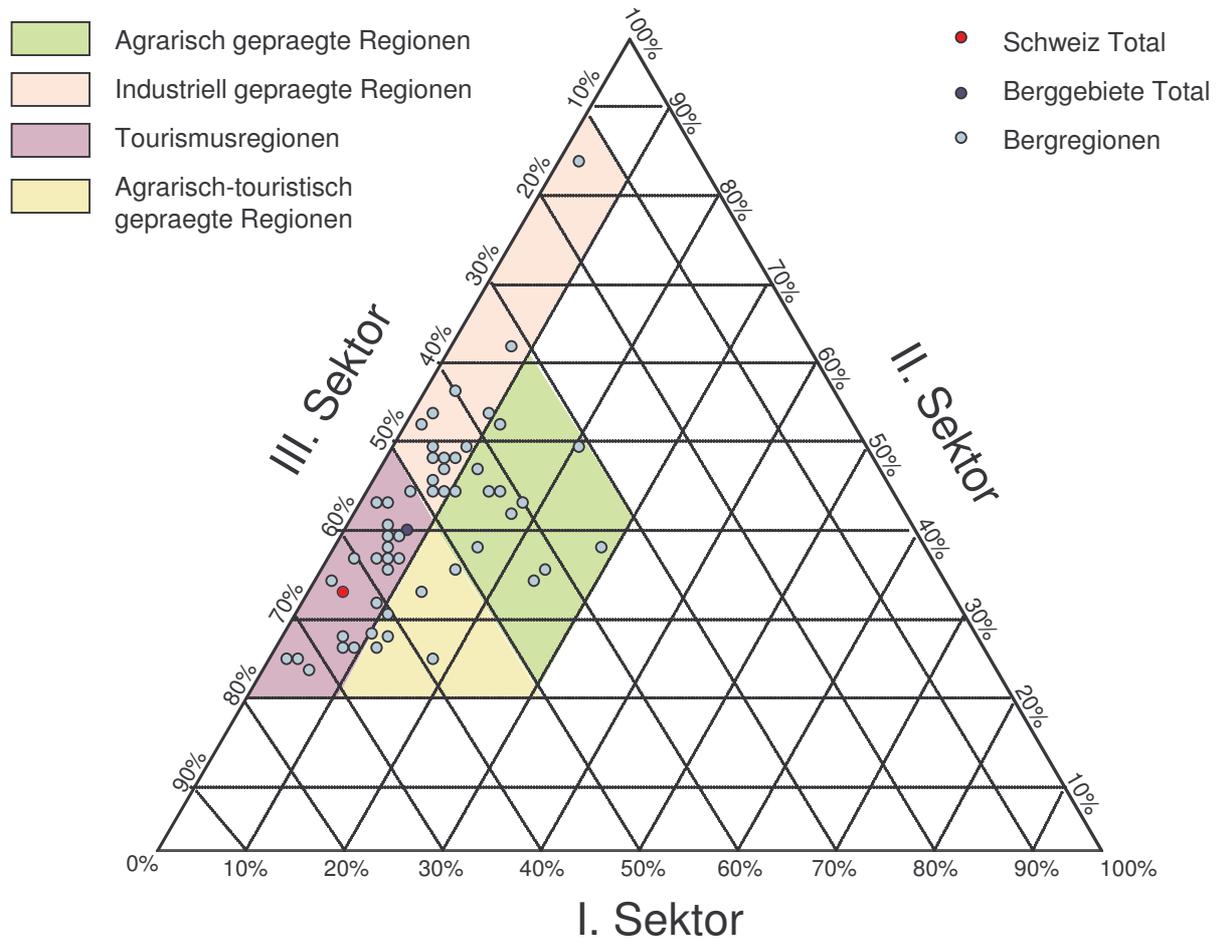


Quelle: Bundesamt für Statistik, Daten der Volkszählung

Für die einzelnen Regionen ergibt sich ein differenziertes Bild. Auf Grund der Erwerbsstruktur kann unterschieden werden zwischen

- Agrarisch geprägten Regionen
- Industriell geprägten Regionen
- Tourismusregionen
- Agrarisch – touristischen Regionen

Abb. 2.8 Erwerbsstruktur in den Bergregionen

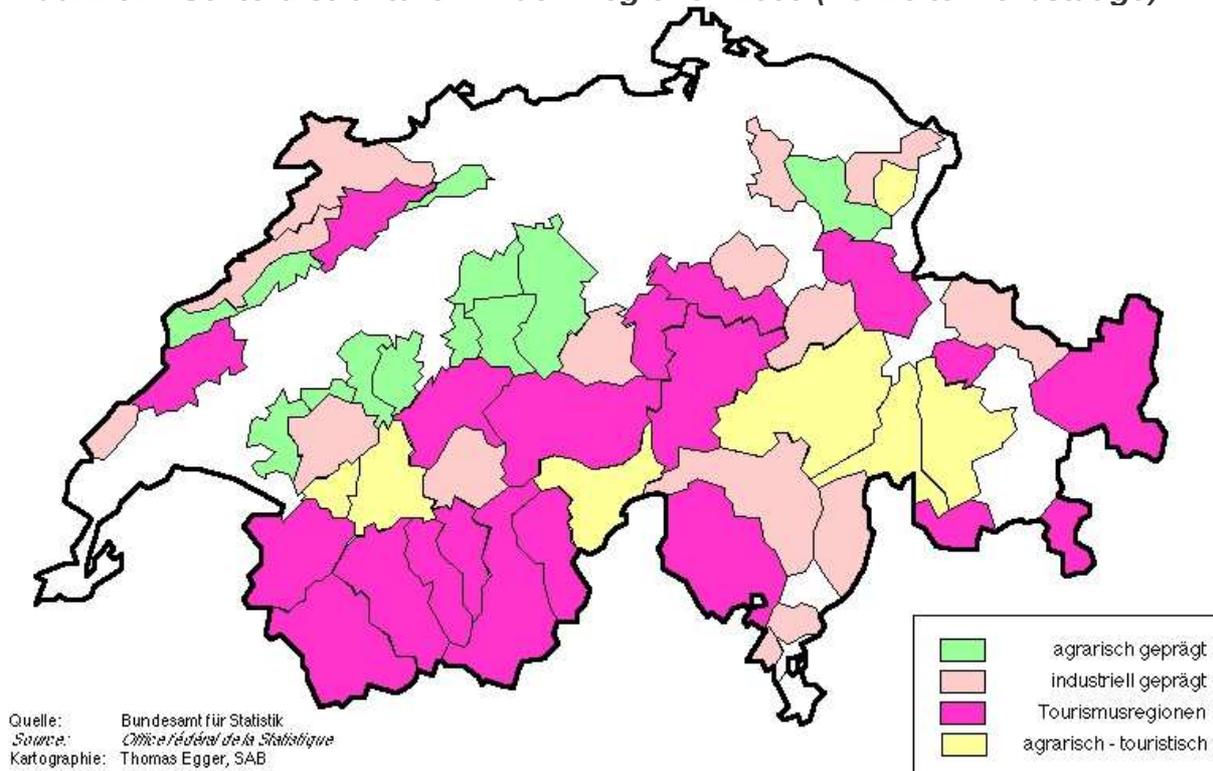


Quelle: Eigene Darstellung. Datengrundlage Bundesamt für Statistik

- Agrarisch geprägte, d.h. mit einem Beschäftigtenanteil von über 10% im 1. Sektor sind vor allem die Regionen im nördlichen Alpenvorland und am Jurasüdfuss.
- Regionen mit einem dominierenden 2. Sektor (d.h. über 50% Beschäftigte im 2. Sektor und weniger als 10% Beschäftigte im 1. Sektor) finden sich über die Berggebiete verteilt, wobei als räumliche Schwerpunkte der Jurabogen, das Tessin und die Ostschweiz identifiziert werden können.
- Regionen mit einem dominierenden 3. Sektor (d.h. über 50% Beschäftigte im Dritten Sektor, aber weniger als 10% im 1. Sektor, hier vereinfachend als Tourismusregionen bezeichnet) sind der wichtigste Regionstypus. Sie finden sich in erster Linie im Wallis, Berner Oberland, der Innerschweiz und in einigen Bündner Regionen. Zudem sind auch zwei Regionen der Jurakette diesem Typus zuzurechnen.
- Als Mischform finden sich sieben Regionen mit einem Beschäftigtenanteil von über 10% im 1. Sektor und über 50% im dritten Sektor. Diese agrarisch-touristisch geprägten Regionen finden sich in erster Linie in Graubünden, aber auch im Berner Oberland, Freiburg, Wallis und Appenzell Innerrhoden.

Diese Regionen weisen unterschiedliche Entwicklungspotenziale auf.

Abb. 2.9: Sektoralstrukturen in den Regionen 2005 (Vollzeiterwerbstätige)



Quelle: Eigene Darstellung. Datengrundlage Bundesamt für Statistik

Konsequenzen: Auf Grund des anhaltenden Strukturwandels ist davon auszugehen, dass agrarisch geprägte Regionen mit weiteren Arbeitsplatzverlusten rechnen müssen. Es sei denn, es gelingt diesen Regionen, erfolgreich neue Betätigungsfelder zu erschliessen, regionale Ressourcen besser zu nutzen (z.B. Tourismus, Holzwirtschaft, Energie) und das wirtschaftliche Gefüge zu diversifizieren.

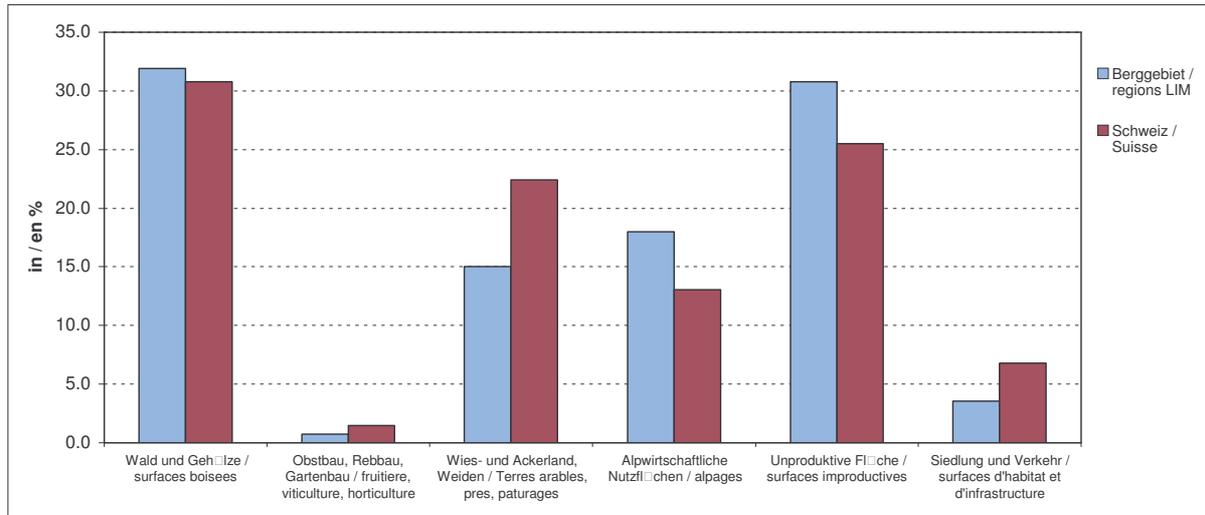
Die weitere Entwicklung industriell geprägter Regionen hängt stark vom internationalen Umfeld und der Konkurrenzfähigkeit der jeweiligen Branchen ab. Dies gilt ebenso für Regionen mit starkem Dienstleistungssektor (siehe auch Kapitel Herausforderungen).

2.3 Raumentwicklung und Umwelt

Gesamtschweizerisch hat die Siedlungsfläche zwischen 1979/85 und 1992/97 um 7% zugenommen. Im Berggebiet war diese Zunahme mit 14% doppelt so stark. Diese überdurchschnittliche Zunahme lässt sich durch verschiedene Faktoren erklären:

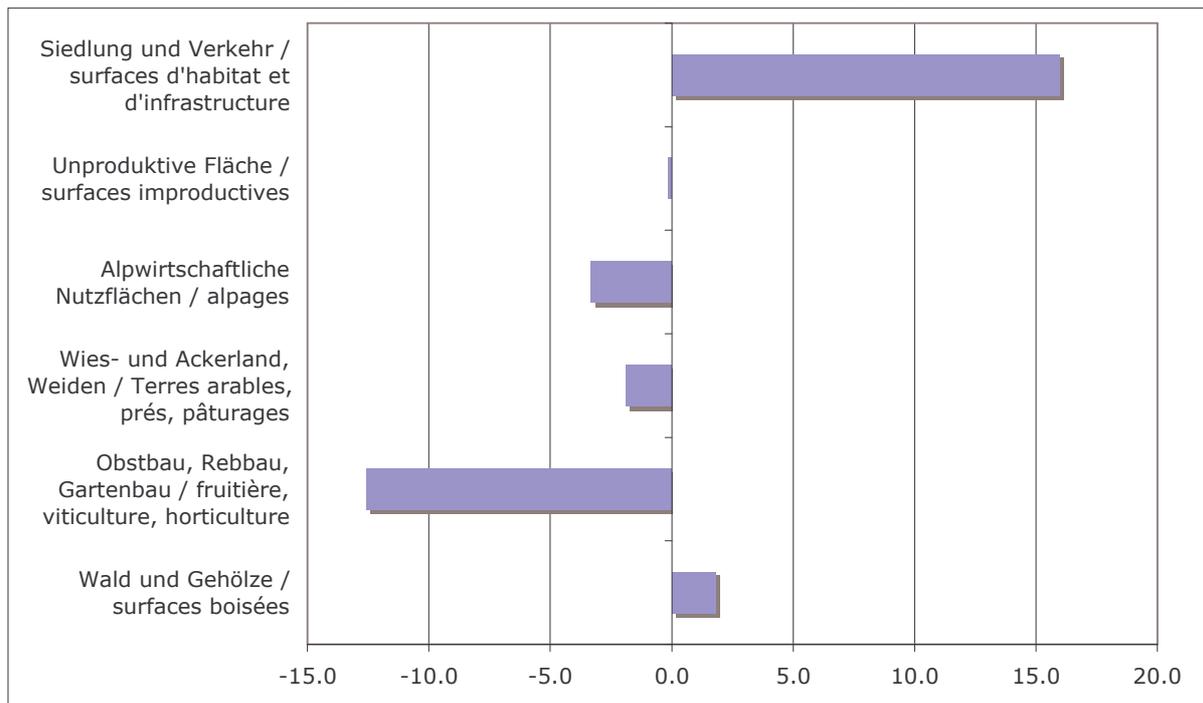
- Disperse Siedlungsstruktur mit mehr Einfamilienhäusern sowie Zweitwohnungsbau
- Ausufern der Agglomerationen in den periurbanen ländlichen Raum
- Neue Erschliessungen für den Durchgangsverkehr
- u.a.

Abb. 2.10: Flächennutzung in den Bergregionen und der übrigen Schweiz im Vergleich



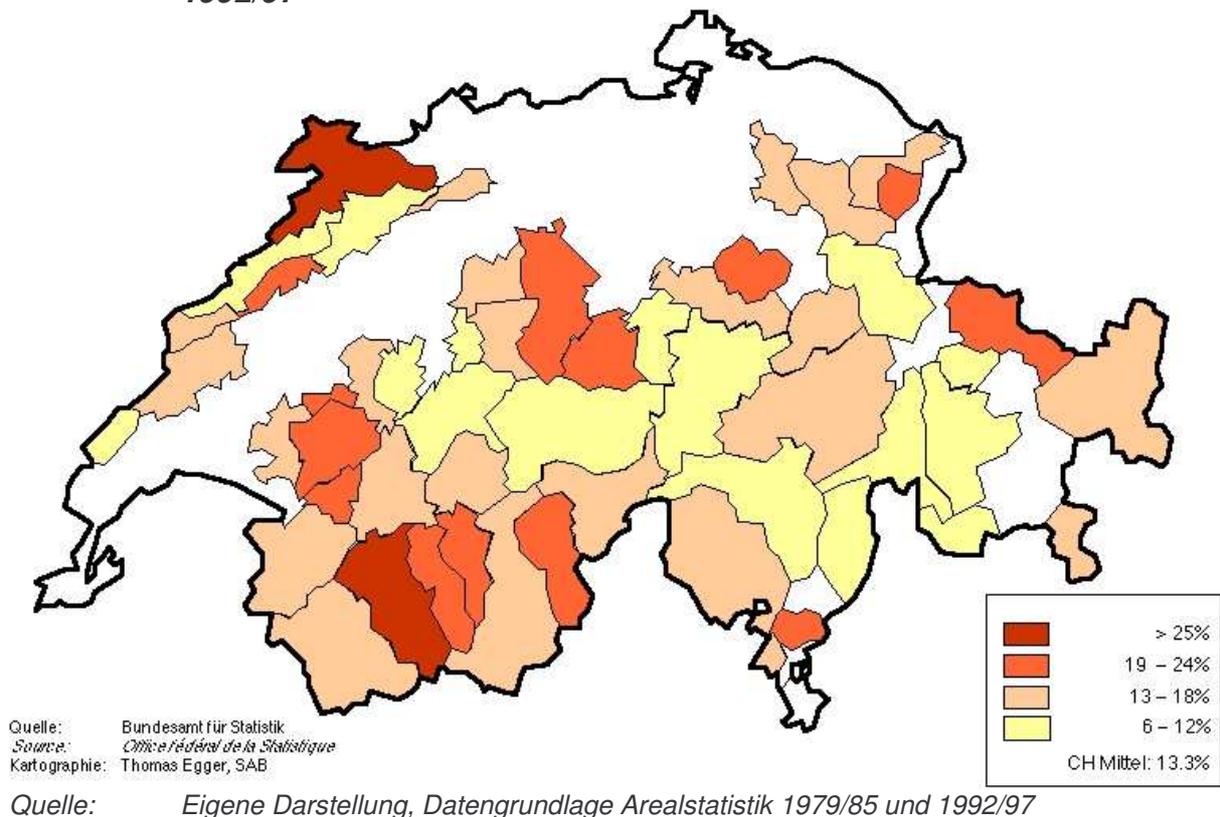
Quelle: Arealstatistik 1992/97

Abb. 2.11: Entwicklung der Flächennutzung in den Bergregionen in %



Quelle: Arealstatistik 1979/85 und 1992/97

Abb. 2.12: Zunahme der Siedlungsfläche in den Bergregionen 1979/85 – 1992/97



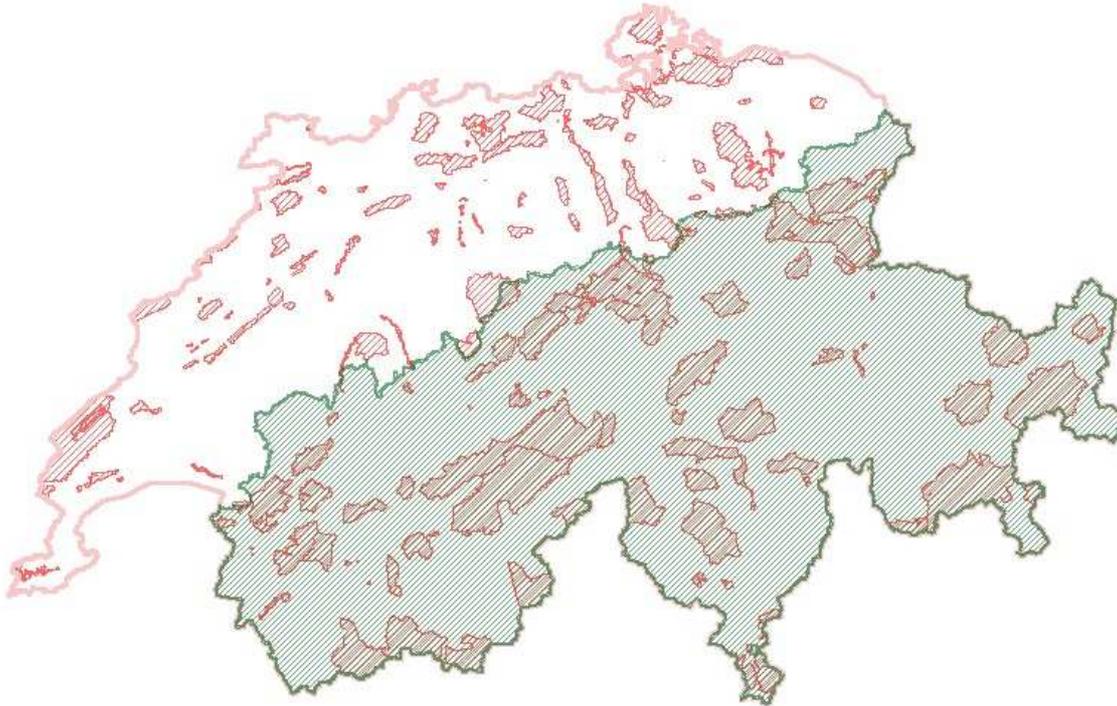
Aus der regionalen Analyse lassen sich folgende Erklärungsmuster herauslesen:

- Besonders gross ist die Zunahme der Siedlungsfläche in agglomerationsnahen und in stark touristischen Regionen sowie entlang grosser Verkehrsachsen. In den touristisch geprägten Regionen spielt dabei u.a. der Zeitwohnungsbau eine grosse Rolle. So liegt in den Kantonen Graubünden, Wallis, Tessin, Obwalden, Glarus, Waadt, Nidwalden und Uri der Zweitwohnungsanteil über dem schweizerischen Mittel von 11,5%. Im Kanton Graubünden liegt er bei rund 37%.
- Der Wald dringt vor allem in Teilen Graubündens, im Tessin und in einigen Walliser Regionen vor – gleichzeitig nehmen dort Wiesland und Weiden ab.
- Pro Tag gehen 11 ha Kulturland verloren. Dieser Kulturlandverlust ist besonders ausgeprägt in den Talböden (diese werden zu über 90% neu für Siedlungen und Verkehr genutzt) und in Hanglagen (zu ca. 80% für Wald). Besonders hoch ist die Abnahme der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Wallis (-6%) und im Tessin (-10%).

Die Berggebiete weisen aber auch einen hohen Anteil an schützenswerten Landschaften sowie Naturschutzgebieten auf. Die nachstehende Karte vermittelt stellvertretend anhand der BLN-Gebiete⁴ einen allgemeinen Eindruck.

⁴ Bundesinventar der schützenswerten Naturdenkmäler und Landschaften (BLN), siehe auch unter <http://www.bafu.admin.ch/bln/index.html?lang=de>

Abb. 2.13: Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) im Perimeter der Alpenkonvention



Quelle: www.ecoGIS.ch

Abb. 2.14: Geschützte Biotop- und Moorlandschaften der Schweiz, Stand Ende 1997

	Schutzgebiete		Davon im Alpenraum	
	Anzahl	Fläche [ha]	Anzahl	Fläche [ha]
Moorland-schaften	88	86'491	66	80'564 (93%)
Hochmoore	514	1'470	368	860 (58%)
Flachmoore	1'092	17'640	784	14'784 (80%)
Auen	184	5'672	103	4'935 (87%)

Quelle: CIPRA: 1. Alpenreport, Bern 1998, S. 404

Mit der Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) hat das Parlament im Jahr 2006 die gesetzliche Basis für die Anerkennung und Förderung von regionalen Naturparks und Naturerlebnisparks geschaffen. Derzeit bestehen rund 30 Initiativen für die Schaffung neuer Nationalparks oder der beiden erwähnten neuen Grossschutzgebiete. Es ist damit zu rechnen, dass maximal ein bis zwei neue Nationalparks, 10 – 12 regionale Naturparks und ca. 6 Naturerlebnisparks vom Bund anerkannt werden. Der heutige Nationalpark umfasst ein Gebiet von 170,3 km². Ein Nationalpark weist eine Mindestfläche von 100 km² auf. Dies gilt ebenfalls für Regionale Naturparks. Ein Naturerlebnispark muss eine Kernzone von mindestens 4 km² umfassen. Daraus lässt sich die Mindestfläche der zukünftigen Schutzgebiete

annäherungsweise hochrechnen. Diese liegt bei rund 1600 km² (inkl. heutiger Nationalpark). Dies entspricht ungefähr der Fläche der beiden Kantone Obwalden und Uri zusammen gerechnet.

2.4 Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen und Erreichbarkeit

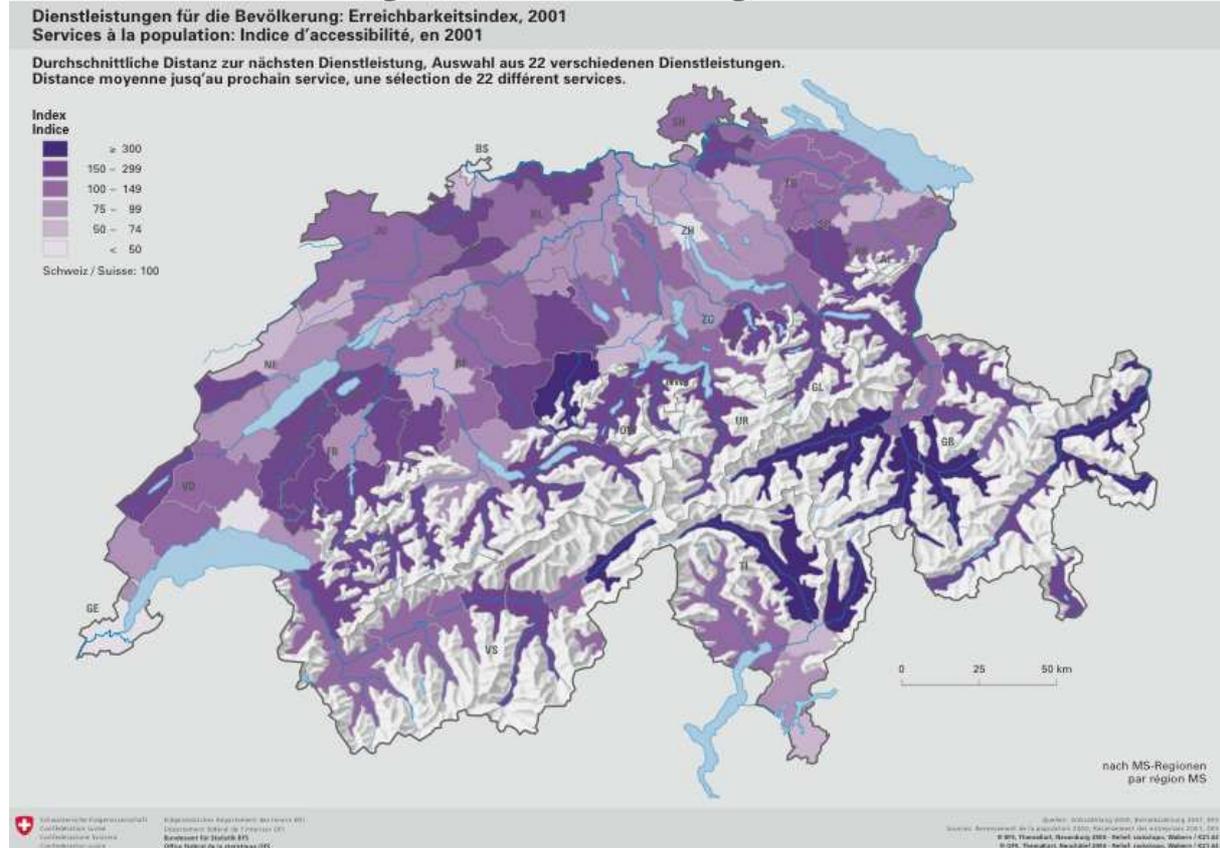
Die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen ist eine wichtige Grundvoraussetzung für die wirtschaftlichen Tätigkeiten und die Attraktivität einer Region als Lebensraum. Seitens des Bundesamtes für Statistik liegen seit 2005 erstmals aussagekräftige und flächendeckende Informationen zur Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen vor. Untersucht wurden 22 verschiedene Dienstleistungen von den Postdienstleistungen über Restaurants und Cafés bis hin zur Zahl der Arztpraxen⁵. Aus den verschiedenen Dienstleistungen wurde seitens des BFS ein Sammelindex konstruiert. Dieser Erreichbarkeitsindex gibt die mittlere Distanz bis zu den nächsten Dienstleistungen an. Diese liegt gesamtschweizerisch bei 2'643 Metern. Die nachfolgende Karte zeigt aber grosse regionale Disparitäten. In den Zentren liegt die Erreichbarkeit bei 1'163 Metern während sie in agrarisch geprägten Gemeinden bei 7'746 Metern liegt. Dies drückt sich in einem entsprechend höheren Erreichbarkeitsindex aus.

Eine detaillierte Analyse der verschiedenen Dienstleistungen zeigt beispielsweise erhebliche Diskrepanzen im Gesundheitswesen. Im Jahr 2001 war die Dichte der Arztpraxen und der Apotheken in den Städten rund zehn Mal höher als in den peripheren ländlichen Gebieten: In den Zentren gab es auf 10'000 Einwohner/innen mehr als 20 Arztpraxen und fast vier Apotheken, in den agrarischen Gemeinden nur drei Arztpraxen und manchmal nicht einmal eine Apotheke. Bei der Zahl der Beschäftigten in diesem Sektor ergab sich ein ähnliches Bild.

Während 2001 50 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung durchschnittlich 500m von einem Lebensmittelladen oder einer Arztpraxis entfernt waren, mussten die Bewohner/innen ländlicher Gebiete längere Anfahrtswege in Kauf nehmen. Wer in einer agrarischen Gemeinde wohnte, legte durchschnittlich mehr als 9 km zurück bis zur nächsten Apotheke; wer in einem städtischen Zentrum wohnte, dagegen nur 700m. Dasselbe Gefälle zeigt sich auch in Bezug auf die Arztpraxen (5km bzw. 500m) und bei den Lebensmittelgeschäften (3km bzw. 400m).

⁵ Die vollständigen Ergebnisse sind verfügbar unter http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/regionale_und_internationale/02.html.

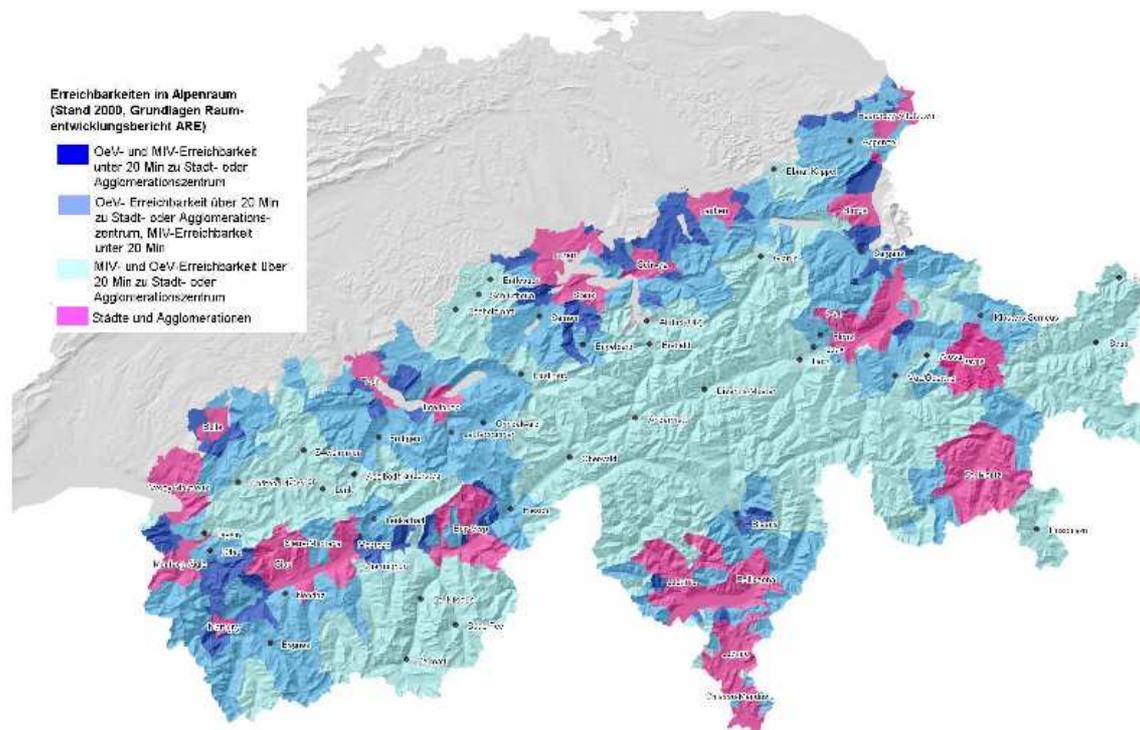
Abb.2.15: Dienstleistungen für die Bevölkerung, Erreichbarkeitsindex 2001



Quelle: Bundesamt für Statistik

Neben der Erreichbarkeit der Dienstleistungen ist auch die Erreichbarkeit der Regionen ein wichtiges Kriterium. In der nachfolgenden Darstellung wird die Erreichbarkeit der Agglomerationen (auch jener innerhalb des Alpenraumes) mit dem motorisierten Individualverkehr (MIV) und dem öffentlichen Verkehr (öV) dargestellt. Basis für die Karte bildet der Perimeter der Alpenkonvention. Die Abbildung zeigt, dass die Regionen im unmittelbaren Einzugsbereich der Agglomerationen eine gute Erreichbarkeit sowohl mit dem MIV als auch dem öV aufweisen (Reisezeiten unter 20 Minuten). Grosse Flächen des Alpenraumes weisen umgekehrt eine schlechte Erreichbarkeit mit dem MIV und dem öV auf. Auffällig ist zudem, dass auch im Einzugsbereich der Agglomerationen die Erreichbarkeit mit dem öV rasch abnimmt. Diese Gebiete sind zwar mit dem MIV innert 20 Minuten erreichbar, nicht aber mit dem öV. Dies ist zweifelsohne einer der Gründe für die relativ grosse Bedeutung des MIV in den Bergregionen, namentlich auch für den Pendlerverkehr.

Abb. 2.16 Erreichbarkeit im Alpenraum



Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern 2007

2.5 Fazit

Die schweizerischen Berggebiete sind kein homogener Raum sondern ein sehr differenziertes Gebilde. Generell kann festgehalten werden dass die Entwicklung in jenen Regionen positiv verläuft, welche im Einzugsbereich von grösseren Agglomerationen liegen oder in der Region selber über ein Wachstumszentrum verfügen. Dieses regionale Wachstumszentrum kann im Bereich Industrie oder Tourismus stark sein. Umgekehrt sind die Zukunftsperspektiven eher in jenen Regionen als schwierig einzustufen, welche über kein derartiges, konkurrenzfähiges Zentrum verfügen und vor allem noch agrarisch geprägt sind. Während sich die eher agrarisch geprägten Regionen im Umfeld der grossen Agglomerationen des Mittellandes unter Umständen als Wohnstandorte etablieren können, ist die Problemlage ungleich grösser in abgelegenen inneralpinen Regionen.

Um diese vielfältigen Herausforderungen der Berggebiete zu meistern, braucht es einen Instrumente-Mix (Policy-Mix). Eine einzelne, sektorielle Politik wie z.B. die Tourismuspolitik oder die Agrarpolitik kann niemals auf alle Herausforderungen reagieren. Es zeigt sich aus der Analyse auch klar, dass der Industrie- und Gewerbepolitik aus der Sicht der Berggebietsentwicklung mehr Beachtung geschenkt werden muss. Angesichts der unterschiedlichen Problemlage erscheint zudem eine stärkere Delegation der operativen Verantwortung an die Kantone wie sie z.B. im Rahmen der NFA eingeleitet wurde, richtig.

3. Grundsätze für eine Nachhaltige Entwicklung des Berggebietes

In diesem Kapitel werden die Grundsätze für eine Nachhaltige Entwicklung der Berggebiete hergeleitet. Das hier entwickelte Zielsystem basiert im Wesentlichen auf dem Raumentwicklungsbericht 2005 des Bundesamtes für Raumentwicklung. Zudem wurden folgende weitere Quellen konsultiert:

- Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 des Bundesrates
- Ziel- und Indikatorensystem für eine nachhaltige Raumentwicklung in der Schweiz (ZINARE), im Aufbau
- Zielbereiche des "Cercle d'indicateurs"⁶
- Alpine Space Interreg IIIB Programme: Alpine Space Prospective Study 2005
- SAB: Nachhaltige Entwicklung im Berggebiet – Künftige Ausrichtung der schweizerischen Berggebietspolitik vor dem Hintergrund des Konzeptes der Nachhaltigen Entwicklung, Brig 2000.

Selon la constitution fédérale, le développement durable est la finalité de l'action publique. Il est donc important d'en rappeler les définitions et principes essentiels.

La désormais fameuse commission des Nations Unies pour l'environnement et le développement (Commission Brundtland) a défini le développement durable comme "un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs" (1987). S'inspirant de la nomenclature originale il serait plus explicite de parler de développement supportable et soutenable, ceci pour la planète en tant que support de la vie et pour tous ses habitants.

Il est encore utile de rappeler que le développement doit être considéré dans le temps comme une évolution, un processus à long terme. Il ne postule pas forcément une croissance continue dans tous les domaines.

De manière opérationnelle, il est admis qu'un développement durable doit combiner de façon optimale la préservation de la nature, l'efficacité économique et la solidarité sociale, que ce soit à l'échelle d'un territoire ou de la terre entière. Il est donc tout à fait légitime de s'occuper du développement durable des zones de montagne suisses, en tant que contribution au développement durable de la Suisse et de la planète.

Quelles sont les principes à respecter pour un développement durable des zones de montagne ? - Pour aborder ce sujet il est primordial de ne pas se limiter à des points de vue sectoriels qui, dans la période actuelle, tendent à diminuer les dépenses publiques dans tous les domaines, sans accorder une attention suffisante à leurs interactions, notamment celles qui ont lieu entre les domaines économiques, sociaux et environnementaux. Cette pratique est en contradiction avec le principe du développement durable. Le développement durable des zones de montagne dépendra d'une combinaison optimale de nombreuses conditions cadres, maîtrisables (endogènes) ou non (exogènes). L'action publique se concentrera évidemment sur les aspects qu'elle maîtrise à savoir la législation, l'organisation des

⁶ <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00268/00552/index.html?lang=de>

finances publiques (fiscalité, redistribution, efficience), la diffusion de messages incitatifs (marketing social) et si nécessaire la répression. Une approche transversale et intégrée est donc indiquée et certaines dépenses, même si elles pèsent sur les finances publiques, peuvent s'avérer rentables grâce à leurs effets induits. Par exemple une meilleure accessibilité et un meilleur équipement des centres touristiques permettra d'augmenter leur fréquentation. Une promotion de la santé efficace liée à la protection de l'environnement permettra d'économiser des coûts au niveau des soins (Référence : Plan d'action environnement et santé de l'OMS). Les investissements réalisés dans certains secteurs seront compensés ou si possible sur compensés par des revenus supplémentaires dans d'autres. Ceci améliorera globalement la création de valeur dans les territoires concernés.

Pour éclaircir le rôle des politiques publiques dans le développement durable des zones de montagne, nous reprenons ci-dessous en encadré les critères développés dans le rapport sur le développement territorial 2005 de l'Office fédéral pour le développement territorial et les complétons du point de vue des zones concernées (pages 57 et suivantes).

Préservation de la nature (responsabilité environnementale).

Par rapport à la dimension «responsabilité environnementale», le développement est durable quand le milieu de vie des êtres humains, des animaux et des végétaux est conservé et que les ressources naturelles sont exploitées dans le respect des générations futures. Cela signifie:

- préserver les espaces naturels;
- maintenir la consommation de ressources naturelles (p. ex. matières premières renouvelables, eau) au-dessous du niveau de régénération naturelle;
- maintenir la consommation de ressources non renouvelables (p. ex. énergies et matières premières fossiles) au-dessous du potentiel de développement de ressources renouvelables;
- abaisser à un niveau inoffensif la pollution de l'environnement naturel (eau, sol, air) et des organismes humains par l'émission de substances nocives;
- réduire les effets de catastrophes écologiques et ne s'exposer à des risques d'accident que lorsque le sinistre le plus grave possible ne provoque pas de dommages persistants au-delà d'une génération.

En résumé il faut sauvegarder les bases nécessaires à la vie. Pour opérationnaliser ces critères dans les zones de montagne on rajoutera par exemple les précisions suivantes :

- réserver des espaces naturels protégés, garants de la diversité biologique et paysagère;
- entretenir le territoire naturel et le paysage cultivé;
- augmenter la production d'énergie renouvelable, améliorer les rendements à la production et à la consommation, favoriser les économies d'énergie (isolation);
- économiser le sol et spécialement les terrains à bâtir en accordant la priorité aux rénovations par rapport aux nouvelles constructions;
- favoriser les rénovations et les constructions réalisées selon les principes du développement durable.

Efficacité économique (capacité économique)

Par rapport à la dimension «capacité économique», le développement est durable quand l'économie reste prospère et apte à se développer. Cela signifie:

- maintenir les revenus et l'emploi, les faire croître en fonction des besoins et en veillant à ce que leur répartition sociale et territoriale soit équitable;
- au minimum, maintenir le capital de production en se fondant sur le capital social et humain et pouvoir le faire croître en termes qualitatifs;
- améliorer la compétitivité et la capacité d'innovation de l'économie;
- influencer sur l'économie en premier lieu par des mécanismes de marché (prix), compte tenu des facteurs de rareté déterminants et des coûts externes;
- ne pas gérer les fonds publics au détriment des générations futures (p. ex. dettes, dilapidation de valeurs).

Afin d'obtenir un développement durable il convient de renforcer la capacité économique de la Suisse. Pour opérationnaliser ces critères dans les zones de montagne on rajoutera par exemple les précisions suivantes :

- maintenir et si possible améliorer l'accessibilité des produits, services, marchés, information et technologies;
- valoriser les potentiels des zones de montagne;
- obtenir un juste prix pour les produits et les services des zones de montagne;
- inclure les petits centres de montagne dans le réseau polycentrique suisse et européen;
- organiser le captage des impulsions mutuelles entre le plateau et la montagne.

Solidarité sociale

Par rapport à la dimension «solidarité sociale», le développement est durable quand la vie et l'épanouissement humains sont possibles dans la solidarité et le bien-être. Cela signifie:

- protéger et favoriser la santé et la sécurité des personnes au sens le plus large;
- garantir la formation, donc le développement, l'épanouissement et l'identité des individus;
- encourager la culture, ainsi que le maintien et le développement de valeurs et de ressources sociales au sens du capital social;
- garantir des droits identiques et la sécurité juridique pour tous, en particulier l'égalité entre femmes et hommes, l'égalité des droits ou la protection des minorités, ainsi que la reconnaissance des droits humains;
- favoriser la solidarité au sein de chaque génération, entre les générations et globalement.

La solidarité sociale veut promouvoir une bonne qualité de vie sur tout le territoire. Pour opérationnaliser ces critères dans les zones de montagne on rajoutera par exemple les précisions suivantes :

- garantir un service public / universel suffisant en quantité et qualité et distribué équitablement sur tout le territoire (transports, poste, télécommunications, services sociaux, etc.);
- garantir l'accès au logement;
- conserver des institutions qui respectent les droits démocratiques et permettent aux minorités de défendre les leurs;
- favoriser un développement qui maintienne le capital social qui est remis en question par le vieillissement de la population et la diminution de la population active;
- maintenir les disparités à un niveau acceptable.

Que voulons-nous faire de nos zones de montagne ? - Quel est le meilleur moyen d'y arriver ? - L'énumération ci-dessus confirme que le développement durable doit se baser sur une vision claire et intégrée des territoires concernés. Sa mise en oeuvre nécessite une approche multisectorielle tenant compte des interactions entre les différents domaines qui sont sous la responsabilité des pouvoirs publics, en

collaboration avec le secteur privé, sans oublier les contributions individuelles de chacune et de chacun.

4. Aktuelle Herausforderungen für die Nachhaltige Entwicklung des Berggebietes

De nombreuses réflexions ont lieu à tous niveaux au sujet des enjeux auxquels sont confrontées les régions de montagne en Suisse et en Europe. Ce chapitre présente une synthèse des études actuelles ainsi que les opinions des auteurs du présent rapport. On peut répartir les enjeux actuels pour le développement durable des montagnes suisses en six groupes qui ne sont pas en eux-mêmes spécifiques aux montagnes, mais s'y expriment de manière particulière comme illustré ci-dessous.

4.1 Evolution démographique

D'une manière générale on constate dans les zones de montagne une augmentation des mouvements migratoires et une concentration des populations accompagnée d'une augmentation des disparités⁷. Et comme la montagne n'est pas monolithique, l'évolution démographique s'y présente de manière diversifiée. Si les agglomérations ont tendance à croître, d'autres endroits se dépeuplent. L'évolution démographique est accompagnée d'un vieillissement de la population, accentué par le fait que ce sont principalement les jeunes qui ont tendance à émigrer (brain drain). Cette évolution a des conséquences non négligeables. On constate par exemple que certaines stations touristiques compétitives commencent à manquer de la population résidente leur permettant de fonctionner correctement tout au long de l'année, sans recourir de manière massive à une main d'œuvre saisonnière difficile à trouver et ne disposant souvent pas des qualifications requises. Par ailleurs des entreprises de montagne florissantes peinent à trouver de la main d'œuvre du fait de leur implantation géographique et sont tentées voire contraintes de délocaliser leurs activités ce qui accentue le problème (firms drain).

Le défi pour la montagne consiste à maintenir et mettre en valeur au mieux le capital social disponible, restant ou "importé", en fonction de l'évolution démographique et des besoins socio-économiques de ses différents territoires. Il est nécessaire d'y assurer des conditions cadres qui favorisent une répartition de la population qui offre un optimum entre concentration et occupation décentralisée du territoire et freinent son vieillissement. Ces mesures peuvent par exemple viser la recherche et développement, la formation (empowerment), une offre de logements à des prix qui correspondent aux possibilités de la population locale ainsi qu'une augmentation de l'attractivité des zones de montagne par une bonne valorisation de leurs avantages comparatifs, que ce soit pour les personnes actives professionnellement ou les entreprises.

⁷ Alpine Space Prospective Study 2005

4.2 Accessibilité

Pour conserver des zones de montagne fonctionnelles, il est fondamental d'y maintenir un contexte d'accessibilité et de l'adapter là où c'est raisonnable. Ceci est souvent possible à moindres frais grâce au progrès technique, par exemple dans le domaine des télécommunications. Pour que les habitants du plateau puissent bénéficier des avantages des zones de montagne, ils doivent pouvoir y accéder facilement. Inversement les habitants et les entreprises des zones de montagne doivent aussi pouvoir accéder de manière optimale au plateau et aux centres pour bénéficier pleinement de leurs avantages. On distinguera ici entre l'accessibilité physique et l'accessibilité aux marchés. Toutes deux sont fortement liées.

Accessibilité physique : Le défi consiste à garantir les déplacements des personnes et des marchandises, pour l'approvisionnement et la vente, par une chaîne de mobilité efficace, adaptée aux conditions physiques et économiques de la montagne. Elle doit mêler de manière judicieuse les différents types de transports publics et privés. Par exemple il est particulièrement important de réaliser le branchement des zones de montagne sur les nouvelles transversales alpines par des arrêts bien situés et desservis.

Au niveau des communications, il est important que les montagnards aient un accès performant aux TIC (technologies de l'information et de la communication) et sachent les utiliser. Il en est de même pour les prestations postales.

Pour compléter la liste, on mentionnera aussi l'énergie, la santé et le service public dans son ensemble, dans un contexte de restructuration des entreprises publiques qui touche fortement les zones de montagne.

Accessibilité aux marchés : Par définition l'éloignement des grands centres, caractérisés par la densité permanente des contacts qu'ils génèrent, la concentration, l'abondance, la proximité et la variété de l'offre et de la demande, sans oublier l'ambiance qui y règne et leur dynamique, constitue autant de disparités entre les habitants des zones rurales, spécialement les montagnards, et les citoyens des grandes villes du plateau. Ces disparités sont une des causes de l'exode rural car il est plus difficile d'avoir accès au marché des connaissances, de créer un milieu ouvert et innovateur, de vendre ses produits et services dans les zones de montagne, y compris leurs petits centres, qu'en ville. En résumé, on peut dire que les montagnes connaissent un déficit général d'accessibilité aux marchés.

Le défi consiste à assurer aux zones de montagne la meilleure accessibilité possible au marché des connaissances et ce à des coûts supportables, que ce soit par le biais de la formation de base, de la formation professionnelle et continue, d'une recherche et développement spécifique à la montagne ou de l'information tous médias. Il faut aussi s'assurer qu'elles bénéficient d'un marché du travail fonctionnel, qui permette tant aux habitants de trouver des emplois qu'aux entreprises d'avoir accès à la main d'œuvre, en quantité et en qualité, suisse ou étrangère. A titre d'exemple on mentionnera la difficulté pour de nombreuses entreprises à trouver des cadres ou le manque de médecins dans certains cantons suite à des tarifs moins attractifs que dans les cantons voisins.

L'accès aux marchés de proximité, européen et mondial, est également important, que ce soit pour l'approvisionnement ou pour la vente de biens et services. A ce titre les règlements sur les marchés publics de l'OMC de même que les accords bilatéraux avec l'Union Européenne revêtent une importance fondamentale quoique non spécifique à la montagne.

4.3 Compétitivité

Avec l'ouverture des frontières et la globalisation des entreprises, la compétition entre territoires devient de plus en plus forte et s'étend à l'échelle de la planète. La question du positionnement économique des montagnes est donc devenue incontournable, que ce soit vis-à-vis du reste de la Suisse ou de l'étranger.

Le défi de la compétitivité est la valorisation optimale et durable des potentiels des zones de montagne par leur transformation en produits et services commercialisables qui engendrent emplois et revenus. Il consiste à trouver les moyens d'améliorer leur compétitivité dans les domaines où elles jouissent d'avantages comparatifs, et au minimum d'y maintenir la création totale de valeur ajoutée.

La révision 2007 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ouvre quelques nouvelles possibilités dans ce sens et la nouvelle loi sur la politique régionale y contribuera. Par ailleurs, pour trouver les moyens de mieux mettre en valeur les potentiels, on peut orienter une partie équitable des efforts de recherche et développement ainsi que d'accompagnement des processus d'innovation vers les montagnes. Mais il ne faut pas oublier que l'agriculture, la sylviculture et le tourisme, points forts de la montagne, sont des branches à faible valeur ajoutée, et que l'implantation de branches à forte valeur ajoutée y est plus difficile que sur le plateau. Ceci représentera toujours un handicap.

Il faut également professionnaliser le marketing territorial des zones de montagne, que ce soit dans le domaine touristique, agricole, sylvicole ou celui de la promotion économique. La création de parcs naturels régionaux pourra, par exemple, y contribuer.

Pour terminer il faudra toujours s'assurer que les prestations offertes par les montagnes sont payées au juste prix, par exemple la fourniture de biens publics ou d'eau pour l'alimentation, l'irrigation ou la production d'énergie.

4.4 Cohésion territoriale

La constitution fédérale stipule à l'article 2, alinéa 2 que la Confédération doit favoriser la cohésion interne ou cohésion territoriale du pays. Sous l'angle du développement territorial il s'agit de valoriser les potentiels urbains tout en organisant les relations villes-campagnes et villes-montagnes de manière à ce qu'elles puissent bénéficier des impulsions mutuelles. Ceci suppose la création d'un réseau de villes polycentrique qui intègre bien les petites villes de montagne pour qu'elles puissent jouer leur rôle d'élément dynamisant des espaces ruraux qui les entourent. Elles

doivent pouvoir collaborer avec des "moteurs de croissance" européens⁸ comme Milan, directement ou par l'intermédiaire des centres suisses de croissance que sont Zurich, la région genevoise de même que Bâle et Berne.

Pour conserver la cohésion territoriale, élément nécessaire à la stabilité du pays, il s'agit de maintenir les disparités à un niveau acceptable pour les populations et entreprises de manière à garder intacte l'attractivité des zones de montagne. La péréquation financière joue ici un rôle fondamental avec notamment la compensation des charges. Un autre défi des politiques publiques est de ne pas prêter les zones de montagne oubliant leurs désavantages comparatifs que sont un climat plus rude et l'éloignement des centres.

4.5 Changement climatique

L'adaptation aux mutations qu'impliquera le changement climatique représente un défi important. Il s'agira de préserver les bases de la vie que sont les patrimoines naturel et culturel de même que le paysage. D'autre part il sera nécessaire d'adapter en continu les infrastructures et l'économie montagnarde aux nouvelles conditions. Elles seront notamment caractérisées par l'augmentation et le déplacement des dangers naturels, la diminution de l'enneigement en moyenne montagne et un climat estival plus clément en altitude qu'en plaine ce qui attirera probablement plus de touristes durant cette période de même que des habitants désirant fuir la chaleur. Ceci nécessitera des reconversions de l'offre touristique et de logements.

L'adaptation aux mutations générées par le changement climatique concernera la protection de la nature, la gestion de l'eau, l'agriculture, la sylviculture, le tourisme, de même que l'aménagement du territoire qui devra tenir compte de l'évolution des dangers naturels et des demandes relatives au sol.

Elle nécessitera des investissements importants au niveau des infrastructures tant privées que publiques par exemple les protections contre les dangers naturels (avalanches, éboulements, inondations), les routes, les installations touristiques ou autres, pour lesquels il s'agira de dégager les moyens nécessaires.

4.6 Maîtrise de l'impact des politiques publiques

Les impacts des politiques publiques se répartissent inégalement sur le territoire, diminuant ou augmentant les disparités. On sait par exemple que les mesures d'économies budgétaires touchent plus fortement les territoires qui dépendent le plus des subventions. Elles provoquent donc un effet levier qui touche fortement les zones de montagne et contribuent à l'augmentation des disparités. Les effets des politiques sectorielles peuvent s'annuler au lieu de se renforcer mutuellement et des mesures judicieuses dans les centres peuvent s'avérer contre-productives pour la montagne.

Un défi important est donc d'assurer la cohérence des politiques publiques sectorielles mais aussi entre la Confédération, les cantons et les communes, en tenant compte des spécificités de la montagne. Pour cela il faut être en mesure d'en

⁸ ESPON, In search of territorial potentials, 2005

mesurer les impacts. Une meilleure maîtrise des impacts des politiques publiques permettrait d'en augmenter l'efficacité ce qui serait positif tant pour la durabilité des finances publiques à tous niveaux que pour les zones de montagne.

5. Politikbereiche des Bundes für eine Nachhaltige Entwicklung der Berggebiete

Zahlreiche Politikbereiche des Bundes haben einen Bezug zur Entwicklung der Berggebiete. Nachfolgend wird ein summarischer Überblick über die wichtigsten Politikbereiche vermittelt. Dieser Überblick erhebt nicht den Anspruch, vollständig und abschliessend zu sein. Er ist so konzipiert, dass eine Vergleichbarkeit mit der Alpenkonvention und ihren Durchführungsprotokollen möglich ist. Aus diesem Überblick wird im Fazit versucht, eine allgemeine Stossrichtung der schweizerischen Berggebietspolitik herauszukristallisieren.

5.1 Strategie Nachhaltige Entwicklung

Mit seiner Strategie Nachhaltige Entwicklung will der Bund eine zukunftsfähige Entwicklung gewährleisten, welche gleichermassen ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen aufgreift und umsetzt. Im Jahr 1997 wurde erstmals eine Strategie nachhaltige Entwicklung verfasst. Die aktuell gültige Strategie ist die Strategie 2002⁹. Sie wird zur Zeit überarbeitet. Die wesentlichen Eckpunkte der Strategie 2002 sind:

- Die Ausrichtung auf ein ausgewogenes Verhältnis der drei Pfeiler der Nachhaltigen Entwicklung (Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt)
- Grundsätzlich breit angelegte Konzeption, d.h. nicht nur eine auf wenige Politikbereiche beschränkte Strategie
- Handlungs- und wirkungsorientierte Ausgestaltung der Massnahmen im Sinne eines Aktionsplanes
- Einbezug der Kantone, der Gemeinden, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors.

Gestützt auf die konzeptionellen Grundlagen hat der Bundesrat mit der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 zehn Handlungsfelder mit insgesamt 22 Massnahmen in zehn Handlungsfeldern beschlossen

Die Strategie enthält keine räumlich differenzierten Aussagen. Sie enthält damit auch keine Ziele und Massnahmen, welche direkt für die Beurteilung der Berggebietspolitik des Bundes relevant wären. In der Strategie nachhaltige Entwicklung findet sich auch ein Hinweis auf die Regionalpolitik. Massnahme 14 umschreibt die Neue Strategie Regionalpolitik. Wörtlich heisst es hier u.a.: „Die Sicherstellung der räumlichen Kohäsion gerade in einem ausgeprägten föderalistischen Bundesstaat wie der Schweiz ist eine Grundvoraussetzung für den nationalen Zusammenhalt und damit für eine Nachhaltige Entwicklung.“ (Strategie 2002, S. 28) Die weiteren Ausführungen zum Thema Regionalpolitik sind inzwischen durch die Neue Regionalpolitik erfüllt. In diesem wie auch in den anderen Bereichen ist für die in der

⁹ Schweizerischer Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 vom 27. März 2002

Motion der UREK-S aufgeworfene Fragestellung daher die Umsetzung des Prinzips der Nachhaltigen Entwicklung in den einzelnen Politikbereichen wichtiger.

5.2 Regionalpolitik

Die Regionalpolitik ist per definitionem die wichtigste explizite Massnahme des Bundes für die Berggebiete. Die Neue Regionalpolitik des Bundes wird am 1. Januar 2008 in Kraft treten. Die Neue Regionalpolitik verfolgt dabei einen stark wirtschaftsorientierten Ansatz. So sollen mit der Neuen Regionalpolitik die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen gestärkt und deren Wertschöpfung erhöht werden. Dadurch soll die NRP zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den Regionen, zur Erhaltung einer dezentralen Besiedlung und zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen¹⁰. Dieser Ansatz wird nochmals verdeutlicht im Mehrjahresprogramm des Bundes. Das Mehrjahresprogramm legt die Förderschwerpunkte aus Sicht des Bundes fest und enthält den finanziellen Rahmen. Im Mehrjahresprogramm 2008 – 15 wird das Schwergewicht auf exportorientierte Wirtschaftszweige gelegt.

Die Neue Regionalpolitik des Bundes wird für die Berggebiete und den ländlichen Raum jährlich rund 40 Mio. Fr. an à-fonds-perdu-Beiträgen und rund 50 Mio. Fr. an Darlehen für Entwicklungsinfrastrukturen bereit stellen. Damit ist die Regionalpolitik im Vergleich zu anderen Sektoralpolitiken sowie zur EU-Regionalpolitik finanziell eher schwach dotiert. Es wird deshalb wichtig sein, dass die Neue Regionalpolitik möglichst Synergien mit anderen Sektoralpolitiken sucht und realisiert. Dies entspricht auch deren Zielsetzung (vgl. Bundesgesetz über die Regionalpolitik Art. 13, Bst. a). Im Rahmen der Umsetzung der Neuen Regionalpolitik wird sich auch weisen müssen, in wie fern sie tatsächlich die Anforderungen an eine Nachhaltige Entwicklung berücksichtigt (vgl. Bundesgesetz über die Regionalpolitik Art. 2, Bst. c). Die Kantone sind angehalten, im Rahmen ihrer Umsetzungsprogramme auch aufzuzeigen, in wie fern diese mit den Grundsätzen der Nachhaltigen Entwicklung übereinstimmen.

5.3 Raumplanung

Die Raumplanung ist eine ausgeprägte Querschnittspolitik. Die Raumplanung will eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung gewährleisten. Das Raumplanungsgesetz formuliert aber keine räumlich differenzierten Massnahmen, welche z.B. für den Alpenraum anders wären als für die Metropolitanregionen. Eine räumlich differenzierte Strategie ergibt sich erst in den Konkretisierungsarbeiten, namentlich in den Grundzügen der Raumordnung Schweiz aus dem Jahr 1996 bzw. aktueller im Raumentwicklungsbericht 2005. Der Raumentwicklungsbericht 2005 enthält eine Analyse der bisherigen Entwicklungen, umschreibt die Zielsetzungen für eine nachhaltige räumliche Entwicklung, zeigt mögliche Zukunftsperspektiven auf, enthält erste Vorschläge zum Raumkonzept Schweiz und formuliert erste Überlegungen für die Umsetzung. Der Raumentwicklungsbericht bezieht sich in seinen Ausführungen nicht auf die Bergregionen sondern auf die ländlichen Räume. Der Bericht dient als Grundlage für

¹⁰ Bundesgesetz über die Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006 (SR 901.0), Art. 1

die zur Zeit laufende Erarbeitung des Raumkonzeptes Schweiz. Das Raumkonzept wird die Vorstellungen des Bundes, der Kantone, Städte und Gemeinden für die räumliche Entwicklung der Schweiz enthalten. Es wird im Verlaufe der Jahre 2007 und 2008 in einem partizipativen Prozess erarbeitet. Dies ist eine Chance, um die Anliegen der Berggebiete zu verankern.

Betreffend der räumlichen Differenzierung sei im Übrigen darauf verwiesen, dass die Kantone in der Raumplanung weit gehende Kompetenzen haben und beispielsweise über ihre Richtplanung die territoriale Entwicklung massgeblich steuern können.

Das Raumplanungsgesetz fordert eine strikte Trennung zwischen Baugebiet und Nicht-Baugebiet. Das Raumplanungsgesetz enthält keine Massnahmen etwa zur Förderung der Bergregionen, sondern es soll die geeigneten Rahmenbedingungen schaffen. Dies lässt sich beispielhaft darstellen an der Frage paralandwirtschaftlicher Tätigkeiten. Durch die bisherige Konzeption des Raumplanungsgesetzes waren paralandwirtschaftliche Tätigkeiten wie z.B. Agrotourismus stark eingeschränkt worden. Dies stand in Widerspruch zur Landwirtschaftspolitik, welche von den Landwirten mehr Unternehmertum und Eigeninitiative fordert. Diese Diskrepanz führte im Jahr 2006 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes. Demnach werden nun gewisse paralandwirtschaftliche Tätigkeiten in der Landwirtschaftszone in begrenztem Umfang zugelassen. Zudem wird die Energiegewinnung aus Biomasseverwertung unter bestimmten Bedingungen als zonenkonform zugelassen. Diese Teilrevision bietet gerade auch für Berglandwirtschaftsbetriebe, welche oft eine schmale Einkommensbasis aufweisen, neue Erwerbsmöglichkeiten.

Eine zweite immer wieder heftig diskutierte Frage in Zusammenhang mit der Raumplanung ist die Frage der Zweitwohnungen. Diese ist für die Bergregionen besonders relevant, da hier zahlreiche Ferienwohnungen erstellt wurden. Das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland („Lex Koller“)¹¹ regelt nur den Verkauf an ausländische Personen und damit nur einen sehr kleinen Teil der Nachfrage. Die Lex Koller soll deshalb gemäss Absichten des Bundesrates abgeschafft werden. Flankierend dazu sollen die Gemeinden verpflichtet werden, Massnahmen zur Eindämmung des Zweitwohnungsbaus zu ergreifen. Die Kantone sollen die Gebiete mit einem unausgewogenen Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen in ihren Richtplänen bezeichnen und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Regionen und Gemeinden Strategien und Massnahmen zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus ergreifen.

5.4 Verkehrspolitik

Der Verkehrspolitik kommt für die räumliche Erschliessung der verschiedenen Landesgegenden eine grosse Bedeutung zu. Diese Bedeutung wächst weiter an mit der zunehmenden Mobilität von Personen und Gütern. Die Funktionen Arbeiten, Wohnen und Erholung fallen immer weiter auseinander. Gleichzeitig steigt der Handel mit Gütern und Dienstleistungen auch im grenzüberschreitenden Verkehr.

¹¹ Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 16. Dezember 1983 (211.412.41)

In der Schweiz sind gegenwärtig mehrere Grossprojekte im Bereich Schieneninfrastruktur im Bau oder in Planung: Bahn 2000, NEAT, HGV-Anschluss und Lärmsanierung. Diese Grossprojekte sollen die schweizerische Bahninfrastruktur umfassend modernisieren und dazu beitragen, den gesetzlichen Auftrag der Güterverlagerung von der Strasse auf die Schiene zu erfüllen. Im März 2007 hat der Bundesrat seine Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEB) vorgelegt. Darin enthalten sind Vorschläge für die Bahnausbauten in den kommenden 20 Jahren. Das Kernangebot sieht Investitionen von rund 5.2 Milliarden Franken (Preisstand 2005) vor. ZEB setzt auf die beiden Schwerpunkte Personenfernverkehr und Güterverkehr. In der zweiten Hälfte 2007 soll die Botschaft an das Parlament vorliegen.

Dank den verschiedenen Grossprojekten konnte die Erreichbarkeit und Anbindung der Bergregionen an den Personenfernverkehr verbessert werden. Besonders zu erwähnen seien die Eröffnung des Lötschbergbasistunnels sowie der Bau des Gotthardbasistunnels mit der Porta Alpina als Option.

Die integrale Inbetriebnahme dieser beiden Transitachsen ist auch die Grundvoraussetzung für die Erreichung des Verlagerungsziels für den alpenquerenden Güterschwerverkehr. Das geltende Ziel für die Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist im Verkehrsverlagerungsgesetz formuliert: Bis spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels, das heisst 2009, sollten jährlich noch maximal 650'000 Lastwagen die Alpen auf der Strasse queren. Im Jahr 2006 haben 1,18 Mio. Lastwagen die Alpen auf der Strasse überquert. Angesichts des Umstandes, dass das Verlagerungsziel bis 2009 kaum zu realisieren ist, hat der Bundesrat am 8. Juni 2007 die Botschaft zur Güterverkehrsvorlage verabschiedet¹². Die Botschaft sieht nun vor, dass das Verlagerungsziel zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthardbasistunnels erreicht werden soll (d.h. voraussichtlich im Jahr 2019). Wesentlicher Bestandteil zur Erreichung dieses Ziels wird neben der Fertigstellung der NEAT die Einführung einer Alpentransitbörse sein. Diese wird ein marktwirtschaftliches Element zur Regelung des Güterschwerverkehrs darstellen.

Während sich die Bahnpolitik derzeit vor allem auf die Grossprojekte und den alpenquerenden Güterverkehr konzentriert, gerät der regionale Personenverkehr in der aktuellen politischen Diskussion etwas in den Hintergrund. Die zweite Bahnreform, welche eine Gleichstellung der Konzessionierten Transportunternehmen und der SBB sowie die Auftrennung des Schienennetzes in ein Grundnetz (Bundeskompetenz) und ein Ergänzungsnetz (Kantonskompetenz) vorsah, ist im Parlament gescheitert. Die Finanzierung der Infrastrukturen der SBB ist durch die Leistungsvereinbarung Bund – SBB für die Jahre 2007 – 2010 gesichert. Die Finanzierung der Infrastrukturen der KTU konnte durch den 9. Rahmenkredit für die nächsten vier Jahre geregelt werden¹³. Die Finanzierung des Betriebs erfolgt weiterhin gemeinsam durch Bund und Kantone. Der Bund leistet bis anhin durchschnittlich eine Abgeltung von 69% an den Betrieb des regionalen Personenverkehrs. Dieser Prozentsatz wird im Rahmen der NFA auf 50% reduziert.

¹² Botschaft vom 8. Juni 2007 zur Güterverkehrsvorlage (07.047)

¹³ Botschaft vom 17. März 2006 zum 9. Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an konzessionierte Eisenbahnunternehmen für die Jahre 2007-2010 (06.027)

Die Kantone sind gefordert, die Differenz aus den frei verfügbaren Mitteln aus der NFA zu decken.

Auch im Bereich Strassenverkehr wird die NFA zu tief greifenden Veränderungen führen. Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen fallen neu in die alleinige Kompetenz des Bundes. Umgekehrt wurden die Anteile der Kantone an den Mineralölsteuererträgen gekürzt und die Beiträge für die Alpenpässe werden vollständig gestrichen. Demgegenüber wurden im Rahmen des Infrastrukturfonds (05.086) 800 Mio. Fr. für den Substanzerhalt des Hauptstrassennetzes gesprochen. Zudem sollen weitere Mittel aus einer Änderung des Verteilschlüssels bei den Hauptstrassenbeiträgen (im Rahmen der NFA) sowie über den Kantonsanteil an der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVa zu Gunsten der Berggebietskantone bereit gestellt werden.

Im Bereich alpenquerender Strassenverkehr nimmt die Schweiz mit ihrer Verlagerungspolitik im internationalen Kontext eine Vorreiterrolle ein. Das bilaterale Landverkehrsabkommen und die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe spielen dabei eine entscheidende Rolle. Die LSVa kann im übrigen als Musterbeispiel für die Schaffung einer besseren Kostenwahrheit im Schwerverkehr betrachtet werden. Ein Nadelöhr ist und bleibt der Gotthard-Strassentunnel. Das Stimmvolk hat sich wiederholt gegen eine zweite Röhre ausgesprochen, letztmalig im Rahmen der Gegeninitiative zur Avanti-Vorlage im Jahr 2004. Der Bau einer zweiten Röhre am Gotthard oder gar neue alpenquerende Verbindungen sind für die Strasse auf absehbare Zeit kein Thema.

Die Luftfahrt nimmt für die kleinräumige Erschliessung des schweizerischen Alpenraumes eine untergeordnete Rolle ein. Bedeutsamer ist die Luftfahrt im Bereich Heli-Transporte, Notrettung und touristische Flüge. Hinzu kommt die Nutzung des Luftraumes über den Alpen für militärische Übungszwecke sowie die entsprechenden militärischen Einrichtungen. Die räumliche Koordination dieser Nutzungen erfolgt im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt. Umstritten ist dabei in erster Linie der Bereich der Gebirgslandeplätze. Von Seiten von Umweltverbänden wird die Verlegung von einzelnen Gebirgslandeplätzen gefordert. Der Bundesrat hat diesbezüglich im Jahr 2006 eine Vernehmlassung durchgeführt über das weitere Vorgehen bei der Aktualisierung des SIL. Angestrebt wird ein regionales Vorgehen. Der Neubau von Flugplätzen ist derzeit im Alpenraum kein Thema. Im Gegenteil: Ein grosser Teil der ehemaligen militärischen Flugplätze wurde inzwischen aufgegeben und einer neuen Nutzung zugeführt.

5.5 Grundversorgungspolitik

*„Ein leistungsfähiger Service public ist eine zentrale Voraussetzung für die Lebensqualität der Bevölkerung und für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Er leistet einen wesentlichen Beitrag an den sozialen und regionalen Zusammenhalt der Schweiz.“*¹⁴ Auf eidgenössischer Ebene wurden erstmals mit dem Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 2004 über die Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public) allgemein gültige Richtlinien für alle wichtigen Bereiche auf

¹⁴ Schweizerischer Bundesrat: Bericht über die Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public) vom 23. Juni 2004 (04.076), S. 2

Bundesebene definiert. Dabei wird unterschieden zwischen generellen und sektorspezifischen Leitlinien. Die generellen Leitlinien umfassen¹⁵:

1. Sicherstellung einer flächendeckenden, finanzierbaren und sicheren Grundversorgung in guter Qualität.
2. Effiziente Erbringung der Dienstleistungen der Grundversorgung durch laufende Verbesserung der Produktivität.
3. Die Dienstleistungen der Grundversorgung werden grundsätzlich aus dem jeweiligen Sektor heraus finanziert. Dort, wo dies nur begrenzt möglich ist (insbesondere im öffentlichen Verkehr), sind ausgewählte gemeinwirtschaftliche Leistungen zu bestellen und abzugelten.
4. Die Grundversorgung wird dauernd an neue Anforderungen und Bedürfnisse angepasst.
5. Der Bundesrat strebt - wo sachlich sinnvoll - Kompatibilität mit der EU an, behält sich aber vor, aus wichtigen Gründen von der EU abweichende Regelungen zu treffen.
6. Im konkreten Einzelfall ist zu prüfen, ob und welche Wettbewerbselemente die Effizienz, Qualität und Sicherheit der Dienstleistungen verbessern. Zudem müssen die Rollen des Markregulators und der Marktteilnehmer funktional getrennt werden.
7. Das Eigentum an den Unternehmungen im Infrastrukturbereich kann öffentlich, gemischtwirtschaftlich oder privat sein.
8. Weitere Reformen im Bereich der Grundversorgung sind schrittweise anzugehen.

Neben diesen generellen Leitlinien enthält der Bericht auch sektorspezifische Leitlinien für die Bereiche Post, Telekommunikation, elektronische Medien, öffentlicher Verkehr und Strassen. Diese werden in den jeweiligen Bundesgesetzen umgesetzt.

Die sektorspezifischen Bundesgesetze im Bereich der Grundversorgung enthalten verschiedene für die Berggebiete wichtige Massnahmen:

- *Telekommunikation*¹⁶: Landesweit einheitliche Tarife und Qualitätsstandards, umfassender Katalog an Grundversorgungsdienstleistungen inkl. Breitbandkommunikation. Finanzierungsmechanismus für die Grundversorgung im Gesetz verankert.
- *Post*¹⁷: Einheitliche Tarife und Qualitätskriterien, Umfang der Grundversorgungsdienstleistungen sowie Zustellhäufigkeit, Verpflichtung für die Post, landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz zu betreiben und Regelung der Vorgehensweise bei allfälligen Poststellenschliessungen oder –verlegungen. Finanzierungsmechanismus über Konzessionsgebühren im Postgesetz festgelegt.
- *Elektronische Medien*: Verankerung des Prinzips des Service public im Radio- und Fernsehgesetz¹⁸. Beiträge für Fernseh- und Radiostationen, welche mit

¹⁵ Schweizerischer Bundesrat: Bericht über die Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public) vom 23. Juni 2004 (04.076), S. 3f

¹⁶ Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (SR 784.10) und Fernmeldedienstverordnung vom 9. März 2007 (SR 784.101.1)

¹⁷ Postgesetz vom 30. April 1997 (SR 783.0) und Postverordnung vom 26. November 2003 (SR 783.01)

¹⁸ Radio- und Fernsehgesetz vom 24. März 2006 (SR 784.40)

erschweren topographischen Bedingungen konfrontiert sind (Gebührensplitting).

- *Energie und Verkehr* siehe separate Kapitel

Die Grundversorgung ist nicht nur eine Aufgabe des Bundes sondern auch der Kantone und Gemeinden. Während beispielsweise der Umfang der postalischen Grundversorgung im Postgesetz definiert ist, obliegt die Regelung der Grundversorgung in den Bereichen Erziehung und Gesundheit den Kantonen. Die Gemeinden ihrerseits können beispielsweise eine wichtige Funktion einnehmen bei der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs.

5.6 Energiepolitik

Im Jahr 1990 wurde die Energiepolitik in der schweizerischen Verfassung verankert: der Energieartikel legt fest, dass sich *"Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch einsetzen"*.¹⁹ Ab 1990 haben alle Kantone eigene Energiegesetze und energiepolitische Vorschriften erlassen. Der Bund setzte sein Energiegesetz²⁰ und die Energieverordnung am 1. Januar 1999 in Kraft. Das Energiegesetz sieht substanzielle Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur sparsamen und rationellen Energienutzung vor.

Am 1. Mai 2000 folgte das CO₂-Gesetz, mit welchem sich die Schweiz verbindliche Ziele zur Reduktion des Treibhausgases CO₂ setzte. Diese Reduktion soll in erster Linie durch freiwillige Massnahmen von Unternehmen und Privaten sowie durch Massnahmen der Energiepolitik, aber auch der Umwelt-, Verkehrs- und Finanzpolitik erreicht werden. Auf Basis des CO₂-Gesetzes hat sich die Wirtschaft verpflichtet, den Verbrauch von Treibstoffen durch einen freiwilligen Klimarappen zu reduzieren. Für die Reduktion des Verbrauchs von Brennstoffen hat das Parlament am 20. März 2007 die Einführung einer CO₂-Abgabe genehmigt. Bei diesem Beschluss des Parlaments handelt es sich um eine Vorausgenehmigung. Die Abgabe ist genehmigt, sofern der Bundesrat sie nach diesem Mechanismus einführt. Als nächstes wird sich der Bundesrat mit der Vorlage befassen müssen und die CO₂-Verordnung entsprechend anpassen.

Auf der Basis des Energie- und CO₂-Gesetzes hat der Bundesrat im Jahr 2001 das Programm EnergieSchweiz gestartet. Mit freiwilligen Vereinbarungen der Wirtschaft sowie mit Informationskampagnen soll das Nachfolgeprogramm von Energie 2000, welches 1990 nach der Annahme des Energieartikels lanciert worden war, dazu beitragen, die energie- und klimapolitischen Ziele der Schweiz zu erfüllen, die Zunahme des Energieverbrauchs zu dämpfen, die neuen erneuerbaren Energien zu fördern und die Abhängigkeit von fossilen Ressourcen zu reduzieren.

Die schweizerische Stromversorgung basiert zu rund 60% auf der Wasserkraft. Die Produktion der Wasserkraft stellt für die Berggebiete einen wichtigen Wirtschaftsfaktor dar. Die Nutzung der Ressource Wasser wird über den Wasserzins

¹⁹ Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101), Art. 89

²⁰ Energiegesetz (EnG) vom 26. Juni 1998 (SR 730.0)

entschädigt²¹. Über den sogenannten Landschaftsrappen kann zudem auch der bewusste Verzicht der Wasserkraftnutzung entschädigt werden²².

Die neuen erneuerbaren Energieträger wie Holz, Wind, Solar, Geothermie usw. tragen derzeit nur zu einem bescheidenen Teil zur Stromproduktion in der Schweiz bei. Deren Stellung wird ebenso wie die Stellung der Wasserkraft mit dem neuen Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 gestärkt. Den erneuerbaren Energien ist beispielsweise bei der Durchleitung Priorität einzuräumen²³. Durch einen Zuschlag auf den Übertragungskosten der Hochspannungsnetze von maximal 0,6 Rp./kWh (umgerechnet ca. 320 Mio. Fr. pro Jahr) sollen die Wasserkraft und die neuen erneuerbaren Energien gezielt gefördert werden²⁴. Bei der Wasserkraft ist eine Steigerung der durchschnittlichen Jahreserzeugung bis zum Jahr 2030 um mindestens 2000 GWh im Gesetz verankert. Alle erneuerbaren Energien zusammen sollen bis zum gleichen Zeitpunkt die Produktion um 5400 GWh steigern.²⁵

Für die Energieübertragung ist der Sachplan Übertragungsleitungen (SÜL) massgebend. Der SÜL behandelt die Höchstspannungsleitungen der Elektrizitätswerke (220-kV / 380-kV) und der Bahnen (132-kV) und beinhaltet

- Konzeptionelle Aussagen auf Stufe Gesamtnetz;
- Objektblätter zu den einzelnen Leitungsvorhaben.

Er dient als Grundlage bei der Plangenehmigung der Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken.

Anlagen zur Erzeugung, zum Transport und zur Lagerung von Energie sowie zur Entsorgung von radioaktiven Abfällen unterstehen der UVP-Pflicht²⁶.

5.7 Landwirtschaftspolitik

Die Landwirtschaftspolitik wird derzeit stetig weiter entwickelt. Die Etappen führten vom siebten Landwirtschaftsbericht (1992) über die Agrarpolitik 2002 (AP02) zur AP07 bis hin zur aktuell im Parlament diskutierten AP2011. Die allgemeine Stossrichtung der Reformen lässt sich wie folgt charakterisieren:

1. Schrittweise Öffnung der Märkte gegenüber dem Ausland
2. Abbau von Marktstützungsmassnahmen und Wegfall von garantierten Preisen, dafür Ausbau der flächenbezogenen Direktzahlungen
3. Förderung des Strukturwandels zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft als Ganzes
4. Gezielte Förderung ökologischer Leistungen
5. Erste Schritte in Richtung ländliche Entwicklung

²¹ Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz, WRG) vom 22. Dezember 1916 (SR 721.80), Art. 49

²² Verordnung über die Abgeltung von Einbussen bei der Wasserkraftnutzung (VAEW) vom 25. Oktober 1995 (SR 721.821)

²³ Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007, Art. 13, Abs. 3

²⁴ Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (SR 730.0), Art. 7a Bst. 4 und Art. 15b gemäss der Fassung vom 27. März 2007

²⁵ Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (SR 730.0), Art. 3 und 4 gemäss der Fassung vom 27. März 2007

²⁶ Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) vom 19. Oktober 1988 (SR 814.011)

Spezifisch in Hinblick auf die AP2011 wurden folgende fünf Handlungsachsen vom Bundesrat festgelegt:

1. Die Konkurrenzfähigkeit von Produktion und Verarbeitung verbessern - durch Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen und durch Massnahmen zur Kostensenkung.
2. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft mit einem zielgerichteten Direktzahlungssystem sicherstellen und die ökologische Weiterentwicklung fördern.
3. Die Wertschöpfung und die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums fördern - durch Erweiterung der Produktdifferenzierungsmöglichkeiten und der Investitionshilfen sowie durch Unterstützung gemeinschaftlicher Projektinitiativen.
4. Den Strukturwandel sozial abfedern und durch eine Lockerung des Boden- und Pachtrechts fördern.
5. Die Administration vereinfachen und die Kontrollen besser koordinieren.

Die Agrarpolitik muss gemäss Bundesverfassung Art. 104 einen dreifachen Auftrag erfüllen: Sie muss Nahrungsmittel produzieren, sie muss die Landschaft pflegen und sie soll zur dezentralen Besiedlung beitragen. Auf Grund ihrer Flächenverantwortung und der erheblichen finanziellen Mittel kommt der Landwirtschaft deshalb für die Berggebietenentwicklung ein wichtiger Stellenwert zu. Die Agrarpolitik ist sich dieses Stellenwertes bewusst und sucht seit der AP07 und verstärkt mit der AP2011 den Kontakt zu anderen Sektoralpolitiken. Die gemeinschaftlichen Projektinitiativen sind dazu ein wichtiges Beispiel.

Die Agrarpolitik richtet sich stark an den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung aus. Im wirtschaftlichen Bereich steht der Gedanke der Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund. Die Landwirte sollen befähigt werden, ihre Produkte zu marktfähigen Preisen zu veräussern. Dies bedingt, nach Ansicht des Bundesrates, einen Strukturwandel, bei dem nicht konkurrenzfähige Betriebe ausscheiden.

Die Landwirtschaftspolitik enthält vielfältige Massnahmen zu Gunsten der Berglandwirtschaft²⁷. Wichtige Direktzahlungselemente wie z.B. die Rauhfutterverzehrbeiträge und TEP-Beiträge (TEP steht für Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen) werden nach Landwirtschaftszonen differenziert. Für landwirtschaftliche Nutzflächen in Hanglagen sind Hangbeiträge vorgesehen. Mit ökologischen Direktzahlungen werden besonders naturnahe und umweltfreundliche Produktionsformen (Ökobeiträge), besonders tierfreundliche Produktionsformen (Ethobeiträge) und die nachhaltige Nutzung von Sömmerungsbetrieben und Sömmerungsweiden (Sömmerungsbeiträge) gefördert. Gerade für die einkommensschwache Berglandwirtschaft entfalten zudem die Massnahmen zur Strukturverbesserung eine besondere Wirkung. Im Bereich der Produktkennzeichnung gilt neu die Berg- und Alpprodukteverordnung²⁸, welche die Marktchancen von Produkten aus dem Berggebiet steigern und die Wertschöpfung im Berggebiet erhalten soll.

²⁷ Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998 (SR 910.1)

²⁸ Verordnung vom 8. November 2006 über die Kennzeichnungen «Berg» und «Alp» für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse (Berg- und Alp-Verordnung, BaV, SR 910.19)

5.8 Waldpolitik

Der Wald bedeckt 31% der Landesfläche der Schweiz. Rein schon auf Grund seiner Flächenausdehnung kommt ihm deshalb für die Entwicklung der Berggebiete eine besondere Bedeutung zu. Die derzeitige Waldpolitik basiert auf dem Waldgesetz 1991²⁹. Dieses ist geprägt vom Gedanken des Erhalts der Waldfunktionen (Schutz-, Nutz-, Naturschutz- und Erholungsfunktion). Die vom Bundesrat am 28. März 2007 verabschiedete Teilrevision des Waldgesetzes bestätigt diese verschiedenen Waldfunktionen. Die Gesetzesrevision setzt zudem folgende neue Akzente:

- a. Ausgehend von der Feststellung, dass die Waldfläche im Berggebiet stark zunimmt, soll die Rodungspolitik flexibilisiert werden.
- b. Die Nutzung von Holz als Ressource soll gefördert werden durch eine Förderung der Waldwirtschaft, die Zertifizierung von Schweizer Holz und durch eine Vorbildfunktion des Bundes bei öffentlichen Bauten
- c. Mit den Grundsätzen des naturnahen Waldbaus sollen den ökologischen Anliegen verstärkt Rechnung getragen werden.
- d. Die Aufgabeteilung zwischen Bund und Kantonen wird konsequent weiter geführt, wobei der Bund in Zukunft in erster Linie die Schutzfunktionen und die ökologischen Funktionen des Waldes finanziell unterstützen wird.

Die Massnahmen des geltenden Waldgesetzes sind nicht räumlich differenziert. Es gibt also keine gesonderten Bestimmungen beispielsweise für den Wald im Alpenraum. Die Differenzierung erfolgt vielmehr über die Waldfunktionen. Dies wird mit der anstehenden Gesetzesrevision noch ausgeprägter der Fall sein, wenn der Bund in erster Linie die Schutz- und Biodiversitätsfunktion des Waldes unterstützen wird. Die Schutzfunktion ist gerade für die Bergregionen von zentraler Bedeutung. Die Flexibilisierung der Rodungspolitik wird ebenfalls in erster Linie den Bergregionen zu Gute kommen, da die Waldfläche im Alpenraum stark zunimmt.

Der Wald kann seine Funktionen nur wahrnehmen, wenn er gepflegt wird. Dies gilt auch für den Schutzwald. Deshalb sind forstliche Erschliessungen wichtig. Diese werden vom Bund unterstützt (Waldgesetz Art. 38). Andererseits können auch Waldreservate ausgeschieden werden, in welchen die Natur Priorität hat (kantonale Kompetenz, Waldgesetz Art. 20).

5.9 Tourismuspolitik

Der Tourismus ist für etliche Bergregionen die wichtigste Wirtschaftsbranche. Er stellt in Regionen wie dem Oberengadin, dem Berner Oberland, den Walliser Seitentälern usw. den Wachstumsmotor par excellence dar. So trägt der Tourismus beispielsweise in Mittelbünden zu rund 75% des regionalen Bruttoinlandproduktes bei, während es in der Stadt Bern zum Vergleich rund 6% sind.

Die eidgenössische Tourismuspolitik ist subsidiär zur kantonalen Tourismuspolitik konzipiert. Der Bund

- a. unterstützt seit 1956 Schweiz Tourismus³⁰

²⁹ Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0)

³⁰ Bundesgesetz über die Schweizerische Verkehrszentrale vom 21. Dezember 1955 (SR 935.21)

- b. ermöglicht seit 1966 vergünstigte Finanzierungsmöglichkeiten für die Beherbergungswirtschaft³¹
- c. fördert seit 1997 Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour)³²

Mit der Botschaft vom 28. Februar 2007³³ hat der Bundesrat seine Vorstellungen über die Standortförderung 2008 – 11 verabschiedet. Im Bereich Tourismus soll Schweiz Tourismus für die Periode 2008 – 11 einen Beitrag von 186 Mio. Fr. erhalten. Dies entspricht in etwa dem bisherigen Beitrag. Zudem wird InnoTour um vier Jahre verlängert und soll einen Beitrag von 21 Mio. Fr. erhalten.

Die aufgelisteten Massnahmen des Bundes steigern die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus im internationalen Kontext und tragen zur Schaffung neuer, marktfähiger Angebote und damit zur Bewältigung des erforderlichen Strukturwandels bei. Diese tourismuspolitischen Massnahmen des Bundes gelten für die gesamte Schweiz und nicht für bestimmte Regionen. Auf Grund der hohen Bedeutung des Tourismus für die Bergregionen kommt diesen Massnahmen aber ein hoher Stellenwert zu.

Grössere touristische Vorhaben mit Auswirkungen auf die Umwelt unterstehen der UVP-Pflicht³⁴. Diese gilt namentlich für Luftseilbahnen und Skilifte, Pistenanlagen für motorsportliche Veranstaltungen, Skipisten mit Terrainveränderungen von mehr als 2000 m², Beschneiungsanlagen von über 5 ha, Sportstadien für über 20'000 Zuschauer, Vergnügungsparks von mehr 75'000 m² und Golfplätze mit neun und mehr Löchern.

Der Freizeitverkehr macht einen wesentlichen Anteil des Verkehrsaufkommens aus. Im Jahr 2000 hat der Freizeitverkehr den Berufsverkehr klar übertroffen. Der Anteil des Freizeitverkehrs am Gesamtverkehr beträgt mittlerweile 44%. Bis ins Jahr 2030 wird der Freizeitverkehr voraussichtlich um weitere 20-30% zunehmen. Das Bundesamt für Raumentwicklung hat deshalb im Jahr 2004 einen Entwurf für eine Strategie Freizeitverkehr vorgelegt. Ein Resultat dieser Strategie ist die Errichtung des Dienstleistungszentrums für innovative und nachhaltige Mobilität UVEK³⁵, welches innovative Projekte (auch in den Bergregionen) finanziell unterstützt.

5.10 Finanzausgleich

Der Finanzausgleich ist das zentrale Instrument zur Reduktion der Disparitäten unter den Kantonen. Der heutige Finanzausgleich basiert auf einem System, welches 1959 eingeführt³⁶ und seither stetig weiter entwickelt wurde. Der heutige Finanzausgleich ist durch diese lange Entwicklungszeit kaum transparent und politisch steuerbar. Nach rund 15 Jahren der Vorbereitung wird deshalb am 1. Januar 2008 die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft treten.

³¹ Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft vom 20. Juni 2003 (SR 935.12)

³² Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus vom 10. Oktober 1997 (SR 935.22)

³³ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über die Standortförderung 2008 – 2011 vom 28. Februar 2007 (07.024)

³⁴ Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) vom 19. Oktober 1988 (SR 814.011)

³⁵ <http://www.are.admin.ch/themen/verkehr/00250/00462/01686/index.html?lang=de>

³⁶ Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über den Finanzausgleich unter den Kantonen (SR 613.1)

Die NFA bringt in erster Linie eine Reform des Föderalismus. Die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen werden klarer geregelt. Ein Teil der Aufgaben fällt in die je alleinige Kompetenz der entsprechenden Staatsebene, bei den verbleibenden Verbundaufgaben wird die Zusammenarbeit neu geregelt, wobei grundsätzlich mit Programmvereinbarungen und Globalbeiträgen operiert wird.

Mit der Aufgabenteilung einher geht eine Neuordnung der Finanzströme. Die finanzschwachen Kantone werden von Mitteln aus dem vertikalen und dem horizontalen Ressourcenausgleich profitieren können. Spezifisch für die Berggebietskantone ist der geographisch-topographische Lastenausgleich vorgesehen, welcher in den ersten vier Jahren 341 Mio. Fr. ausmachen wird. Eine gleich hohe Summe wird den Kantonen mit besonderen Zentrumslasten über den sozio-demographischen Lastenausgleich zur Verfügung gestellt. Durch den zeitlich befristeten Härteausgleich wird verhindert, dass Kantone durch den Übergang zur NFA schlechter gestellt werden als heute. Die NFA umfasst im ersten Jahr ein Ausgleichsvolumen von rund 2,5 Mrd. Fr.

5.11 Natur- und Heimatschutz

Grundlage für den Natur- und Heimatschutz bildet Art. 78 der Bundesverfassung. Darauf abgestützt wurde im Jahr 1967 das Natur- und Heimatschutzgesetz in Kraft gesetzt. Als Oberziel sieht das Gesetz vor, eine vielfältige einheimische Tier- und Pflanzenwelt mit ihren Lebensräumen zu erhalten und das heimische Landschaftsbild zu schützen. Die wichtigsten Errungenschaften des Gesetzes sind³⁷:

- Die Pflicht zur grösstmöglichen Schonung von Landschaften und spezielle Lebensräumen und zur sorgfältigen Eingliederung von Bauten und Anlagen
- Bundesinventare als räumliche Prioritätsgebiete
- Beschwerderecht der Gemeinden und ideellen Organisationen
- Beiträge zur Unterstützung von Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege
- Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Artenschutzes sowie des Landschafts- und Biotopschutzes
- Seit 1987 zunehmend marktwirtschaftliche Instrumente

Die aktuellen Strategien des Bundes im Bereich Landschaft sind im Landschaftskonzept Schweiz sowie im Strategiepapier Landschaft 2020³⁸ festgehalten. Landschaft 2020 konkretisiert mittels eines Sets von Kriterien und Indikatoren eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Landschaftsentwicklung. Landschaft 2020 analysiert auch die Trends in verschiedenen raumrelevanten Politikbereichen und zieht daraus die Schlussfolgerungen für die zukünftige Landschaftsentwicklung. Landschaft 2020 bildet damit eine wichtige Grundlage für die Arbeiten des heutigen Bundesamtes für Umwelt BAFU in diesem Bereich.

Eine rechtliche Wirkung entfalten zudem die verschiedenen Bundesinventare wie z.B. das Bundesinventar schützenswerter Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN. Die Schutzziele des BLN sind derzeit in Überarbeitung.

³⁷ BAFU: Landschaft 2020, S. 25

³⁸ BUWAL: Landschaft 2020, Bern 2003

Die Inventarobjekte sollen in Zukunft unter Einbezug der wichtigsten Akteure vermehrt in Wert gesetzt und der einmalige Charakter der Objekte besser kommuniziert werden. Da in den Medien heftig diskutiert sei an dieser Stelle zudem auf die Konzepte „Bär“ und „Wolf“ verwiesen, welche den Umgang mit einwandernden Grossraubtieren regeln wollen.

Mit der Revision des NHG von 2006 wurde zudem die rechtliche Grundlage für die Anerkennung und Finanzierung nationaler Grossschutzgebiete geschaffen. Neben dem bereits bestehenden Nationalpark sollen 1 – 2 neue Nationalpärke, 10 – 12 regionale Naturpärke und rund 6 Naturerlebnispärke gefördert werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass neue Nationalpärke sowie die meisten regionalen Naturpärke im Berggebiet angesiedelt sind. Die Parkgesetzgebung ist daher für die Bergregionen wichtig. Der Bund wird die neuen Pärke mit jährlich rund 10 Mio. Fr. Beitrag an die Betriebskosten unterstützen. Zu erwähnen sind ferner das UNESCO-Weltnaturerbe Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn sowie die UNESCO Biosphäre Entlebuch, welche ebenfalls vom Bund unterstützt werden und auch im Berggebiet liegen.

5.12 Bodenschutz

Beim Bodenschutz muss grundsätzlich unterschieden werden zwischen dem quantitativen und dem qualitativen Bodenschutz. Beim quantitativen Bodenschutz geht es um den sparsamen und schonenden Umgang mit Böden. Themen sind u.a. die Begrenzung der Bodenversiegelung und des Bodenverbrauchs sowie die Ausweisung von Schutzgebieten. Die Ausweisung von Schutzgebieten kann z.B. erfolgen zum Schutz von besonders wertvollen Böden, resp. Bodenfunktionen wie beispielsweise die Funktion als Trinkwasserspeicher und –leiter. Für den quantitativen Bodenschutz sind damit in erster Linie raumplanerische Massnahmen erforderlich. Auf Bundesebene sind dabei die Grundsätze im Raumplanungsgesetz wichtig. Entsprechend der föderalen Konzeption der schweizerischen Raumplanung sind aber die Vorgaben in den kantonalen Richtplänen und vor allem in den kommunalen Nutzungsplanungen wichtiger, denn hier auf der Gemeindeebene werden die eigentümerverbindlichen Bestimmungen festgehalten. Dazu gehört z.B. auch der Umgang mit Geländeänderungen für den Bau von Skipisten. Auf Bundesebene gilt die Pflicht für eine Umweltverträglichkeitsprüfung bei grösseren Geländeänderungen (ab 2000 m²). Zudem gilt für Beschneiungsanlagen ab einer Fläche von 5 ha ebenfalls die UVP-Pflicht.

Beim qualitativen Bodenschutz geht es um den Schutz der Böden vor Schadstoffeinträgen und anderen Beeinträchtigungen. Themen sind dabei u.a. Beeinträchtigungen durch Düngemittel der Landwirtschaft, durch Störfälle, durch Abfalldeponien, durch Altlasten usw. Diese Bereiche des qualitativen Bodenschutzes sind in der Schweiz durch die sektoriellen Bestimmungen geregelt, namentlich das Umweltschutzgesetz (SR 814.01), die Verordnung über die Belastung des Bodens (SR 814.12), die Störfallverordnung (SR 814.12), das Landwirtschaftsgesetz (SR 910.1), das Gewässerschutzgesetz (SR 814.20), die Technische Verordnung über Abfälle (SR 814.600), die Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (SR 814.680) usw.

Sowohl beim qualitativen als auch beim quantitativen Bodenschutz gibt es aber keine räumlich differenzierten Bestimmungen. Die Bestimmungen gelten auf Bundesebene immer für die ganze Schweiz.

5.13 Fazit

Für die nachhaltige Entwicklung der Bergregionen sind eine Vielzahl von Politikbereichen wichtig. Eine explizite, koordinierte Politik für die Berggebiete mit einer klaren Strategie ist in der Schweiz jedoch nicht vorhanden. Die schweizerische Regionalpolitik ist (im Gegensatz zur EU) für sich alleine genommen zu schwach, um diese integrierende Funktion wahrzunehmen.

Aus den einzelnen Politikbereichen lassen sich trotzdem einige allgemeine Stossrichtungen herauslesen. So ist deutlich erkennbar, dass vor allem im Bereich Wirtschaft eine stärkere Betonung der Wettbewerbsfähigkeit und Eigeninitiative erfolgt. Dies zeigt sich sehr deutlich bei den neueren Erlassen wie z.B. der Neuen Regionalpolitik, der AP2011, der Tourismuspolitik und auch beim revidierten Waldgesetz. Die Wirtschaft in den Berggebieten soll konkurrenzfähig gemacht werden. Dazu braucht es nach Ansicht dieser verschiedenen Sektoralpolitiken auch einen teils erheblichen Strukturwandel, welcher gezielt gefördert wird. Parallel dazu bleiben verschiedene Instrumente bestehen, welche auf den Disparitätenabbau ausgerichtet sind. Das wichtigste dazu ist der Neue Finanzausgleich. Aber auch die Grundversorgungspolitik wirkt ausgleichend, indem sie für alle Landesteile vergleichbare Voraussetzungen schafft. Quasi als Gegenstück zum wirtschaftsorientierten Ansatz verfolgt die Umweltpolitik teilweise die Strategie, Gebiete der Natur zu überlassen und so einen Ausgleich zu schaffen (z.B. Waldreservate, Naturerlebnispärke usw.). Aber auch der Umweltbereich trägt in verschiedenen Ansätzen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Bergregionen bei, z.B. durch die Aufwertung bestimmter Gebiete wie über die regionalen Naturpärke oder über die Inwertsetzung der BLN-Gebiete.

Eine aktuelle, systematisch koordinierte Politik für die Berggebiete in der Schweiz fehlt also. Auf Bundesebene laufen verschiedene Bestrebungen zu einer besseren Koordination der Sektoralpolitiken. Die Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) ist ein verwaltungsinterner Ansatz in diese Richtung. Aus der ROK ist zudem das ebenfalls verwaltungsinterne „Netzwerk Ländlicher Raum“ entstanden. Mit den „Modellvorhaben Ländlicher Raum“ hat dieses Netzwerk eine sehr begrüßenswerte, sektorübergreifende Initiative ausgelöst, welche allenfalls den Weg für weitere derartige Initiativen bereiten kann. Bemängelt werden muss hingegen, dass zwar verwaltungsintern die Koordination angestrebt wird, dass hingegen aber kein institutionalisierter Dialog mit den Akteuren der Berggebiete stattfindet. Es fehlt denn auch eine klare, breit abgestützte Strategie des Bundes, in welche Richtung sich die Berggebiete in Zukunft entwickeln sollen. Diese Strategie wird im Rahmen des Raumkonzeptes Schweiz zu entwickeln sein, welches derzeit (im Jahr 2007) beim Bundesamt für Raumentwicklung in Erarbeitung ist.

6. Die Alpenkonvention als Instrument zur nachhaltigen Entwicklung der Bergregionen

Die Alpenkonvention ist ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag aller Alpenländer (Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, Schweiz, Slowenien) sowie der Europäischen Gemeinschaft. Die Alpenkonvention besteht aus einem Rahmenabkommen sowie verschiedenen Durchführungsprotokollen. Das Rahmenabkommen wurde von allen Vertragsparteien unterzeichnet und ratifiziert, von der Schweiz im Jahr 1999. Die Durchführungsprotokolle sind von allen Vertragsparteien unterzeichnet, nicht aber von allen ratifiziert. Ausstehend sind die Ratifikationen Italiens, der Schweiz und teilweise der EU.

Die Alpenkonvention bezweckt eine „ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen“ (Art. 2, Abs. 1 der Alpenkonvention). Zur Erreichung dieses Zieles wollen die Vertragsparteien geeignete Massnahmen in folgenden Gebieten ergreifen: Bevölkerung und Kultur, Raumplanung, Luftreinhaltung, Bodenschutz, Wasserhaushalt, Naturschutz und Landschaftspflege, Berglandwirtschaft, Bergwald, Tourismus und Freizeit, Verkehr, Energie und Abfallwirtschaft (Art. 2, Abs. 2 der Alpenkonvention). Basierend auf dieser Absichtserklärung wurden bis anhin acht thematische Durchführungsprotokolle ausgearbeitet:

1. Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung
2. Protokoll Berglandwirtschaft
3. Protokoll Bergwald
4. Protokoll Naturschutz und Landschaftspflege
5. Protokoll Tourismus
6. Protokoll Verkehr
7. Protokoll Energie
8. Protokoll Bodenschutz

Hinzu kommt noch das Streitbelegungsprotokoll. Zum Thema Bevölkerung und Kultur wurde eine politische Deklaration verabschiedet. Die Organe der Alpenkonvention haben sich auch mit weiteren Themen wie z.B. dem Klimawandel und dem Wasserhaushalt beschäftigt.

Die Alpenkonvention und ihre Durchführungsprotokolle legen einen Orientierungsrahmen für eine nachhaltige Entwicklung des Alpenraumes fest. Die Alpenkonvention selber als internationales Vertragswerk verfügt aber über kaum Mittel, um selber Massnahmen zu finanzieren. Deshalb wird u.a. eine enge Zusammenarbeit mit dem InterregIII B-Alpenraumprogramm angestrebt. Die Alpenkonvention selber kann Initiativen auslösen, welche durch die Mitgliedsländer umgesetzt werden. Sie kann Grundlagen aufarbeiten wie den im Jahr 2007 erstmals erscheinenden Alpenzustandsbericht. Sie kann auch durch den Überprüfungsmechanismus die Einhaltung der Ziele der Konvention überprüfen. Sie kann aber keine Sanktionen verhängen. Die Schwerpunkte der operationellen Aktivitäten der Alpenkonvention wurden erstmals im mehrjährigen Arbeitsprogramm 2005 – 2010 fest gelegt:

1. Mobilität, Erreichbarkeit, Transitverkehr
2. Gesellschaft, Kultur, Identität
3. Tourismus, Freizeit, Sport

4. Natur, Land- und Forstwirtschaft, Kulturlandschaft

Der französische Vorsitz der Alpenkonvention hat seinerseits die Themenschwerpunkte Mobilität und Tourismus für den Zeitraum 2007 – 08 bestätigt. Basierend auf dieser Schwerpunktsetzung analysiert eine Arbeitsgruppe derzeit Lösungsansätze für eine sanfte Mobilität im Tourismus. Zudem werden im Laufe der zwei Jahre mehrere Veranstaltungen zum Thema Tourismus im Alpenraum durchgeführt.

Die Alpenkonvention gilt auf der internationalen Ebene als ein Modellbeispiel für eine verstärkte Zusammenarbeit in einem Gebirgsmassiv. Die Alpenkonvention diente dementsprechend als Vorbild für die Karpatenkonvention. Nach dem Vorbild der Alpenkonvention ist zudem derzeit eine Balkankonvention in Vorbereitung. Auch in anderen Gebirgsregionen laufen vergleichbare Überlegungen. Bei dieser Zusammenarbeit geht es nicht nur um die Zusammenarbeit der Vertragsparteien. Die Alpenkonvention dient auch als Impulsgeber und Katalysator für weitere Netzwerke. So findet dank der Alpenkonvention eine stärkere Zusammenarbeit auch unter den Nicht-Regierungsorganisationen des Alpenraumes statt. Netzwerke wie das Gemeinденetzwerk „Allianz in den Alpen“ oder das „Netzwerk alpiner Schutzgebiete“ bezwecken direkt die Umsetzung der Ziele der Alpenkonvention. Mehrere Interreg-Projekte wie z.B. die Via Alpina nehmen explizit Bezug auf die Alpenkonvention. Durch die Alpenkonvention entstanden also verschiedene transnationale Kooperationen, welche ohne die Konvention nicht zustande gekommen wären.

Im Anhang des vorliegenden Berichts findet sich ein ausführlicher Vergleich zwischen den in Kapitel 3 aufgezeigten Anforderungen an eine Nachhaltige Berggebietspolitik sowie den aktuellen Herausforderungen einerseits und der schweizerischen Berggebietspolitik sowie der Alpenkonvention andererseits. Die Gegenüberstellung zeigt, dass die meisten Anforderungen durch die bestehende schweizerische Politik abgedeckt sind. Oft sind es dabei nicht rein berggebietspezifische Massnahmen (gesetzliche Grundlagen), sondern Massnahmen welche für die gesamte Schweiz gelten. Ebenfalls sind die meisten Ziele und Herausforderungen bei der Alpenkonvention und ihren Protokollen abgedeckt. Es zeigen sich aber auch offensichtliche Lücken. So findet z.B. der Aspekt der Grundversorgung in der Alpenkonvention kaum Erwähnung. Zudem ist die Alpenkonvention in einigen Bereichen der zukünftigen Herausforderungen lückenhaft. Zu neueren Themen wie Bevölkerung und Kultur sowie Klimawandel haben die Vertragsparteien keine Protokolle mehr ausgearbeitet, sondern politische Deklarationen verabschiedet, welche nicht Bestandteil der vorliegenden Analyse sind.

Die schweizerische Berggebietspolitik entstand in ihren Ansätzen in den 50-Jahren des 20. Jahrhunderts. Mit dem Investitionshilfegesetz wurde im Jahre 1974 die Regionalpolitik im engeren Sinne begründet. Die Schweiz nahm damit im Alpenraum eine Vorreiterrolle ein. Frankreich verabschiedete beispielsweise erst im Jahr 1985 seine „Loi montagne“. Durch diese Vorreiterrolle konnte die Schweiz auch die Formulierung der Alpenkonvention und der Durchführungsprotokolle massgeblich beeinflussen. Zwischen der schweizerischen Berggebietspolitik und der Alpenkonvention besteht aber ein wesentlicher Unterschied: die schweizerische Berggebietspolitik ist über viele Jahre hinweg entstanden und über zahlreiche Politikbereiche zerstreut; die Alpenkonvention bildet dahingegen einen homogenen und kompakten Rahmen für eine alpenweite Berggebietspolitik. Die Alpenkonvention

kann deshalb auch als Orientierungsrahmen für die schweizerische Berggebietspolitik dienen.

7. Schlussfolgerungen

Die schweizerischen Berggebiete sind ein sehr vielfältiges Gebilde. Entsprechend erfordert eine nachhaltige Berggebietsentwicklung den Einsatz eines Instrumente-Mixes. Bis anhin hat jeder Politikbereich aus seinem Verständnis heraus Antworten auf die je unterschiedlichen Herausforderungen gesucht. Eine koordinierte Berggebietspolitik mit einer explizit formulierten Strategie für die Entwicklung der Berggebiete fehlt. Auch wenn einige der neuen Herausforderungen sowohl für urbane als auch ländliche Gebiete gelten, so erfordern sie doch differenzierte Lösungsansätze (Bsp. Wettbewerbsfähigkeit, Klimawandel). Aus dieser Perspektive heraus war auch die bisherige Regionalpolitik eher eine Sektoralpolitik als eine integrierende, an den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung orientierte Politik. Die neue Regionalpolitik hat den Anspruch, stärker querschnittorientiert zu wirken, dies vor allem im wirtschaftlichen Bereich. Sie wird am 1. Januar 2008 in Kraft treten und muss den Beweis noch erbringen, dass sie diesem Anspruch gerecht wird. Auf Grund der beschränkten Mittel wird dies nur gelingen, wenn auch die anderen Sektoralpolitiken sich koordiniert für eine nachhaltige Entwicklung der Berggebiete einsetzen.

Die Berggebiete haben bereits heute mit strukturellen Schwierigkeiten zu kämpfen. Die Problemlage wird sich auf Grund der absehbaren Herausforderungen wie demographischer Wandel, Erreichbarkeit, Wettbewerbsfähigkeit, Klimawandel, territoriale Kohäsion usw. noch verschärfen. Umso wichtiger sind eine klare Strategie und ein koordinierter, effizienter Mitteleinsatz zu Gunsten der Berggebiete.

Es gilt in diesem Zusammenhang kritisch zu bemerken, dass die Politik alleine eine nachhaltige Entwicklung der Berggebiete nicht gewährleisten kann. Exogen bestimmte Faktoren wie die Bevölkerungsentwicklung, das wirtschaftliche Umfeld, Naturgefahren usw. können nur begrenzt mit politischen Massnahmen gesteuert werden. Die Politik kann aber einen Beitrag dazu leisten, dass die Entwicklung der Berggebiete in Richtung Nachhaltigkeit geht.

Die Alpenkonvention und ihre Durchführungsprotokolle stellen auf der internationalen Ebene einen möglichen Orientierungsrahmen dar. Der Vergleich zwischen der Alpenkonvention und den einzelnen schweizerischen Politikbereichen zeigt, dass dieser Orientierungsrahmen in der Schweiz eingehalten wird. D.h. die Punkte, welche in der Konvention und den Protokollen enthalten sind, werden durch die heutige schweizerische Gesetzgebung und Praxis der Berggebietsentwicklung bereits erfüllt. Der Unterschied besteht darin, dass die Ziele (wohin sollen sich die schweizerischen Berggebiete entwickeln?) vom Bund her heute nirgends explizit festgehalten sind.

Dabei gilt aber auch zu beachten, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht alle zukünftigen Entwicklungen bereits bekannt sind. Die Entwicklung der Berggebiete ist, wie jene der übrigen Räume auch, zunehmend von fremdbestimmten Entwicklungen beeinflusst (z.B. Globalisierung, Klimawandel...). Es gibt auch Ungewissheiten, auf welche Gesetzgeber und Politik situativ resp. problemorientiert reagieren müssen.

Also muss auch eine Strategie für die Berggebiete Raum für Optionen nachfolgender Generationen lassen (vgl. Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung, Nachhaltige Entwicklung als Prozess).

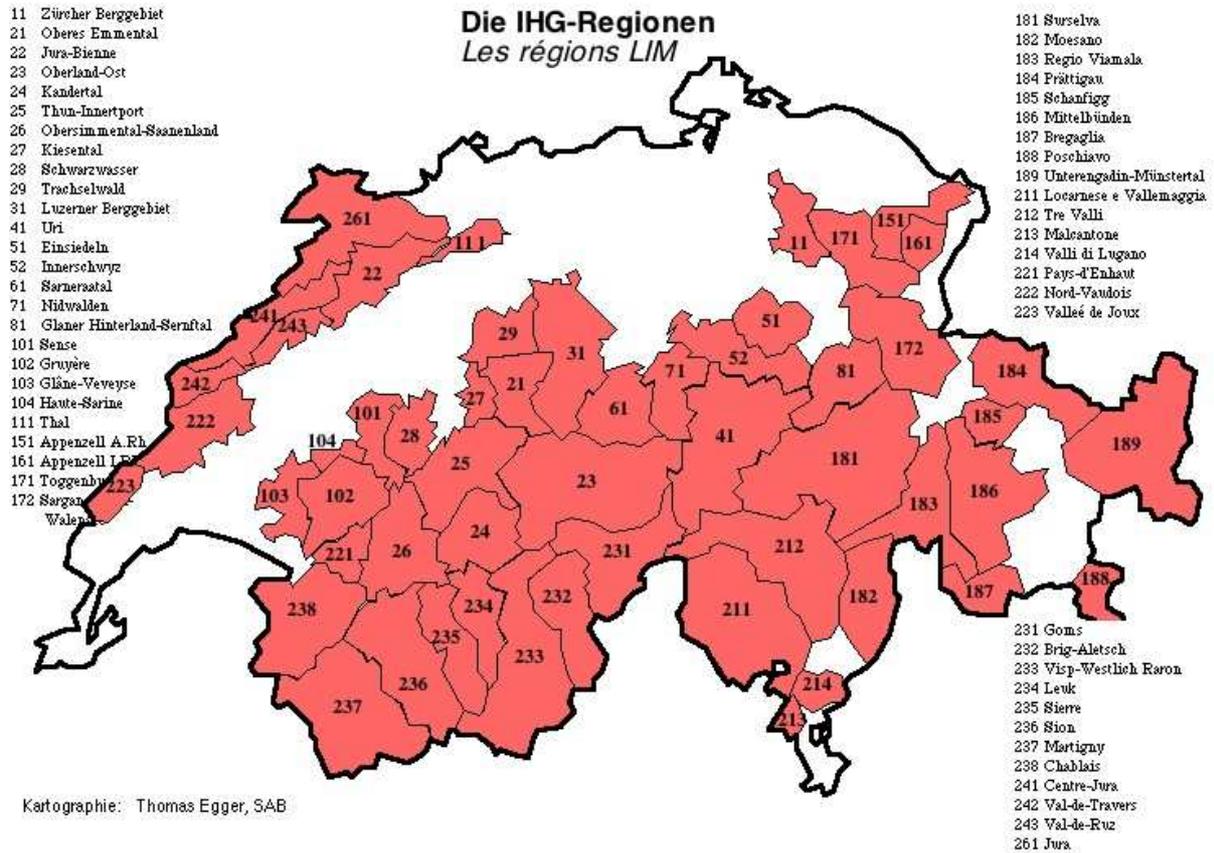
Aus dem Fazit lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

- E1: Für die Entwicklung der Berggebiete ist im Rahmen des Raumentwicklungs-konzeptes eine explizite Strategie auf Bundesebene zu erarbeiten. Diese Strategie muss zusammen mit den wichtigsten Akteuren der Berggebiete entwickelt werden. Sie muss einen evolutiven Charakter aufweisen und auf Grund der Heterogenität der Berggebiete regional differenzierte Lösungs-ansätze vorschlagen. Die Alpenkonvention kann ebenso wie andere inter-nationale Bestrebungen teilweise als Orientierungsrahmen für diese Strategie dienen.
- E2: Die einzelnen Sektoralpolitiken müssen in Hinblick auf diese übergeordnete Strategie stärker und systematisch koordiniert werden.
- E3: Die Entwicklung der Berggebiete muss anhand einiger weniger Schlüssel-indikatoren (z.B. analog des Kapitels 2 des vorliegenden Berichtes) laufend beobachtet werden (Monitoring). Dieses Monitoring soll Anhaltspunkte liefern für die Weiterentwicklung der Berggebietspolitik und des Instrumente-Einsatzes.

Anhang:

1. Karte der Bergregionen
2. Synopse der Übereinstimmung zwischen Landesrecht und Durchführungsprotokollen

Anhang: Karte der Bergregionen



Anhang: Gegenüberstellung der rechtlichen Bestimmungen in der Schweiz und der Alpenkonvention sowie ihrer Durchführungsprotokolle

Nachfolgend werden die in Kapitel 3 definierten Grundsätze für eine Nachhaltige Entwicklung der Berggebiete und die absehbaren Herausforderungen aus Kapitel 4 je der aktuellen schweizerischen Berggebietspolitik und den Bestimmungen der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle gegenüber gestellt. Bei den schweizerischen Bestimmungen liegt der Fokus – wo immer möglich und sinnvoll – auf berggebietspezifischen Massnahmen. Dies ist aber nicht durchgehend möglich. Kantonale Bestimmungen sind entsprechend der Fragestellung der UREK-S nicht berücksichtigt. Die gesetzlichen Bestimmungen werden in den Tabellen nicht mehr inhaltlich ausgeführt. Dazu wird auf Kapitel 5 verwiesen. Anschliessend an die Übersicht findet sich eine ausführliche Gegenüberstellung zwischen den Bestimmungen der Alpenkonvention und dem innerstaatlichen schweizerischen Recht in den synoptischen Tabellen.

Préservation de la nature

Objectif :	Comment est-il pris en compte dans la politique fédérale ?	Comment est-il pris en compte dans la Convention alpine ?
Reserver des espaces naturels protégés	BLN, Aueninventar, Moorschutzinventar, Trockenwieseninventar, Wasser- und Zugvogelreservate, Waldreservate, Gewässerschutzzonen, Pärke usw.	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 9; Protokoll Naturschutz und Landschaftspflege Art. 7 – 18; Protokoll Bergwald Art. 10; Protokoll Bodenschutz Art. 6 - 17; Protokoll Tourismus Art. 10; Protokoll Energie Art. 11
Prevenir les catastrophes écologiques et protéger contre les dangers naturels	Waldgesetz, Raumplanungsgesetz, Wasserbaugesetz, Umweltschutzgesetz, Störfallverordnung usw.	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 9; Protokoll Bergwald Art. 6; Protokoll Bodenschutz Art. 10 – 13;
Entretenir le territoire naturel	Agrarpolitik, Waldpolitik, Umweltschutzgesetz, Natur- und Heimatschutzgesetz, Fonds Landschaft Schweiz usw.	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 9; Protokoll Naturschutz und Landschaftspflege Art. 7 – 13; Protokoll Berglandwirtschaft Art. 7 – 13;
Augmenter la production d'énergies renouvelables, favoriser les économies d'énergie	Energiengesetz, Stromversorgungsgesetz, CO ₂ -Gesetz, Programm Energie Schweiz	Protokoll Energie Art. 5 - 10
Economiser le sol et spécialement les terrains à bâtir	Raumplanungsgesetz, Lex Koller Natur- und Heimatschutzgesetz, Umweltschutzgesetz usw.	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 9; Protokoll Bodenschutz Art. 7;
Favoriser des rénovations et constructions durables	Raumplanungsgesetz	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art.

		9; Protokoll Tourismus Art. 11;
Préserver les bases de la vie	Natur- und Heimatschutzgesetz, Landschaftskonzept Schweiz, Landschaft 2020, Landwirtschaftspolitik, Waldgesetz, Naturgefahrenabwehr (siehe unten) usw.	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 9; Protokoll Bergwald Art. 6; Protokoll Bodenschutz Art. 10 – 13;

Effacité économique

Objectif :	Comment est-il pris en compte dans la politique fédérale ?	Comment est-il pris en compte dans la Convention alpine ?
Maintenir et si possible augmenter les revenus et l'emploi en veillant à leur répartition équitable du point de vue social et territorial	Regionalpolitik, Landwirtschaftspolitik, Tourismuspolitik, Industrie- und Gewerbepolitik usw.	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 9; Protokoll Berglandwirtschaft Art. 7, 9, 11, 13, 14 und 15; Protokoll Bergwald Art. 7; Protokoll Tourismus Art. 5 – 20;
Maintenir et si possible améliorer le capital de production	Regionalpolitik, Landwirtschaftspolitik, Tourismuspolitik, Waldpolitik, Bildungspolitik usw.	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 9; Protokoll Bodenschutz Art. 7 und 8;
Maintenir et si possible améliorer l'accessibilité aux produits, services, marchés, informations et technologies (accessibilité physique et accessibilité des marchés)	Eisenbahngesetz, Strassen-gesetzgebung, Sachplan Verkehr, Infrastrukturfonds, Post-gesetz, Fernmeldegesetz, Radio- und Fernsehgesetz, Stromversorgungsgesetz, Binnenmarktgesetz, Bilaterale Handelsabkommen, Neue Regionalpolitik usw.	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 9
Améliorer la compétitivité et la capacité d'innovation de l'économie	Eisenbahngesetz, Post-gesetz, Fernmeldegesetz, Stromversorgungsgesetz, KTI, Neue Regionalpolitik usw.	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 9; Protokoll Tourismus Art. 5 – 7, 11, 17 und 19;
Gerer les finances publiques de manière à ne pas préteriter les générations futures	Finanzpolitik, Neuer Finanzausgleich usw.	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 12
Valoriser les potentiels des zones de montagne	Regionalpolitik, Landwirtschaftspolitik, Tourismuspolitik, Waldpolitik, Bildungspolitik usw.	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 9; Protokoll Tourismus Art. 5 – 7, 17 und 19;
Obtenir un juste prix pour les produits des zones de montagne	Direktzahlungssystem der Landwirtschaft, Wasserzins, Landschaftsrappen usw.	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 11; Protokoll Berglandwirtschaft Art. 7; Protokoll Bergwald Art. 11; Protokoll Energie Art. 7; Protokoll

		Verkehr Art. 14;
Inclure les petits centres de montagne dans le réseau polycentrique suisse et européen	Raumentwicklungsbericht 2005, Agglomerationspolitik	–
Organiser le captage des impulsions mutuelles	Neue Regionalpolitik, Raumentwicklungsbericht 2005	–

Solidarité sociale

Objectif :	Comment est-il pris en compte dans la politique fédérale ?	Comment est-il pris en compte dans la Convention alpine ?
Promouvoir la santé au sens large	Aktionsplan Umwelt und Gesundheit (befristet bis Ende 2007)	–
Garantir l'accès au logement, à la formation, à la culture, à la sécurité juridique	Wohnraumförderungsgesetz, Bildungspolitik, Kulturpolitik usw.	–
Garantir un service public	Vgl. weiter oben unter efficacité économique	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 9
Conserver les institutions qui respectent les droits démocratiques	Föderaler Staatsaufbau der Schweiz, NFA	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 8
Favoriser la solidarité entre les générations et globalement	Bundesverfassung Art. 73, Strategie Nachhaltige Entwicklung, Aktivitäten der DEZA usw.	Alpenkonvention Art. 2
Réaliser un développement qui tienne compte de la diminution du capital social due au vieillissement de la population et à la diminution de la population active	–	–
Compenser les charges	Finanzausgleich	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 11
Réduire les disparités à un niveau acceptable permettant le maintien d'un peuplement décentralisé	Finanzausgleich	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Art. 12

Maîtrise de l'impact global des politiques publiques sur le développement territorial

Nous rajoutons ici les aspects de gouvernance dans un chapitre transversal qui concerne les trois dimensions du développement durable simultanément.

Enjeu :	Comment est-il pris en compte dans la politique	Comment est-il pris en compte dans la Convention
----------------	--	---

	<i>fédérale ?</i>	<i>alpine ?</i>
Prévision et monitoring	Raumentwicklungsbericht 2005, MONET	Alle Protokolle
Cohérence des politiques sectorielles	Neue Regionalpolitik, Raumordnungskonferenz	Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung Art. 6
Cohérence des politiques de la Confédération, des cantons et des communes	Vernehmlassungsrecht	Alle Protokolle : Beteiligung der Gebietskörperschaften