Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)

CH - 3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16
Internet: http://www.sab.ch E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3

Nachhaltige Entwicklung im Berggebiet

Künftige Ausrichtung der schweizerischen Berggebietspolitik vor dem Hintergrund des Konzeptes der Nachhaltigen Entwicklung

Brig, 27. Mai 2000

Redaktion:
Thomas Egger
Regionalstelle SAB
Postfach 666
3900 Brig

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis 4

Zusammenfassung 7

Résumé 10

1. Einleitung 13
   - 1.1 Problemstellung 13
   - 1.2 Ziele des Berichtes 14
   - 1.3 Methodik und Aufbau des Berichtes 14

2. Verständnis des Begriffes Nachhaltige Entwicklung 18
   - 2.1 Zur Entstehung des Begriffes 18
   - 2.2 Was bedeutet Nachhaltige Entwicklung 19
   - 2.3 Schritte zur Konkretisierung des Konzeptes der Nachhaltigen Entwicklung 23
     - 2.3.1 Internationale Ebene 23
     - 2.3.2 Nationale Ebene 27
     - 2.3.3 Lokale / regionale Ebene 30
   - 2.4 Konsequenzen für die schweizerische Berggebietspolitik 30

3. Ausgangslage 32
   - 3.1 Abgrenzung des Berggebietes 32
   - 3.2 Naturraum 36
     - 3.2.1 Flächennutzung 37
     - 3.2.2 Wertvolle Naturelemente 38
     - 3.2.3 Landschaftsökologisches Potential 39
   - 3.3 Wirtschaftsraum 42
     - 3.3.1 Wirtschaftsstruktur 42
     - 3.3.2 Regionale Entwicklungstypen 46
     - 3.3.3 Strukturwandel 48
   - 3.4 Kulturraum 49
     - 3.4.1 Historischer Exkurs 49
     - 3.4.2 Bevölkerungsstruktur und -entwicklung 50
     - 3.4.3 Kulturelle Identität 52
     - 3.4.4 Bildungswesen 54
     - 3.4.5 Gesundheitswesen 55

4. Einflussfaktoren und Handlungsoptionen 57
   - 4.1 Einflussfaktoren 57
   - 4.2 Handlungsoptionen 59
     - 4.2.1 Regionalpolitische Massnahmen 59
     - 4.2.2 Finanzausgleich 65
     - 4.2.3 Raumplanung 69

4.2.4 Service public und Grundversorgung ... 71
4.2.5 Standortmarketing ... 72
4.2.6 Kooperationen und Allianzen ... 75
4.2.7 Wissensmanagement ... 79
4.2.8 Bildung von Milieus und Netzwerken ... 79
4.2.9 Öffentlichkeitsarbeit ... 81

5. Sektorweise Betrachtungen ... 82
5.1 Übergeordnete Ziele der SAB ... 82
5.2 Lebensraum ... 83
5.2.1 Demographische Entwicklung ... 83
5.2.2 Bildung ... 86
5.2.3 Siedlungsraum (Wohnungswesen) ... 89
5.2.4 Gesundheits- und Sozialwesen ... 93
5.3 Wirtschaftsraum ... 95
5.3.1 Landwirtschaft ... 95
5.3.2 Forstwirtschaft ... 104
5.3.3 Tourismus ... 110
5.3.4 Energie ... 118
5.3.5 Industrielle Produktion ... 129
5.3.6 Kommerzielle Dienstleistungen ... 133
6.3.7 Verkehr ... 138
5.3.8 Post und Telekommunikation ... 152
5.3.9 Landesverteidigung ... 155
5.4 Naturraum ... 158
5.4.1 Boden ... 158
5.4.2 Wasser ... 161
5.4.3 Luft und Lärm ... 166
5.4.4 Biodiversität ... 172
5.4.5 Landschaft ... 177
5.4.6 Naturgefahren ... 182

6. Synthese ... 188
6.1 Übersicht der sektorweisen Analyse ... 188
6.2 Einflussfaktoren ... 192
6.3 Zielkatalog ... 193
6.4 Massnahmenplan ... 195
6.5 Einige allgemeine Schlussfolgerungen ... 215

Abkürzungsverzeichnis ... 217

Abbildungsverzeichnis ... 218

Literaturverzeichnis ... 221

Anhang:

Anhang Nr. 1:	Interpellation Maissen - Zukunft der schweizerischen Regionalpolitik, 23. März 2000
Anhang Nr. 2:	Exkurs: Führt die globalisierte Weltwirtschaft zur Abschaffung der Demokratie? (Artikel in Montagna Nr. 4/00)
Anhang Nr. 3:	Schweizerische Regionalpolitik - Übersicht über die Instrumente
Anhang Nr. 4:	Kürzungsmassnahmen auf Grund des Subventions-berichtes vom 25. Juli 1997
Anhang Nr. 5:	Kürzungsmassnahmen auf Grund des zweiten Subventionsberichtes vom April 1999

ZUSAMMENFASSUNG

Anlass des Berichtes

Seit Mitte der neunziger Jahre sieht sich das schweizerische Berggebiet laufend mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Dazu zählen u.a. die Globalisierung und als Reaktion darauf die Liberalisierung, welche zu einem teils massiven Arbeitsplatzabbau, bzw. einer Verlagerung zu Ungunsten des Berggebietes geführt hat. Auch im Berggebiet hat ein Strukturwandel hin zu einer Tertiarisierung stattgefunden, welcher die Anpassung des regionalpolitischen resp. wirtschaftspolitischen Instrumentariums erfordert. Die Privatisierungswelle der öffentlichen Hand stellt aber auch die Grundversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen in Frage. Finanzielle Engpässe zwingen die öffentliche Hand zu einem weiteren Leistungsabbau in den verschiedensten Bereichen. Von diesem Leistungsabbau sind die strukturschwachen Berggebietsregionen, welche von der bundesstaatlichen Unterstützung in besonderem Masse abhängen, besonders stark betroffen. Gleichzeitig muss ein sinkendes Verständnis seitens politischer Akteure für die besonderen Anliegen der Berggebiete festgestellt werden. Aber auch in der breiten Bevölkerung, gesteuert durch die Medien, nimmt die Sensibilität für Berggebietsfragen ab.

Ziele des Berichtes

Der Bericht soll der SAB und anderen an einem nationalen Ausgleich zugunsten der Berggebiete interessierten Körperschaften und Personen Argumente bereitstellen und Strategien aufzeigen, um den Verfassungsauftrag der nachhaltigen Entwicklung (Art. 2 und 73 BV) zu erfüllen und in der Politik des Bundes der besonderen Situation des Berggebietes Rechnung zu tragen (Art. 50 BV).

Aufbau des Berichtes

Zum Verständnis wird zuerst der Begriff "Nachhaltige Entwicklung" erläutert. Anschliessend wird die Ausgangslage für das Berggebiet kurz dargestellt. In einem nächsten Schritt werden basierend auf dem Konzept der Nachhaltigen Entwicklung Ziele formuliert und letztlich werden pro Bereich die Ausgangslage, die absehbare künftige Entwicklung und die Ziele und Massnahmen formuliert.

Konzept der Nachhaltigen Entwicklung

Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung ist ein zukunftsorientiertes Konzept. Die Bedürfnisse künftiger Generationen sollen bei den aktuellen Strategien zur Bedürfnisbefriedigung berücksichtigt werden. Nachhaltige Entwicklung ist eine Handlungsanweisung. Eine Entwicklung wird explizit gewünscht. Diese soll nach den Kriterien der Nachhaltigkeit erfolgen. Dies bedingt, dass Massnahmen immer auch auf ihre Auswirkungen auf die Zukunft und auf die drei Dimensionen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt untersucht werden.

Ausgangslage des Berggebietes

Das Bergebiet ist kein homogener Raum. Jede Gebietseinheit des Berggebietes weist unterschiedliche Standortvoraussetzungen auf. Eine Berggebietspolitik kann deshalb nur allgemeine Vorgaben machen. Die konkrete Umsetzung muss den unterschiedlichen Voraussetzungen Rechnung tragen. Die konkrete Umsetzung muss zusammen mit der betroffenen Bevölkerung von der Basis her entwickelt werden.

Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten

Die Herausforderungen, welche sich für die Berggebiete stellen, können unterteilt werden in natürliche, technologische, wirtschaftliche und politische Faktoren. Es stehen verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung, um auf diese Herausforderungen zu reagieren. Dazu zählen namentlich

- die Raumordnungspolitik, welche v.a. die endogenen Potentiale der Regionen fördern und günstige Voraussetzungen schaffen soll
- das Standortmarketing, als spezifisches Instrument zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung
- die Gewährleistung des Service public
- der Finanzausgleich, welcher komplementär zur Raumordnungspolitik die finanziellen Disparitäten abbauen soll
- die Suche nach Kooperationen und Allianzen auf allen Ebenen, um Synergieeffekte zu nutzen, wobei die verschiedenen Akteure möglichst flexibel und aufgabenspezifisch zusammenarbeiten sollten
- der Einsatz von Wissen als strategischer Vorteil
- die Beeinflussung der öffentlichen Meinung und der Meinung der politischen Akteure durch Öffentlichkeitsarbeit

Übergeordnete Ziele der SAB

Gestützt auf das Konzept der Nachhaltigen Entwickung wurden folgende übergeordnete Ziele formuliert:

Lebensraum:

- Erhaltung der dezentralen Besiedlung
- Erhaltung der sozio-kulturellen Eigenständigkeit und Vielfalt
- Stärkung der regionalen und überregionalen Identität unter Beibehaltung der lokalen Entscheidungsabläufe
- Weiterentwicklung der staatspolitischen und föderativen Elemente
- Partizipation der der Bergbevölkerung an den politischen Entscheidungen
- Verwirklichung der Chancengleichheit für die Bewohner der Berggebiete

Wirtschaftsraum:

- Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in den Berggebieten
- Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Berggebiete
- Vermehrte Ausnützung der regionalen Potentiale
- Zugang zu Dienstleistungen und Gütern sicherstellen
- Gleichwertige Partizipation an Entwicklung und Nutzung neuer Technologien
- Finanzieller Ausgleich für erhöhte Belastungen
- Abbau von Disparitäten

Naturraum:

- Schonender Umgang mit den natürlichen Ressourcen sowie gerechte Abgeltung für die Nutzung der Ressourcen
- Vermeiden von zusätzlichen Belastungen
- Wo möglich und sinnvoll Behebung von schädlichen Umwelteinflüssen

Sektorweise Analyse

Die Einflussfaktoren wirken sich unterschiedlich auf die Bereiche aus. Es bestehen zahlreiche Querbeziehungen. Der Umsetzung des Konzeptes der Nachhaltigen Entwicklung in den verschiedenen Bereichen kommt eine zentrale Rolle zu. Die Nachhaltige Entwicklung wie sie im vorliegenden Bericht verstanden wird, sollte als Orientierungsleitfaden für die Ausgestaltung der Politik in den verschiedenen

Bereichen dienen. Ausgehend von den übergeordneten Zielsetzungen wurden pro Bereich spezifische Ziele und daraus abgeleitet Massnahmen formuliert.

Einige Schlussfolgerungen

Die verschiedenen Berggebietsregionen weisen unterschiedliche Standortvoraussetzungen auf. Zudem weist der ländliche Raum ähnliche Probleme auf wie die Berggebiete. Die Raumordnungspolitik im weiteren Sinne muss dieser Umstände Rechnung tragen. Die Politik muss sich auch der ländlichen Gebiete annehmen. Ziele und Massnahmen müssen differenziert formuliert bzw. umgesetzt werden.

Die Raumordnungspolitik hat die neuen Herausforderungen erkannt und teils schon in konkrete Massnahmen und Handlungen umgesetzt. Das Instrumentarium muss aber in Zukunft konsequent und flexibel an die neuen Herausforderungen angepasst werden.

Die Raumordnungspolitik im engeren Sinne muss sich vor allem auf die Förderung der endogenen Entwicklungspotentiale und die Verbesserung der Rahmenbedingungen konzentrieren. Hier drängt sich auch eine enge Zusammenarbeit mit der Standort-/bzw. Wirtschaftsförderung auf. Doch auch die Förderung konkreter Projekte wie sie mit dem direkten regionalpolitischen Instrumentarium fortgeführt wird, trägt direkt zum Disparitätenabbau bei. Finanzielle Disparitäten zwischen den Kantonen müssen über den Finanzausgleich abgegolten werden. Hier kommt dem Projekt des neuen Finanzausgleich sehr hohe Bedeutung zu. Raumordnungspolitik und Neuer Finanzausgleich ergänzen einander.

Die neuen Herausforderungen erfordern eine möglichst flexible Zusammenarbeit der verschiedenen Akteurgruppen. Diese Zusammenarbeit muss problembezogen erfolgen. Variable Geometrie auf allen Ebenen lautet das entsprechende Stichwort.

In den Sektoralbereichen stehen zahlreiche, sehr unterschiedliche Herausforderungen an. Es muss festgestellt werden, dass die politischen Akteure aus verschiedensten Gründen oftmals nicht in der Lage oder nicht gewillt sind, die Herausforderungen anzunehmen und entsprechende Gegenmassnahmen einzuleiten. Grosse Hindernisse sind dabei insbesondere mangelndes Verständnis für die besonderen Anliegen der Berggebiete, Liberalisierungsdruck und Sparzwänge der öffentlichen Hand. Die regionalpolitisch bedeutsamen Akteure müssen deshalb sensibilisiert und auf die Probleme aufmerksam gemacht werden. Es gilt, diesen Kreisen konstruktive Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

Man kann heute nicht vorhersagen, wie die Schweiz in 20 Jahren aussehen wird. Ständig kommen Erkenntnisse und Entwicklungen hinzu. Wohl kann man aber in einzelnen Bereichen deutliche Tendenzen ausmachen. Diese Tendenzen müssen ernst genommen und wo nötig Korrekturmassnahmen ergriffen werden. Auf neue Heraussforderungen muss flexibel reagiert werden. Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung kann in diesem Kontext einen Orientierungsrahmen darstellen. Die Nachhaltige Entwicklung ist nicht das finale Ziel per se, sondern ist der Weg, welcher die Politik beschreiten muss.

RÉSUMÉ

Motifs du rapport

Depuis quelques années, les régions de montagne suisses doivent faire face à de nouveaux défis. Parmi ces derniers figurent entre autre la globalisation et la libéralisation. La libéralisation a engendré un grand nombre de pertes de places de travail. Les instruments de la politique régionale et de la politique économique doivent être réadaptés au changement structurel de l'économie vers le secteur tertiaire. La vague de libéralisation des entreprises du secteur public met aussi en question le maintien du service public. Le manque de moyens financiers force les pouvoirs publics à réduire encore plus les prestations dans les différents domaines. Les régions de montagne – économiquement faibles et dépendantes du soutien de la Confédération – sont particulièrement touchées par ces réductions de prestations. Il faut également signaler un manque de compréhension des acteurs politiques pour les intérêts des régions de montagne. Le grand public – influencé par les médias – est actuellement peu conscient de ces problèmes.

Buts du rapport

Le rapport doit servir d'argumentaire au SAB et à d'autres institutions et personnes intéressées aux problèmes des régions de montagne. Il doit fournir des stratégies pour remplir la mission du développement durable fixée dans la Constitution (cst. art. 2 et 73) et pour une prise en compte de la situation particulière des régions de montagne lors de l'élaboration et de l'application de la politique fédérale (cst. art. 50).

Structure du rapport

Tout d'abord, le concept "développement durable" est expliqué. Suit une présentation de la situation de départ des régions de montagne. Les buts généraux basés sur la conception du développement durable sont ensuite fixés. Finalement, la situation initiale est décrite pour chaque secteur en particulier, ainsi que le développement futur envisageable et les buts et mesures du SAB.

Conception du développement durable

Le concept de développement durable est orienté sur le long terme. Les besoins des générations futures doivent être satisfaits sans entraver les besoins de la génération actuelle. Le développement durable est une indication qui décrit comment il faut mener des actions. Il n'est pas un but en soi. Le développement envisagé doit être soutenu explicitement par la population. Il doit aussi satisfaire aux critères de la durabilité. Ceci implique que toutes mesures doivent être analysées par rapport à leurs effets dans le futur et sur les trois dimensions: société, économie et environnement.

Situation de départ des régions de montagne

Les régions ne montagne ne forment pas une entité homogène. Chaque unité territoriale des régions de montagne dispose de ses propres particularités. Une politique pour les régions de montagne ne peut par conséquent formuler que des buts d'ordre général. Leur application doit tenir compte des particularités concrètes.

Défis et options pour des actions

Les défis auxquels les régions de montagne doivent faire face peuvent être regroupés comme suit: facteurs naturels, technologiques, économiques et politiques. Différentes options sont possibles pour réagir à ces défis:

- la politique d'organisation du territoire qui doit promouvoir les potentiels endogènes des régions et créer des conditions cadres favorables,
- le marketing de localité en tant qu'instrument spécifique pour la promotion du développement économique,
- le maintien du service public
- la péréquation financière qui – en complément à la politique d'organisation du territoire – doit équilibrer les disparités financières,
- la mise en valeur du savoir en tant qu'avantage stratégique,
- l'influence de l'opinion publique et des acteurs politique par des actions de relations publiques,
- et une collaboration flexible et orientée vers les problèmes spécifiques entre les différents acteurs.

Buts généraux du SAB

Basés sur le concept du développement durable, les buts généraux suivants ont été formulés:

Société:

- maintien de l'habitat décentralisé
- maintien de l'autonomie et de la diversité socio-culturelle
- renforcement de l'identité régionale et suprarégionale en maintenant les compétences locales
- développement des éléments politiques et fédéraux
- réalisation de l'égalité des chances pour les régions de montagne

Économie:

- maintien et création de places de travail dans les régions de montagne
- renforcement de la compétitivité économique
- utilisation accrue des potentiels endogènes
- garantie de l'accès aux services publics
- participation égale au développement et à l'utilisation des nouvelles technologies
- péréquation financière pour charges excessives
- diminution des disparités

Environnement:

- utilisation modérée des ressources naturelles et juste indemnisation pour l'utilisation de ces ressources
- prévention des charges supplémentaires
- si possible, réduction raisonnable des impacts négatifs

Analyse sectorielle

Les influences ont des conséquences différentes selon le secteur touché. Il existe beaucoup d'interrelations. L'application du concept du développement durable dans les différentes politiques est primordial. Le terme de développement durable tel qu'il est compris dans cette étude doit servir de fil rouge pour la mise en œuvre de la politique dans les différents secteurs. Partant des buts généraux, des buts et mesures spécifiques ont été formulés pour chaque secteur.

Quelques conséquences

Les régions de montagne disposent de situations de départs très variées. En plus, l'espace rural lui aussi doit lutter à peu près contre les mêmes problèmes que les

régions de montagne. La politique de l'organisation du territoire au sens large doit tenir compte de ces faits. Cette politique doit également prendre en charge l'espace rural. Les buts et mesures doivent être formulés et appliqués de manière différenciée.

La politique d'organisation du territoire est consciente des nouveaux défis et a partiellement déjà mis en œuvre des mesures et actions concrètes pour y faire face. Dans le futur, les instruments devront être adaptés aux nouveaux défis de manière flexible.

La politique d'organisation du territoire doit se concentrer sur la promotion du potentiel endogène des régions et des conditions cadres. Dans ce contexte, une coopération étroite avec la promotion économique semble logique. Mais la diminution des disparités grâce à des projets concrets, comme c'est le cas actuellement avec les instruments de la politique régionale au sens stricte, ne doit pas être négligée. C'est là que la politique régionale est complémentaire à la péréquation financière, qui vise à diminuer les disparités financières entre les cantons.

Les nouveaux défis exigent une coopération des différents groupes d'acteurs aussi flexible que possible. Cette coopération doit tenir compte des problèmes concrets. Le mot clé est géométrie variable à tous les niveaux.

Dans les différents secteurs, beaucoup de défis très variés attendent une solution. Il faut constater, que les acteurs politiques ne sont souvent pas en mesure ou ne sont pas prêts à s'occuper de ces défis et de lancer des contremesures appropriées. De grands obstacles sont notamment le manque de compréhension pour les problèmes des régions de montagne, la pression de la libéralisation et les contraintes budgétaires de la Confédération. Les acteurs politiques qui sont importants pour les intérêts des régions de montagne doivent être sensibilisés à ces problèmes. Des solutions constructives doivent leur être soumises.

Aujourd'hui, on ne peut pas prévoir quelle sera l'image de la Suisse dans 20 ans. Trop nombreux sont les nouveaux défis qui surgissent perpétuellement. Mais des tendances se dessinent dans les différents secteurs. Elles doivent être prises au sérieux et si possible appliquées en parallèle à des mesures compensatoires. La flexibilité est importante au moment de la réaction. Le concept du développement durable peut servir de fil rouge dans ce processus. Il n'est pas le but en soi, mais le chemin que la politique doit prendre.

1. EINLEITUNG

1.1 Problemstellung

Neue Herausforderungen

Das in den 50er bis 80er Jahren aufgebaute Instrumentarium zum regionalen Ausgleich hat an Dynamik und Akzeptanz verloren und ein sich beschleunigender Abbau von Massnahmen ist feststellbar. Die Gründe dafür sind vielseitig:

- Durch Liberalisierung und Globalisierung der Märkte sind auf kleine Räume ausgerichtete Massnahmen schwieriger zu realisieren und sind auch aus Gründen der Wettbewerbsverzerrung in Frage gestellt (vgl. Exkurs im Anhang).
- Durch Effizienzverbesserungen und Strukturverschiebungen werden trotz Wirtschaftswachstum laufend Arbeitsplätze abgebaut.
- Neue Problemregionen wie Kernstädte, aber auch die nahe gelegenen Staaten Zentral- und Osteuropas erfordern eine neue Ausrichtung des regionalen Ausgleiches.
- Haushaltprobleme der öffentlichen Hand, verbunden mit zunehmenden Aufwendungen für Gesundheitswesen und Sozialpolitik infolge gesellschaftlicher Veränderungen (Überalterung der Gesellschaft, Arbeitslosigkeit, Flüchtlingsströme, etc.) führen zu neuen Prioritäten in der Budgetpolitik.
- Die Privatisierungswelle der öffentlichen Dienste und die Armeereformen führen zu einer Konzentration der neuen Unternehmen, zu einem Abbau von Arbeitsplätzen in Randregionen und zu einer sinkenden Inanspruchnahme von Leistungen im Berggebiet.
- Fehlendes Problembewusstsein der Verantwortungsträger und teilweise der Bevölkerung in den Agglomerationen. Dabei wird seitens der Bevölkerung in den Agglomerationen oftmals vergessen, dass eine verminderte Lebensqualität und der Verlust von Arbeitsplätzen im Berggebiet zur Abwanderung in die Städte und damit die zur Verstärkung der Agglomerationsproblematik führen kann.
- Abnehmende Sensibilisierung der Schweizer Bevölkerung für das Berggebiet und die Bergbevölkerung, verbunden mit einem zunehmenden Anspruch im Bereich der Umweltschutzes und Naturschutzes.
- Fehlende Effizienz bestimmter regionalpolitischer Massnahmen. Ausdruck fehlender Effizienz können übermässige finanzielle Belastung der Empfänger (z.B. Kantone) sein, nicht-marktangepasste Produktion (z.B. Viehabsatz) oder unverhältnismässiger Verwaltungsaufwand.

Aber auch regionsinterne Probleme

Es wäre aber verfehlt, die Probleme der Berggebiete alleine auf exogene Faktoren zurückführen zu wollen. Die Berggebiete haben auch mit verschiedenen regionsinternen Problemen zu kämpfen. Zu nennen sind etwa die innerregionalen Zentralisierungstendenzen (Konzentration von Bevölkerung und Wirtschaft auf

die Regionszentren), wirtschaftliche Monostrukturen (einseitige Abhängigkeit von einzelnen Wirtschaftszweigen) bzw. fehlende Diversifizierungen und damit einhergehend erhöhte Krisenanfälligkeit bei Einbrüchen in der jeweiligen Leitbranche. Dazu kommen in einigen Regionen noch hausgemachte Probleme wie z.B. eine durch die touristische Entwicklung überhitzte Baubranche.

1.2 Ziele des Berichtes

Verfassungsauftrag: Nachhaltige Entwicklung

Der Bericht soll der SAB und andern an einem nationalen Ausgleich zugunsten der Berggebiete interessierten Körperschaften und Personen Argumente bereitstellen und Strategien aufzeigen, um den Verfassungsauftrag der nachhaltigen Entwicklung (Art. 2 und 73 BV) zu erfüllen und in der Politik des Bundes der besonderen Situation des Berggebietes Rechnung zu tragen (Art. 50 BV). Das betrifft die regionalpolitischen Instrumente des Bundes, die raumordnungs- und strukturpolitisch wirksamen Politikbereiche, die öffentlichen Dienstleistungen und Arbeitsplätze des Bundes oder staatlicher/halbstaatlicher Gesellschaften. Ebenfalls sollen neue Abgaben (LSVA, MWSt, ATA, etc.) so ausgestaltet werden, dass sie die besonderen Verhältnisse des Berggebietes berücksichtigen. Weitere Herausforderungen sind z.B. Luft-, Lärm- und Verkehrsbelastungen sowie der Verlust von Einnahmen, welche das Berggebiet in Kauf nehmen muss, um internationale Abkommen zu erfüllen, die im Interesse des gesamten Landes sind (bilaterale Abkommen mit der EU) oder Marktöffnungen nach sich ziehen.

1.3 Methodik und Aufbau des Berichtes

Steuerungsausschuss der SAB

Der Bericht ist Ergebnis der Arbeiten des Steuerungsausschusses "Neue Rahmenbedingungen für die Regionalpolitik". In diesem Ausschuss wirkten mit:

- Dr. Theo Maissen (Präsident der SAB, Vorsitz)
- Milli Wittenwiler, Vizepräsidentin der SAB
- Erich Kohli, Mitglied des Leitenden Ausschusses der SAB
- Germano Mattei, Mitglied des Leitenden Ausschusses der SAB
- François Parvex, Mitglied des Leitenden Ausschusses der SAB
- Erwin Walker, Mitglied des Leitenden Ausschusses der SAB

- Dr. Jörg Wyder, Direktor der SAB
- Thomas Egger, Leiter Regionalstelle der SAB

Ferner wurde basierend auf einem Berichtsentwurf am 13. April 2000 ein Hearing mit Experten aus verschiedenen Fachbereichen durchgeführt, welche wertvolle Inputs für die Schlussredaktion lieferten. An diesem Hearing nahmen teil:

- Elsasser Hans, Prof. Geographisches Institut Universität Zürich
- Kienast Felix, WSL, Leiter Abteilung Landschaftsdynamik und -entwicklung
- Künzi Gottfried F., Direktor Schweizer Tourismus Verband (schriftliche Stellungnahme)
- Margot François, COSEREG, chargé du dossier développement durable

- Pedrina Fabio, Nationalrat, Präsident Alpeninitiative
- Rey Alfred, Delegierter für Finanzfragen des kantons Wallis
- Rumley Pierre-Alain, Dozent für Raumplanung EPFL (ab 1. Juni 2000 Direktor Bundesamt für Raumentwicklung)
- Sauvain Paul, SEREC
- Schiess Rudolf, Staatssekretariat für Wirtschaft
- Siegrist Dominik, Allianz in den Alpen und CIPRA Schweiz
- Thierstein Alain, Direktor IDT-HSG (schriftliche Stellungnahme)
- Vetterli Lucca, WWF Schweiz, Verantwortlicher Alpenprogramm
- Wachter Daniel, Bundesamt für Raumplanung

Methodik

Die Grundlagenaufarbeitung und die Gesamtredaktion des Berichtes wurde durch die Regionalstelle der SAB in Brig vorgenommen. Dabei galt es, aus dem zahlreich vorhandenen Grundlagenmaterial eine Auswahl zu treffen. Der vorliegende Bericht vermag niemals eine umfassende Gesamtschau über alle Aspekte der Nachhaltigen Entwicklung im Berggebiet zu geben. Das Thema ist viel zu weitläufig und komplex. Vielmehr werden einige aus heutiger Sicht wichtig erscheinende Themen herausgenommen. Weitere Themen können später in Nachträgen hinzugefügt bzw. als Aktualisierungen eingebaut werden.

Datengrundlage

Der vorliegende Bericht stützt sich ausschliesslich auf bestehende Grundlagen ab. Es wurden keine neuen Erhebungen durchgeführt. Dies hat allerdings zur Konsequenz, dass teils unterschiedliche Bezugsgrössen verwendet werden müssen und die Daten damit nicht immer vergleichbar sind.

Operationalisierung

Es gibt grundsätzlich zwei verschiedene Ansätze, wie das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung operationalisiert werden kann (NARET 1996, S.25ff):

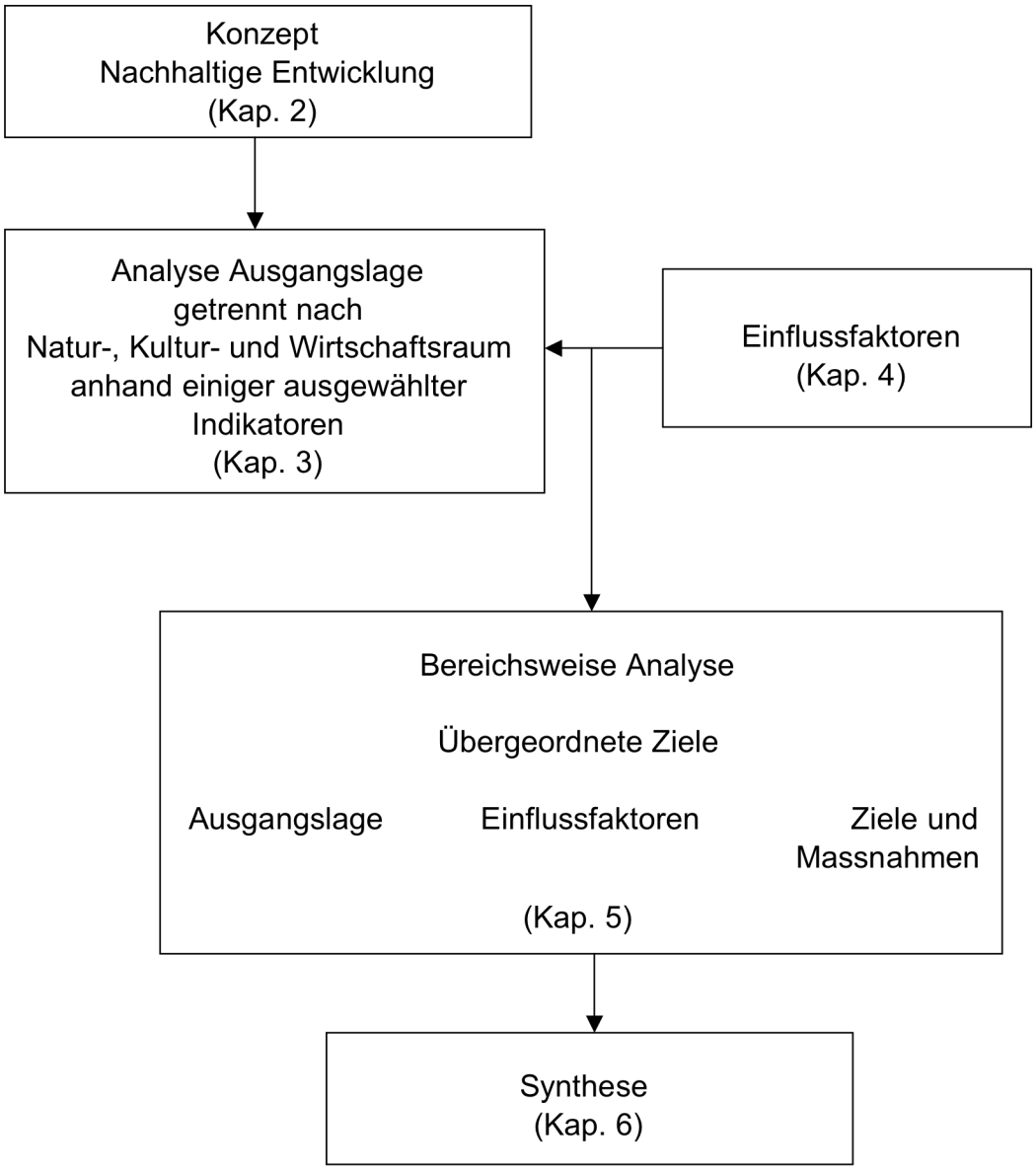
- Quantifizierende Methoden. Hierbei geht es darum, anhand einiger klar bestimmter quantifizierbarer Indikatoren das Ausmass der Nachhaltigen Entwicklung zu messen. Diese Methode bietet den Vorteil, dass die Daten international vergleichbar sind und eine Langzeitbeobachtung erlauben. Die UNO hat eine entsprechende Liste mit Indikatoren veröffentlicht. Eine Reihe von Staaten, darunter die Schweiz, hat diese Indikatorliste auf ihre Umsetzbarkeit geprüft. Den Staaten bleibt aber überlassen, welche Indikatoren sie in ihrem Land einsetzen möchten. Das Bundesamt für Statistik (BFS) und das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) haben im Herbst 1999 ein entsprechendes Indikatorsystem für die Schweiz vorgelegt (BFS / BUWAL 1999). Die gewählten Indikatoren sind jedoch für regionalpolitische Fragestellungen ungeeignet, da die Daten meist nur auf nationaler Ebene vorliegen.
- Handlungsorientierende Methoden. Hierbei werden Ideen zur Nachhaltigen Entwicklung für verschiedene Bereiche zusammengetragen und meist in Leitbildern verdichtet. Diese Methoden haben u.a. den Vorteil, dass der aufwendige Prozess der Datensammlung entfällt, dass Ideen aus den betroffenen Regionen eingebaut werden können und somit die Partizipation der Bevölkerung gewährleistet werden kann.

Vereinfacht gesagt handelt es sich bei der ersten Methode um eine eher naturwissenschaftliche und bei der zweiten Methode um eine eher sozialwissenschaftliche Vorgehensweise. Da zahlreiche Indikatoren nicht für die IHG-Regionen vorliegen und da der Bericht an ein eher politisch orientiertes Zielpublikum adressiert ist, wurde der zweiten Methode der Vorrang gegeben. Das in diesem Bericht vorgestellte statistische Material soll deshalb nicht als Indikatorsammlung für die Nachhaltige Entwicklung verstanden werden, sondern dient zur Illustration der jeweiligen Fragestellung.

Berichtsstruktur

Ausgangslage bildet das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung, welches in Kapitel 2 ausführlich erläutert wird (Berichtsstruktur siehe Abb. 1.1). Entsprechend den drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung wird im dritten Kapitel eine Situationsanalyse getrennt nach Natur-, Wirtschafts- und Kulturraum vorgenommen. In Kapitel 4 werden anschliessend verschiedene Einflussfaktoren dargestellt. Daraus ergibt sich ein Handlungsbedarf, welcher im fünften Kapitel erläutert wird.

Abb. 1.3.1: Struktur des Berichtes



2. VERSTÄNDNIS DES BEGRIFFES NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

2.1 Zur Entstehung des Begriffes

Historische Entstehung des Begriffes Nachhaltige Entwicklung

Die Forstwirtschaft beansprucht, das Prinzip der Nachhaltigkeit als erste formuliert zu haben. Nachhaltige Waldbewirtschaftungen fanden bereits im Mittelalter durch herrschaftliche Verfügungen statt. Nachhaltigkeit war damals eine Reaktion auf die Übernutzung der Wälder. Die herrschende Schicht verordnete deshalb eine "nachhaltige" Waldnutzung. Diese von oben herab verordnete Waldnutzung benachteiligte erwartungsgemäss die sozial tiefer stehenden Bevölkerungsschichten, weil ihnen zum Teil die Waldrechte entzogen wurden. Der Begriff der Nachhaltigkeit taucht in Zusammenhang mit der Forstwirtschaft erstmals im Jahre 1713 auf. Der damalige Merkantilismus war auf den Wald als Rohstoff- und Energielieferant angewiesen. Das barocke Nachhaltigkeitsverständnis war in Abhängigkeit von den damaligen Produktionsweisen in den Manufakturen auf nachhaltige Holzerträge orientiert. Damit verbunden war eine administrative Kontrolle durch die Forsteinrichtungen. Nachhaltige Holzwirtschaft erhält damit neben der wirtschaftlichen eine soziale und politische Dimension. Durch seine implizite Zementierung von sozialen Ungleichgewichten und Machtverteilungen kann der barocke Begriff der Nachhaltigkeit nicht unmittelbar mit dem modernen Begriff der Nachhaltigkeit wie er im Brundtland-Bericht verwendet wurde, gleichgesetzt werden (Gerda Schneider: Nachhaltigkeit in der Alpengemeinde, in: CIPRA 1997). Trotz des Nachhaltigkeitsverständnisses kam es gerade in der Forstwirtschaft immer wieder zu kleineren oder grösseren Katastrophen, wie im 19. Jahrhundert zu den umfangreichen Waldrodungen im Jura und in den Alpen, deren Folgen um die Jahrhundertwende zum Erlass des Forstpolizeigesetzes (seit 1991 Waldgesetz) führten.

Brundtland-Bericht

1972 publizierte der Club of Rome die Studie "Grenzen des Wachstums". Darin wurde der breiten Weltöffentlichkeit erstmals mit aller Deutlichkeit die begrenzte Verfügbarkeit der Ressourcen vor Augen geführt und eine intensive Diskussion ausgelöst. Aus der Erkenntnis, dass die Ressourcen der Erde nicht unbegrenzt seien und irgendwann an ein Ende stossen würden, wurde noch 1972 in Stockholm die erste internationale Umweltkonferenz mit damals 113 Teilnehmerländern durchgeführt. Die Konferenz verabschiedete in der Stockholmer Erklärung eine Reihe von Prinzipien, die erstmals die Verantwortung der Staaten für die Umwelt, die Erhaltung der Ressourcen sowie für eine umweltgerechte Entwicklung festhielten. Mit dieser Erklärung alleine konnte das Verhalten der Staaten aber nicht geändert werden. Durch die sich häufenden Umweltprobleme und nicht zuletzt durch das veränderte Bewusstsein der Bevölkerung vor allem der Industriestaaten sahen sich die Vereinten Nationen zum weiteren Handeln veranlasst. 1983 setzten sie die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (United Nations Commission on Environment and Development - UNCED) ein.

Vier Jahre später veröffentlichte die UNCED einen Schlussbericht, der nach der Leiterin der Konferenz - der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin - als Brundtland-Bericht bekannt wurde. In diesem Bericht wurde der Begriff der Nachhaltigen Entwicklung als Handlungsrichtlinie für die Staaten verankert. Zusammen mit den Ergebnissen der Konferenz von Stockholm legte der Bericht den Grundstein für die nachfolgende Rio-Konferenz.

Rio und die Agenda 21

Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, die vom 3. bis 14. Juni 1992 in Rio de Janeiro stattfand, vereinigte 172 Staaten an einem Tisch. Ausserdem nahmen am parallel durchgeführten NGO-Forum (Forum für Nicht-Regierungs-Organisationen) rund 2400 Vertreter von NGO's teil. Leitfaden für die Konferenz war die Umsetzung des Gedankens der Nachhaltigen Entwicklung. Als Ergebnis wurden drei völkerrechtlich verbindliche Konventionen (Klimakonvention, Biodiversitätskonvention und Desertifikationskonvention) unterzeichnet sowie die Agenda 21, die Erklärung von Rio und die Waldprinzipien verabschiedet. Die Agenda 21 bildet eine der wichtigsten Grundlagen für die nach Rio weitergeführten Arbeiten im Bereich der nachhaltigen Entwicklung und ist heute als allgemeines Referenzdokument anerkannt.

2.2 Was bedeutet Nachhaltige Entwicklung

Definition

Die Brundtland-Kommission definierte 1987 den Begriff des "Sustainable Development". Der Begriff Sustainable Development wurde für den deutschen Sprachgebrauch übersetzt als Nachhaltige Entwicklung. In der Übersetzung des Bundes lautet die Definition der Brundtland-Kommission wie folgt:

"Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, welche die heutigen Bedürfnisse zu decken vermag, ohne für künftige Generationen die Möglichkeit zu schmälern, ihre eigenen Bedürfnisse zu decken." (Übersetzung nach: IDARio 1996, S.9)

Nachhaltige Entwicklung ist ein Weg

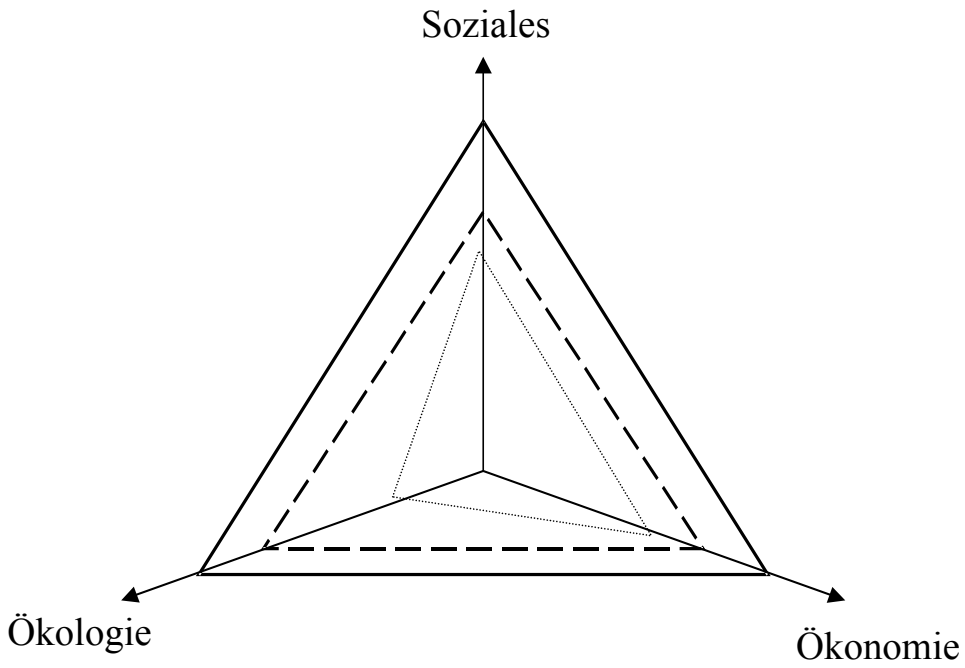
In der Diskussion um nachhaltige Entwicklung wird diese Definition je nach Sichtweise unterschiedlich ausgelegt. Es ist deshalb die Mühe wert, diese Definition genauer zu analysieren. Der Begriff Nachhaltige Entwicklung setzt sich zusammen aus zwei Aspekten: Einerseits der Term "Entwicklung" und andererseits die Handlungsanweisung "nachhaltige", die angibt, wie diese Entwicklung zu erfolgen habe. Ausschlaggebend ist, dass nachhaltige Entwicklung nicht jegliche Entwicklung ausschliesst, sondern im Gegenteil Entwicklung explizit zulässt, solange sie die Kriterien der Nachhaltigkeit erfüllt.

Man könnte es auch anders formulieren. Entwicklung ist das Ziel und der Weg zu diesem Ziel heisst Nachhaltigkeit. Nachhaltige Entwicklung als Begriff soll den Umgang mit den Ressourcen regeln und somit Verhaltensregeln aufstellen. Nachhaltige Entwicklung ist aber nicht ein Ziel in sich.

Drei Dimensionen

In der aktuellen Forschung wird der Begriff der Nachhaltigen Entwicklung meist in drei Dimensionen unterteilt: soziale, ökologische und wirtschaftliche Dimension. Diese drei Dimensionen werden je nach Betrachtungsweise der Interpreten unterschiedlich gewichtet. Tatsache ist jedoch, dass die drei Dimensionen absolut gleichberechtigt dastehen (müssen). Nachhaltige Entwicklung bedeutet letztlich nichts anderes als ein stetes gegeneinander Abwägen der drei Dimensionen und ist damit ein Konzept der Konsensfindung. Diese Sichtweise lässt sich auch leicht anhand der Konferenz von Rio nachzeichnen. Eine Einigung auf das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung wäre nie möglich gewesen, wenn nicht der Aspekt des Kompromisses durchgedrungen wäre. So bestehen denn aber leider auch international sehr unterschiedliche Erwartungshaltungen an das Konzept. Staaten der Dritten Welt erhoffen sich wirtschaftlichen und sozialen Aufschwung auf der Grundlage eines "gerechten Teilens" der Ressourcen, Industriestaaten setzen eher auf den wirtschaftlichen und ökologischen Aspekt. Diese unterschiedliche internationale Erwartungshaltung spiegelt sich auch in der schweizerischen Interpretation des Begriffes wieder. Je nach vertretenen Interessen und je nach Erwartungen an den Begriff wird dieser auch unterschiedlich ausgelegt.

Abb. 2.2.1: Die Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung



Quelle: Messerli / Ives 1998, S. 89, eigene Darstellung

Ziele für die Dimensionen

Die Ziele für die drei Dimensionen werden vom Interdepartementalen Ausschuss IDARio wie folgt umschrieben (IDARio 1997, S. 10ff):

Umwelt: Ziel ist die Erhaltung des natürlichen Kapitals (Arten, Ökosysteme, Boden, Mineralien, Wälder, Wasser, Atmosphäre). Daraus ergeben sich folgende ökologische Anforderungen an eine Nachhaltige Entwicklung:

- Erhalt der dynamischen Vielfalt der Natur

- Erneuerbare Ressourcen so nutzen, dass ihre Regenerationsfähigkeit gewahrt bleibt
- Nicht erneuerbare Ressourcen dürfen nicht erschöpft werden und sollten durch erneuerbare Ressourcen ersetzt werden
- Umweltbelastungen müssen unter der Absorptionsfähigkeit der Ökosysteme liegen
- Reduktion der Emission von nicht abbaubaren Schadstoffen unter ein gefährdendes Mass
- Unfallrisiken sind nur soweit tragbar, als die möglichen Schäden nicht über eine Generation hinweg wirken

Wirtschaft: Ziel ist eine leistungsfähige Wirtschaft als Voraussetzung für die Befriedigung der ökologischen und sozialen Bedürfnisse. Dazu sind folgende Massnahmen erforderlich:
- Ökonomisch und ökologisch effiziente Ressourcennutzung
- Ökologische Preisgestaltung
- Transparente Wirtschaftsabläufe
- Einführung von Ökolabeln

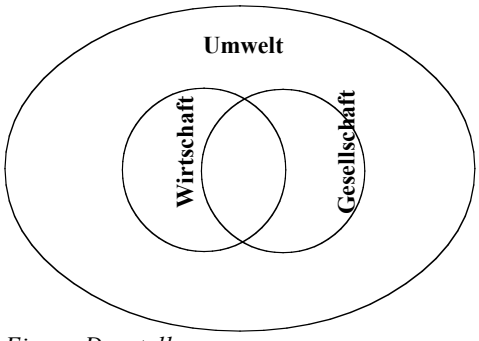
Gesellschaft: Gerechte Ressourcenverteilung durch
- Stärkung der internationalen Solidarität
- Abbau von Disparitäten

Politische versus wissenschaftliche Sichtweise

Die drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung werden schematisch meist als drei getrennte Teilbereiche dargestellt, die über verschiedene Interaktionsströme miteinander verbunden sind. Die graphische Darstellung birgt die Gefahr in sich, dass die drei Teilbereiche als unabhängig voneinander existierende Teilbereiche empfunden werden. Dieses magische Dreieck entspricht einer politischen Sichtweise. Dabei wird aber übersehen, dass sich jegliche wirtschaftliche und soziale Tätigkeit immer im Raum bzw. in der natürlichen Umwelt abspielt. Gesellschaft und Wirtschaft sind deshalb aus einer wissenschaftlichen Optik betrachtet als Subsysteme der ökologischen Dimension einzustufen. Es wäre deshalb methodisch sinnvoller, die graphische Darstellung wie unten vorzunehmen, indem die ökologische Dimension als Grundlage für die anderen Dimensionen dargestellt wird, wobei die beiden Dimensionen Wirtschaft und Gesellschaft einander stark überschneiden. Durch diese geänderte Darstellungsform soll jedoch nicht eine Vormachtstellung der Ökologie symbolisiert werden, sondern lediglich darauf hingewiesen werden, dass ohne diesen Teilbereich die beiden anderen auch nicht existieren können. Gesellschaft und Wirtschaft sind in ein ökologisches System eingebunden. Dem übergeordneten ökologischen Aspekt immer wieder die nötige Beachtung zu schenken, erscheint um so wichtiger, als das magische Dreieck leicht als Vorwand dienen kann, um bei konkreten politischen und wirtschaftlichen Entscheiden die ökologischen Erfordernisse zu übersehen, zu relativieren oder deren Erfüllung auf später zu verschieben. Das hat oft damit zu tun, dass der ökologisch relevante Zeithorizont in der Regel weit jenseits des politisch und wirtschaftlich relevanten liegt. (Zur

Diskussion der Diskrepanz zwischen politischer und wissenschaftlicher Sichtweise vgl.: Schiesser 1999)

Abb. 2.2.2: Wissenschaftliche Sicht der Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung



Quelle: Eigene Darstellung

Globales Konzept mit lokaler Umsetzung

Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung birgt eine grosse Gefahr in sich. Es ist ein Konzept, dass für eine weltweite Betrachtungsweise geschaffen wurde. Die Unterzeichnerstaaten der Konferenz von Rio sind gehalten, dieses Konzept zu übernehmen. Mit der Übernahme auf Staatsebene erfolgt die weitere Übernahme auf nachgelagerten innerstaatlichen Ebenen bis letztlich auf Stufe Gemeinde. Gegen diesen Prozess gibt es an und für sich nichts einzuwenden, doch muss beachtet werden, dass hier erstens die Stufengerechtigkeit nicht mehr unbedingt gegeben ist und zweitens ein Konzept Top-Down statt Bottom-Up angewendet wird. Das Konzept unbesehen aufzuoktroyieren würde ihm mehr schaden als nutzen und widerspricht dem Prinzip einer eigenständigen Entwicklung und den Bedürfnissen angepasster Lösungen. Je kleiner die geographische Bezugsebene, desto wichtiger ist die nachbarschaftliche Zusammenarbeit.

Regional unterschiedliche Ausprägung

Die Frage der Gewichtung der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit stellt sich ferner beim Vergleich von Standorten mit unterschiedlichen Voraussetzungen. Oder anders gesagt: Wird eine Nachhaltige Entwicklung für das Ruhrgebiet gleich ausgestaltet wie für den Alpenraum? Oder wie sieht die Nachhaltige Entwicklung eines industriellen Zentrums im Alpenraum verglichen mit jener eines abgelegenen Bergdorfes aus? Wohl kaum identisch. An diesen Beispielen zeigt sich mit aller Deutlichkeit: Nachhaltige Entwicklung ist eine Handlungsanweisung, die das Abwägen der drei Dimensionen beinhaltet. Die konkrete Umsetzung wird aber zwangsläufig in den verschiedenen Standorten unterschiedlich ausfallen. Die Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklung muss an der Basis erfolgen. Damit kann wiederum verhindert werden, dass der moderne Begriff der Nachhaltigkeit das gleiche Schicksal erleidet wie der barocke Begriff, dass mit Nachhaltigkeit die Fremdbestimmung durch die Zentren verankert und damit die Autonomie der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften beschränkt wird. Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene umzusetzen, bedeutet damit immer auch die Überprüfung, ob mit dem Konzept die Autonomie der Gebietskörperschaften gestärkt wird oder nicht. Autonomie drückt sich dabei nicht nur in institutionellen Dimensionen aus, sondern bezieht sich z.B. auch auf das Fachwisssen. Es muss möglichst eigenes Fachwissen herangezogen werden

statt eines Beraters aus dem fernen Zentrum, der ohnehin oftmals eine andere Sichtweise der Probleme hat.

Kein Freipass für Fremdbestimmung

Überspitzt auf die aktuelle Diskussion könnte man obige Aussagen wie folgt zusammenfassen: Es geht nicht an, dass in den Agglomerationen des Mittellandes arbiträr über das Schicksal des Berggebietes bestimmt wird. Die Alpen und der Jura sind nicht der Naturpark der Städter, den diese einfach am Wochenende aufsuchen können, nur um am Sonntagabend schnellstens wieder in ihre gewohnte Umgebung zurückkehren zu können. Die Berggebiete sind in erster Linie der Lebens- und Wirtschaftsraum der hier ansässigen Bevölkerung. Die Besiedelung der Berggebiete entspricht letztlich einem staatspolitischen Anliegen.

2.3 Schritte zur Konkretisierung des Konzeptes der Nachhaltigen Entwicklung

Ein Konzept etabliert sich

Wurde das Konzept der nachhaltigen Entwicklung zu Beginn der 90-er Jahre von einigen Kritikern noch eher skeptisch betrachtet wurde, hat es sich heute etabliert. Die Nachhaltige Entwicklung hat einen festen Platz im politischen aber auch im alltäglichen Leben eingenommen. Dabei gibt es auf allen pollitischen Ebenen Bemühungen, das Konzept in die Realität umzusetzen. Nachfolgend werden einige der aus raumordnungspolitischer Optik wichtigen politischer Bestrebungen dargstellt.

2.3.1 Internationale Ebene

Agenda 21 für eine Nachhaltige Entwicklung der UNCED in Rio de Janeiro, 1992, Kapitel 13 Berggebiete

Mit den spezifischen Problemen von Berggebieten setzt sich Kapitel 13 der Agenda 21 auseinander. Bergökosyteme werden hier als einerseits sehr wichtig für den gesamten Planeten, andererseits aber auch als sehr labile Ökosysteme dargestellt. Etwa zehn Prozent der Weltbevölkerung sind von den Bergressourcen abhängig. Ein weitaus grösserer Prozentsatz nimmt andere in den Bergen zu findende Ressourcen, insbesondere Wasser, in Anspruch. Die Berge bieten Möglichkeiten für die Bewahrung der biologischen Vielfalt und sind Zufluchtsort für besonders gefährdete Arten.

Kapitel 13 der Agenda 21 beschränkt sich auf zwei Programmbereiche zu den Berggebieten:

- Schaffung und Ausbau der notwendigen Wissensgrundlage über die Ökologie und die nachhaltige Entwicklung von Bergökosystemen;
- Förderung einer integrierten Entwicklung von Wassereinzugsgebieten und alternativer Möglichkeiten der Existenzsicherung.

Es geht also einerseits darum, den Wissenstand über Berggebiete prinzipiell zu verbessern und andererseits darum, für eine der wichtigsten Ressourcen des Berggebietes (und einer der knappsten Ressourcen der Menschheit) - das Wasser -

bereits konkrete Massnahmen vorzuschlagen. Neben diesem rein berggebietsspezifischen Kapitel enthält die Agenda 21 aber auch in den anderen Kapiteln Elemente, welche für die Berggebiete wichtig sind. Zu erwähnen sind etwa Kapitel 2 (internationale Zusammenarbeit), Kapitel 6 (Gesundheitswesen), Kapitel 7 (Siedlungen), Kapitel 11 (Entwaldung), Kapitel 14 (Landwirtschaft und ländliche Entwicklung), Kapitel 15 (Schutz der Artenvielfalt), Kapitel 18 (Frischwasser), Kapitel 26 (Einbezug der einheimischen Bevölkerung), Kapitel 27 (Rolle der NGO), Kapitel 28 (lokale Behörden), Kapitel 32 (Rolle der Landwirte), Kapitel 33 (Finanzen), Kapitel 34 (Technologietransfer), Kapitel 36 (Bildung, Training, Bewusststeinsbildung), Kapitel 39 (internationales Recht) usw. (Messerli / Ives 1997, S. 2)

Charta von Aalborg

Die Umsetzung der Agenda 21 auf lokaler Ebene soll durch lokale Agenden erfolgen. Europäische Gemeinden haben dazu im Mai 1994 die Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (Charta von Aalborg) unterzeichnet. Als Konkretisierung der Charta wurde im Oktober 1996 der Lissabonner Aktionsplan verabschiedet. Der Aktionsplan legt dabei das Schwergewicht auf methodische und prozessorientierte Aspekte sowie auf die Bereiche Bewusstseinsbildung und Erziehung sowie interkommunale Partnerschaft und Zusammenarbeit. (http://ourworld.compuserve.com/homepages/european_sustainable_cities).

Europäische Charta der Bergregionen Europas

Der Europarat hat die Entwicklung des Alpenraumes und der Berggebiete in Europa stets mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt. Bisher fanden drei grosse internationale Konferenzen zu diesem Thema statt (Lugano 1978, Trento 1988 und Chamonix 1994). In Chamonix wurde letztlich auch die Charta der europäischen Berggebiete verabschiedet. Gefordert wird eine europaweit einheitlich konzipierte Berggebietspolitik (mit regionalspezifischen Differenzierungen), die via Europarat von allen europäischen Staaten umgesetzt werden soll, um den Berggebieten eine Zukunft im Sinne einer Nachhaltigen Entwicklung zu geben. Die Charta liegt konzeptionell sehr nahe bei der Alpenkonvention. Der Konflikt wurde so gelöst, dass die Alpenkonvention als Konkretisierung und Umsetzung der Charta für die Alpen definiert wurde. (Bätzing 1997, S. 73f)

Erklärung von Cork, 9. November 1996

Die Teilnehmer der europäischen Konferenz für die Ländliche Entwicklung forderten 1996 in Cork ebenfalls eine nachhaltige Entwicklung des Ländlichen Raumes, wobei dem ländlichen Raum in der Politik endlich das ihm gebührende Gewicht zu verleihen sei. Die AGENDA 2000 der EU hat mit der Gemeinschaftsinitiative "Entwicklung des ländlichen Raumes" die Forderungen von Cork aufgenommen und damit die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ergänzt.

Europäische Charta für den Ländlichen Raum

Die Versammlung des Europarates verabschiedete 1997 die europäische Charta für den ländlichen Raum. Diese Charta verweist auf die Funktionen des ländlichen Raumes in den drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung und fordert die Unterzeichnerstaaten zu einer den spezifischen Anforderungen des ländlichen Raumes angepassten Politik auf.

Nachhaltige Raumordnung

Die für Raumordnung zuständigen Minister des Europarates legten im Juli 1998 ihren Entwurf für eine Richtlinie über eine nachhaltige räumliche Entwicklung des europäischen Kontinents vor. Mit raumplanerischen Mitteln sollen die nötigen Rahmenbedingungen für eine Nachhaltige Entwicklung geschaffen werden. Voraussichtlich wird das Dokument an der nächsten Konferenz im Jahr 2000 verabschiedet werden.

NGOs

Verschiedene NGOs haben Resolutionen zur künftigen Entwicklung der Berggebiete verabschiedet. So werden z.B. in der Erklärung der EUROMONTANA vom 6. September 1995 in Krakau (Polen) folgende Punkte gefordert:

- Anerkennung des wirtschaftlichen, sozialen und umweltrelevanten Nutzens der Berggebiete
- Mitwirkung der Bergbevölkerung an internationalen Prozessen
- Schaffung einer spezifischen Berggebietspolitik in der EU.

Alpenkonvention

Die Alpenkonvention ist ein internationales (völkerrechtliches) Vertragswerk mit dem Ziel einer Nachhaltigen Entwicklung im Alpenraum. Mitgliedstaaten sind alle Alpenländer, namentlich Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich, Schweiz, Slowenien und Monaco sowie die EU. Damit stellt die Alpenkonvention ein Instrument zur Koordination der Bestrebungen der verschiedenen Alpenstaaten dar. Die Alpenkonvention kann für die SAB ein Mittel sein, um ihre Anliegen auch auf internationaler Ebene einzubringen. Die Alpenkonvention besteht aus einer Rahmenkonvention und Zusatzprotokollen, die zu spezifischen Sachgebieten die entsprechenden Vorgaben enthalten:

- Berglandwirtschaft und Kulturlandschaft
- Tourismus
- Naturschutz und Landschaftspflege
- Bergwald
- Raumplanung
- Verkehr (Vernehmlassung durchgeführt)
- Energie (Vernehmlassung durchgeführt)
- Bodenschutz (geplant).

Welche Ziele in den einzelnen Bereichen konkret angestrebt werden, zeigt sich insbesondere im Zweckartikel der Rahmenkonvention:

Artikel 2 Allgemeine Verpflichtungen

1.Die Vertragsparteien stellen unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Union unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicher. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für den Alpenraum wird verstärkt sowie räumlich und fachlich erweitert.

2.Zur Erreichung des Absatz 1 genannten Zieles werden die Vertragsparteien geeignete Massnahmen insbesondere auf folgenden Gebieten ergreifen:

a) Bevölkerung und Kultur - mit dem Ziel der Achtung, Erhaltung und Förderung der kulturellen und gesellschaftlichen Eigenständigkeit der ansässigen Bevölkerung und der Sicherstellung ihrer Lebensgrundlagen, namentlich der umweltverträglichen Besiedlung und wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Förderung des gegenseitigen Verständnisses und partnerschaftlichen Verhaltens zwischen alpiner und ausseralpiner Bevölkerung,

b) Raumplanung - mit dem Ziel der Sicherung einer sparsamen und rationellen Nutzung und einer gesunden, harmonischen Entwicklung des Gesamtraumes unter besonderer Beachtung der Naturgefahren, der Vermeidung von Über- und Unternutzungen sowie der Erhaltung oder Wiederherstellung von natürlichen Lebensräumen durch umfassende Klärung und Abwägung der Nutzungsansprüche, vorausschauende integrale Planung und Abstimmung der daraus resultierenden Massnahmen,

c) Luftreinhaltung - mit dem Ziel der drastischen Verminderung von Schadstoffemissionen und -belastungen im Alpenraum und der Schadstoffverfrachtung von aussen, auf ein Mass, das für Menschen, Tiere und Pflanzen nicht schädlich ist,

d) Bodenschutz - mit dem Ziel der Verminderung der quantitativen und qualitativen Bodenbeeinträchtigungen, insbesondere durch Anwendung bodenschonender land- und forstwirtschaftlicher Produktionsverfahren, sparsamen Umgang mit Grund und Boden, Eindämmung von Erosion sowie Beschränkung und Versiegelung von Böden,

e) Wasserhaushalt - mit dem Ziel, gesunde Wassersysteme zu erhalten oder wiederherzustellen, insbesondere durch die Reinhaltung der Gewässer, durch naturnahen Wasserbau und durch eine Nutzung der Wasserkraft, die die Interessen der ansässigen Bevölkerung und das Interesse an der Erhaltung der Umwelt gleichermassen berücksichtigt,

f) Naturschutz und Landschaftspflege - mit dem Ziel, Natur und Landschaft so zu schützen, zu pflegen und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, dass die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme, die Erhaltung der Tier- und Pflanzenwelt einschliesslich ihrer Lebensräume, die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Leistungsfähigkeit der Naturgüter sowie Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur und Landschaft in ihrer Gesamtheit dauerhaft gesichert werden,

g) Berglandwirtschaft - mit dem Ziel, im Interesse der Allgemeinheit die Bewirtschaftung der traditionellen Kulturlandschaften und eine standortgerechte, umweltverträgliche Landwirtschaft zu erhalten und unter Berücksichtigung der erschwerten Wirtschaftsbedingungen zu fördern,

h) Bergwald - mit dem Ziel Erhaltung, Stärkung und Wiederherstellung der Waldfunktionen, insbesondere der Schutzfunktionen durch Verbesserung der Widerstandskraft der Waldökosysteme, namentlich mittels einer naturnahen Waldbewirtschaftung und durch die Verhinderung waldschädigender Nutzungen unter Berücksichtigung der erschwerten Wirtschaftsbedingungen im Alpenraum,

i) Tourismus und Freizeit - mit dem Ziel, unter Einschränkung umweltschädigender Aktivitäten, die touristischen und Freizeitaktivitäten mit en ökologischen und sozialen Erfordernissen in Einklang zu bringen, insbesondere durch Festlegung von Ruhezonen,

j) Verkehr - mit dem Ziel, Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs auf ein Mass zu senken, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume erträglich ist, unter anderem durch eine verstärkte Verlagerung des Verkehrs, insbesondere des Güterverkehrs, auf die

Schiene, vor allem durch die Schaffung geeigneter Infrastrukturen und marktkonformer Anreize, ohne Diskriminierung aus Gründen der Nationalität,

k) Energie - mit dem Ziel, eine natur- und landschaftsschonende sowie umweltverträgliche Erzeugung, Verteilung und Nutzung der Energie durchzusetzen und energieeinsparende Massnahmen zu fördern,

l) Abfallwirtschaft - mit dem Ziel, unter besonderer Berücksichtigung der Abfallvermeidung eine den besonderen topographischen, geologischen und klimatischen Bedürfnissen des Alpenraumes angepasste Abfallerfassung, -verwertung und -entsorgung sicherzustellen.

(3) Die Vertragsparteien vereinbaren Protokolle, in denen Einzelheiten zur Durchführung dieses Übereinkommens festgelegt werden.

Das eidgenössische Parlament hat die Alpenkonvention im Frühjahr 1999 ratifiziert. Die Protokolle wurden aber vorerst ausgeschlossen.

Zahlreiche weitere Abkommen

Auf internationaler Ebene gibt es zahlreiche weitere Abkommen und Erklärungen, welche die Berggebiete betreffen. Wir verzichten hier auf eine ausführliche Darstellung, da diese ohnehin nie vollständig sein könnte.

2.3.2 Nationale Ebene

Revidierte Bundes-verfassung.

Die in der Volksabstimmung vom 18. April 1999 angenommene revidierte Bundesverfassung schreibt das Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung explizit fest. Artikel 2 lautet neu:

Art. 2 Zweck
[1] Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes.
[2] Sie fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren
Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.
[3] Sie sorgt für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern.
[4] Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

Verschiedene weitere Artikel schreiben das Gebot der Nachhaltigkeit explizit fest, so z.B. Art. 73:

Art. 73 Nachhaltigkeit
Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen anderseits an.

Auch der revidierte Landwirtschaftsartikel ist ganz im Sinne der Nachhaltigkeit formuliert:

Art. 104 Landwirtschaft
1 Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:
a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;
c. dezentralen Besiedlung des Landes.

Der Raumplanungsartikel ist neu Art. 75. Gegenüber dem ursprünglichen Art. 22 wurde der Wortlaut nicht geändert, doch kommt darin der Gedanke der Nachhaltigen Entwicklung bereits genügend zum Ausdruck.

Art. 75 Raumplanung
1 Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes.

Auch der Wassernutzungsartikel entspricht diesem Gedankengut:

Art. 76 Wasser
1 Der Bund sorgt im Rahmen seiner Zuständigkeiten für die haushälterische Nutzung und den Schutz der Wasservorkommen sowie für die Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers.
2 Er legt Grundsätze fest über die Erhaltung und die Erschliessung der Wasservorkommen, über die Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung und für Kühlzwecke sowie über andere Eingriffe in den Wasserkreislauf.
3 Er erlässt Vorschriften über den Gewässerschutz, die Sicherung angemessener Restwassermengen, den Wasserbau, die Sicherheit der Stauanlagen und die Beeinflussung der Niederschläge.
4 Über die Wasservorkommen verfügen die Kantone. Sie können für die Wassernutzung in den Schranken der Bundesgesetzgebung Abgaben erheben. Der Bund hat das Recht, die Gewässer für seine Verkehrsbetriebe zu nutzen; er entrichtet dafür eine Abgabe und eine Entschädigung.
5 Über Rechte an internationalen Wasservorkommen und damit verbundene Abgaben entscheidet der Bund unter Beizug der betroffenen Kantone. Können sich Kantone über Rechte an interkantonalen Wasservorkommen nicht einigen, so entscheidet der Bund.
6 Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Anliegen der Kantone, aus denen das Wasser stammt.

Auch im Waldartikel kommen die drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung deutlich zur Geltung:

Art. 77 Wald
1 Der Bund sorgt dafür, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann.

Aus regionalpolitischer Optik sind unter anderem folgende Artikel erwähnenswert:

Art. 100 Konjunkturpolitik
1 Der Bund trifft Massnahmen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung,
insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung.

2 Er berücksichtigt die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Landesgegenden.
Er arbeitet mit den Kantonen und der Wirtschaft zusammen.
3 (...)

Art. 103 Strukturpolitik
Der Bund kann wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen. Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

Art. 135 Finanzausgleich
1 Der Bund fördert den Finanzausgleich unter den Kantonen.
2 Er berücksichtigt bei der Gewährung von Bundesbeiträgen die Finanzkraft der Kantone und die Berggebiete.

3. Abschnitt: Gemeinden
Art. 50
1 Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.
2 Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.
3 Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.

Die Alpen als Bezugsraum werden insbesondere im Zusammenhang mit Verkehrsfragen erwähnt (Transitverkehr). Der Jura (als Gebirge) wird in der Bundesverfassung nicht erwähnt. Ebensowenig findet sich die Notion des ländlichen Raumes.

Zahlreiche neuere Gesetze und Grundlagen

Verschiedene neuere Gesetze orientieren sich bereits an den Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung. So kann hier etwa das Bundesgesetz über eine CO_2-Abgabe aufgeführt werden. Auch die beabsichtigte ökologische Steuerreform zielt in diese Richtung. Die Umsetzung von Politikbereichen orientiert sich zunehmend an den Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung, auch wenn diese in den entsprechenden Grundgesetzen nicht explizit erwähnt sind. Ein gutes Beispiel ist das Landschaftskonzept Schweiz. Besonders hervorgehoben werden muss in diesem Zusammenhang "Strategie zur Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz", in welcher der Bundesrat seine Stossrichtung festgelegt hat.

Nachhaltige Regionalpolitik

Wir bereits erwähnt, hat die Regionalpolitik das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung bereits übernommen. Das revidierte Investitionshilfegesetz (IHG) vom 21. März 1997 schreibt in Art. 1 folgendes fest:

Art. 1 Zweck
Dieses Gesetz soll:
a. die wirtschaftlichen Entwicklungsvoraussetzungen und die Wettbewerbsfähigkeit im Berggebiet verbessern;
b. die Ausnützung regionaler Potentiale fördern;
c. zur Erhaltung der dezentralen Besiedelung und der sozio-kulturellen Eigenständigkeit und Vielfalt unseres Landes beitragen;

d. eine nachhaltige Entwicklung im Berggebiet gewährleisten;
e. die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Teilregionen und Regionen fördern;

und so zur Verkleinerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten beitragen.

Das revidierte IHG beinhaltet somit alle wesentlichen Elemente einer Nachhaltigen Entwicklung.

Grundzüge der Raumordnung Schweiz

Auch die Grundzüge der Raumordnung Schweiz - als ein zentrales Planungsinstrument der Raumplanung auf Bundesebene - entsprechen dem modernen Gedankengut der Nachhaltigen Entwicklung.

2.3.3 Lokale / regionale Ebene

Lokale Agenda 21

Das Konzept für eine globale, nachhaltige Entwicklung Agenda 21, das die Schweiz 1992 in Rio unterzeichnete, verlangt auch eine Umsetzung auf nationaler Ebene. Um den Sickerprozess von der globalen in die lokale Ebene zu unterstützen, hat das BUWAL vier sich ergänzende Programme aufgebaut: ein finanzielles Förderprogramm, eine Reihe mit Ausbildungskursen, eine Sammlung modellartiger Bausteine sowie eine Drehscheibe auf dem Internet. Bereits haben mehrere Schweizer Gemeinden mit der Umsetzung einer lokalen Agenda 21 begonnen. Eine internationale Übersicht über die lokale Agenda 21 vermittelt das Sekretariat der ICLEI auf http://www.iclei.org. Eine schweizerische Übersicht vermittelt folgende Adresse: http://www.agenda21local.ch

Gemeindenetzwerk Allianz in den Alpen als Beispiel

Ein hervorstechendes Element der Alpenkonvention ist die starke Berücksichtigung der regionalen Gebietskörperschaften und der einheimischen Bevölkerung. Ein Schritt zur Konkretisierung der Alpenkonvention stellt z.B. das Gemeindenetzwerk Allianz in den Alpen dar. Die Zielsetzung des Netzwerkes lautet: "Die Gemeinden bezwecken die Umsetzung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene." Voraussetzung für die Partizipation ist eine aktive Umweltpolitik. Bis heute machen zehn Schweizer Gemeinden und eine Subregion (Val Lumnezia mit 15 Gemeinden) am Netzwerk mit.

2.4 Konsequenzen für die schweizerische Berggebietspolitik

Berücksichtigung der drei Dimensionen

Die schweizerische Berggebietspolitik als Bestandteil einer gesamtschweizerischen Raumordnungspolitik muss sich ebenfalls nach dem Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung ausrichten. Dies bedeutet, dass die Interessen der drei Dimensionen ausgewogen vertreten werden müssen. Dieses Gleichgewicht zwischen den drei Dimensionen muss auch räumlich spielen. D.h. die Berggebietspolitik muss im Dienste einer ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung des gesamten Landes stehen. Die schweizerischen Berggebiete

müssen Lebens-, Wirtschafts- und Naturraum sein. Die konkreten Ziele sind in Kapitel 5 fomuliert.

Einbezug der Einheimischen

Wichtig erscheint vor allem auch der Aspekt des Einbezuges der lokalen Bevölkerung und Entscheidungsträger. Die angestrebte Entwicklung muss von den Einheimischen gewünscht werden und sie müssen in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Ein guter Versuch in diese Richtung war die sogenannte Landsgemeinde für Nachhaltige Entwicklung, welche bisher zweimal in Sion in Zusammenhang mit der Olympiakandidatur Sion 2006 durchgeführt wurde. Aber auch ein scheinbar so wirtschaftslastiges und theoretisches Projekt wie der Neue Finanzausgleich geht in diese Richtung, indem den Kantonen mehr frei verfügbare Mittel zur Verfügung gestellt werden, mit denen sie für sich angepasste Lösungen realisieren können.

3. AUSGANGSLAGE

3.1 Abgrenzung des Berggebietes

In diesem Kapitel wird versucht, einen Überblick über die aktuelle Situation im Berggebiet zu geben. Dabei wird gemäss den drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung unterschieden zwischen dem Natur-, Wirtschafts- und Kulturraum. Die Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll als Grundlage für die Thematisierung einiger wichtiger Problembereiche dienen.

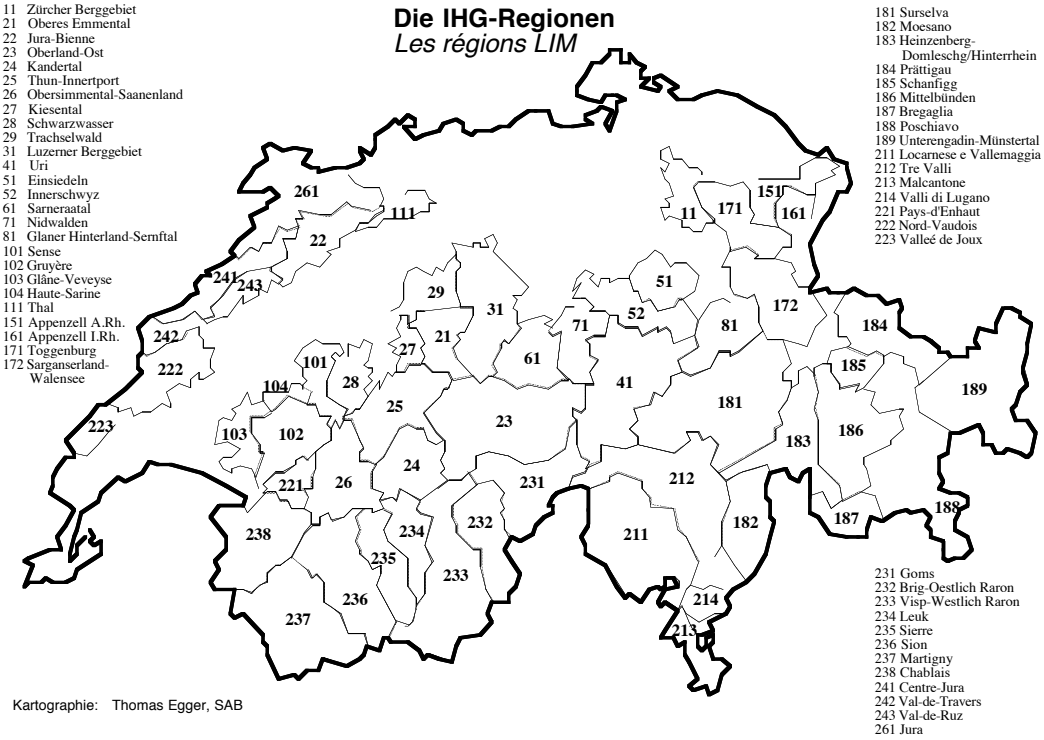
Was ist das Berggebiet?

Noch bevor die einzelnen Bereiche detaillierter analysiert werden können, stellt sich allerdings eine grundlegende Frage: Was ist überhaupt das Berggebiet? Die Beantwortung dieser Frage bietet Stoff für einige Doktorarbeiten. In der Schweiz existieren mehrere, zum Teil sehr stark abweichende Definitionen. Neuere Definitionen liefern insbesondere die Raumplanung und die Regionalpolitik.

Abgrenzung nach IHG

Seit 1974 wird das Berggebiet in der Regionalpolitik mit dem Geltungsbereich des Investitionshilfegesetzes (IHG) gleichgesetzt. Demnach setzt sich das Berggebiet aus jenen Regionen zusammen, deren Schwergewicht innerhalb des vom Viehwirtschaftskataster (zur Abgrenzung des Berggebietes nach Viehwirtschaftskataster siehe weiter unten) umgrenzten Raumes liegt. Eine Region erfüllt diese Bedingung, wenn der vom Viehwirtschaftskataster umgrenzte Raum mehr als 50% der Gesamtfläche und mindestens 20% der Gesamtbevölkerung umfasst. Mit dem IHG wurde damit dem föderalistischen System der Schweiz eine neue Ebene hinzugefügt: die Region. Dabei muss sich die Region nicht unbedingt an bestehende Kantonsgrenzen halten, sondern kann auch grenzüberschreitend gebildet werden. Auf dieser Basis bestehen heute 54 Entwicklungsregionen, die rund ¼ der schweizerischen Bevölkerung und rund $^2/_3$ der Landesfläche umfassen.

Abb. 3.1.1: Die IHG-Regionen



Quelle: Eigene Darstellung

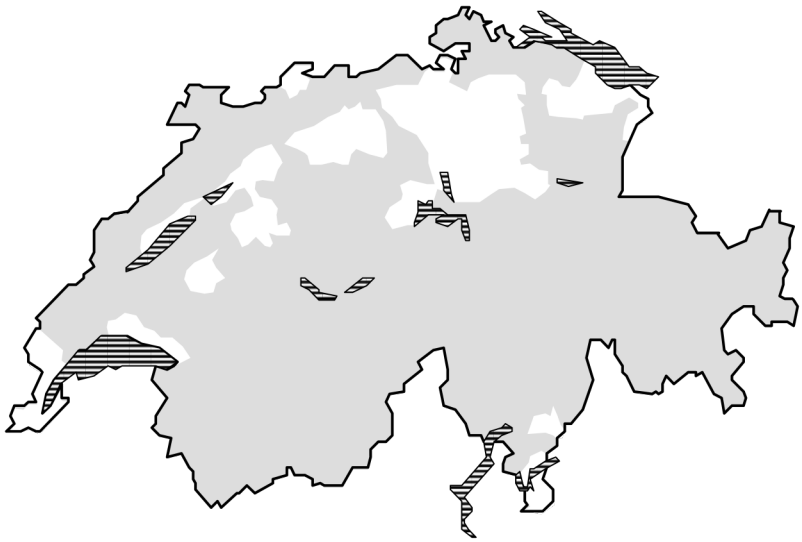
Abgrenzung nach Regio Plus

Die Abgrenzung nach Investitionshilfegesetz wird im Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum von 1997 (Regio Plus) bereits erweitert. Das Berggebiet, auf welches bisher die Anwendung raumbezogener Förderungsinstrumente konzentriert war, wird um den ländlichen Raum erweitert. Die Abgrenzung des ländlichen Raumes stützt sich dabei auf die Definition der OECD ab. Diese unterscheidet nach drei Raumkategorien, nämlich Regionen mit "überwiegend ländlicher Struktur", Regionen mit "relativ ländlichen Strukturen" und "urbane" Regionen. In der Botschaft zur NOREP (S.84) werden diese Regionen als rurale, semi-rurale und urbane Regionen bezeichnet. Dabei gelten auf Grund der Siedlungsdichte folgende Kriterien:

- Rurale Regionen: weniger als 50% der Einwohner leben in Gemeinden mit über 150 Einw./km^2
- Semi-rurale Regionen: zwischen 50 und 85% der Einwohner leben in Gemeinden mit über 150 Einw./km^2
- Urbane Regionen: mehr als 85% der Einwohner leben in Gemeinden mit über 150 Einw./km^2

Der derart neu definierte ländliche Raum umfasst 40% der schweizerischen Bevölkerung und 80% der Landesfläche. Diese Definition hat gegenüber dem IHG eine räumliche Ausdehnung des Geltungsbereiches um 14% zur Folge.

Abb. 3.1.2: Der ländliche Raum gemäss Regio Plus



Quelle: Eigene Darstellung

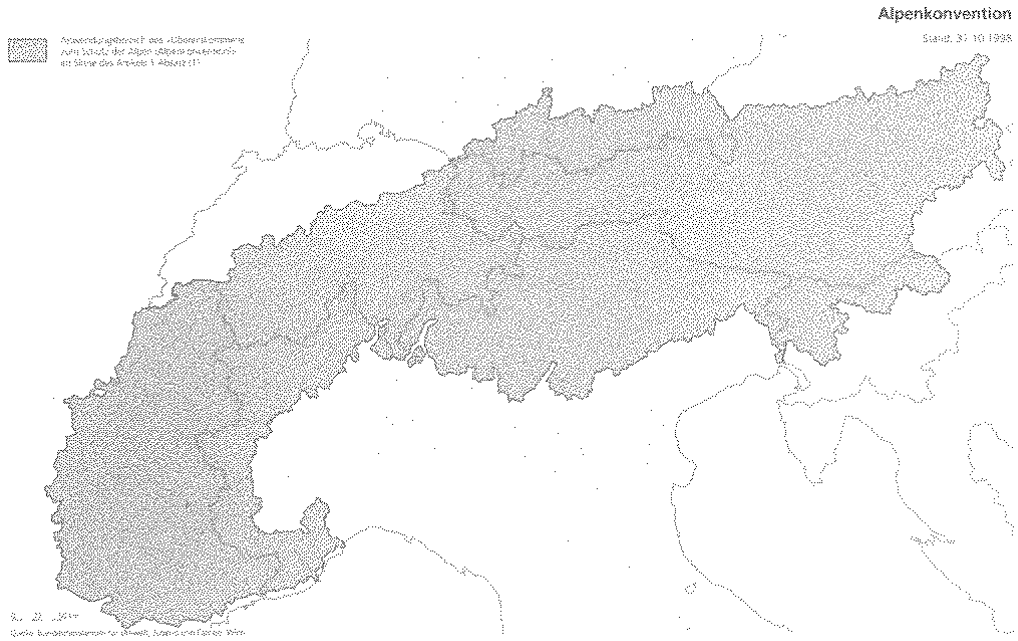
Abgrenzung Landwirtschaft

Der Viehwirtschaftskataster wurde in den Jahren 1950 bis 1955 erstellt. Das Berggebiet wurde nach 15 Kriterien in drei, später in vier Bergzonen eingeteilt. Die Einteilung bildete die Grundlage für spezifische agrarpolitische Massnahmen für die Berglandwirtschaft (Direktzahlungen, Viehabsatz, Grundlagenverbesserung usw.). Die Grenze zum Talgebiet bildete in der Regel die Standardgrenze, welche in den Jahren 1944 - 47 nach klimatischen, topographischen und verkehrstechnischen Kriterien gezogen wurde. Sie diente nach dem Zweiten Weltkrieg auch als Grenze für die Durchführung sozialpolitischer Massnahmen (Wohnbausanierung, Kinderzulagen). Die Standardgrenze war die Grundlage des landwirtschaftlichen Produktionskatasters, welcher die Schweiz in Berg- und Talgebiet aufteilt. Die aktuell gültige Zoneneinteilung ist in der Verordnung über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und die Ausscheidung von Zonen vom 7. Dezember 1998 (SR 912.1) festgelegt, welche zwischen Sömmerungsgebiet, Berggebiet und Talgebiet unterscheidet.

Abgrenzung gemäss Alpenkonvention

An der zweiten Alpenkonferenz 1991 in Salzburg wurde der räumliche Geltungsbereich der Alpenkonvention auf Gemeindeebene festgelegt. Diese Festlegung erfolgte unabhängig von bestehenden Abgrenzungen entlang politisch-administrativer Grenzen. Der Geltungsbereich der Alpenkonvention unterscheidet sich damit massgeblich von der schweizerischen Definition gemäss IHG. So ist z.B. die Agglomeration Luzern im Geltungsbereich der Alpenkonvention enthalten. Der Jura hingegen ist ausgeklammert. In der Botschaft des Bundesrates zur Alpenkonvention (Eidgenössischer Bundesrat 1997, S. 18) wird dazu klar festgehalten, dass aus dem Geltungsbereich der Alpenkonvention keine nationalen Ansprüche abgeleitet werden können.

Abb. 3.1.3: Geltungsbereich der Alpenkonvention



Quelle: BRP 1998

Der ländliche Raum der Raumplanung

Das Bundesamt für Raumplanung versteht in seinen Grundzügen der Raumordnung Schweiz unter dem Ländlichen Raum alle nichtstädtischen Gebiete (Negativabgrenzung). "*Als Lebens und Wirtschaftsraum beherbergt der ländliche Raum die überwiegende Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, aber auch die kleinen und mittleren Unternehmungen des industriell-gewerblichen Sektors. Die ländlichen Räume erfüllen ferner eine Erholungsfunktion im Interesse des Tourismus und der städtischen Bevölkerung. Schliesslich sind die ländlichen Räume von zentraler Bedeutung für den ökologischen Ausgleich und den Artenschutz.* (BRP 1996, S. 23) *"* Bei dieser Definition steht also neben dem Negativabgrenzungskriterium vor allem die Funktion des ländlichen Raumes im Vordergrund.

Städtische Gebiete

Stellt sich noch die Frage, was städtische Gebiete sind. Das Bundesamt für Statistik (BFS) liefert hierzu folgende Definition: *"Als städtische Gebiete gelten Agglomerationen und isolierte Städte (d.h. Städte, die keiner Agglomeration angehören, zum Zeitpunkt der Volkszählung aber mindestens 10'000 Einwohner aufwiesen). Die ländlichen Gebiete umfassen alle Gemeinden, die weder zu einer Agglomeration gehören noch isolierte Städte sind. (...) Die Agglomerationen werden nach einheitlichen statistischen Kriterien definiert. Zu diesen Kriterien gehören die Einwohnerzahl und die Bevölkerungsentwicklung, der bauliche Zusammenhang, das Verhältnis der Erwerbstätigen zur Wohnbevölkerung, die Wirtschaftsstruktur und die Verflechtung mit der Kernzone durch Pendler."* (BFS 1998, S. 18). Auf Grund dieser Definition leben rund zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung in städtischen Gebieten.

Dabei wird hier und auch an anderer Stelle (vgl. z.B. BFS 1997a, S. 15) immer wieder auf die starke Interdependenz zwischen städtischen und ländlichen Räumen

sowie auf die dynamischen Prozesse, welche die Grenzen zwischen den beiden Räumen immer mehr verschwinden lassen, verwiesen. Eine eindeutige Abgrenzung ist deshalb nur sehr schwer vorzunehmen und ist auch nur von rein heuristischem Charakter.

Unterschiedliche Geltungs-bereiche

Die Definitionen von Raumplanung und Regionalpolitik liefern leider kein deckungsgleiches Bild. Ein Beispiel: Brig, La Chaux-de-Fonds und Locarno gelten als Agglomerationen, da sie über 10'0000 Einwohner zählen. Die genannten Ortschaften liegen aber andererseits voll im IHG- und REGIO PLUS-Geltungsbereich. Die Ausbildung von Agglomerationsräumen im Berggebiet führt z.B. dazu, dass die Berggebiete sich auch mit Agglomerationsproblemen zu befassen haben.

Konsequenzen für die SAB

Die Darstellung zeigt, dass eine klare Abgrenzung zwischen Berggebiet - ländlichem Raum und Agglomerationen / Städten heute nicht mehr in allen Fällen möglich ist. Eine Studie der Universität Trier kommt z.B. zum Schluss, dass Regionen nur auf die jeweilige Fragestellung klar abgrenzbar sind (NARET 1996, S. 37). Zwischen den verschiedenen Teilräumen herrschen zahlreiche Interdependenzen. Die SAB versteht sich nach wie vor als Organisation zur Vertretung der Interessen des Berggebietes. Ausserhalb des Alpenraumes und des Juras muss sie aber auch die Interessen des ländlichen Raumes, der mit sehr ähnlichen Problemen zu kämpfen hat, berücksichtigen. Ebenso muss die SAB aber städtische Probleme angehen können. Für die praktische politische Arbeit ergibt sich daraus insbesondere, dass eine flexible Raumabgrenzung und neue Partnerschaften gesucht werden müssen. (Für eine ausführliche Darstellung dieser Problematik siehe z.B. Messerli in BWA 1999 S. 12ff).

Arbeitsgrundlage für Bericht

Der vorliegende Bericht versucht, die spezifische Situation des Berggebietes aufzuzeigen. Für die weitere Darstellung stützt sich der Bericht deshalb in der Regel auf die Abgrenzung gemäss IHG. Zahlenmaterial wird soweit möglich auf dieser Ebene aufgearbeitet. Da aber nur begrenzt statistische Angaben auf IHG-Regionen bezogen vorhanden ist, wird teilweise auf die MS-Regionen (Mobilité spatiale, flächendeckend für gesamte Schweiz ausgeschieden, im Berggebiet teilweise identisch mit IHG-Regionen) oder auch auf die Kantonsebene verwiesen.

3.2 Naturraum

In diesem Kapitel werden die naturräumlichen Aspekte des Berggebietes im Sinne eines Potentials dargestellt, welches es zu nutzen gilt. Umgekehrt haben die wirtschaftlichen und anthropogenen Eingriffe in das Ökosystem des Berggebietes tiefgreifende negative Belastungen zur Folge. Diese Belastungen werden erst im nächsten Kapitel dargestellt, wo es darum gehen wird, aus den Belastungen Handlungsoptionen abzuleiten.

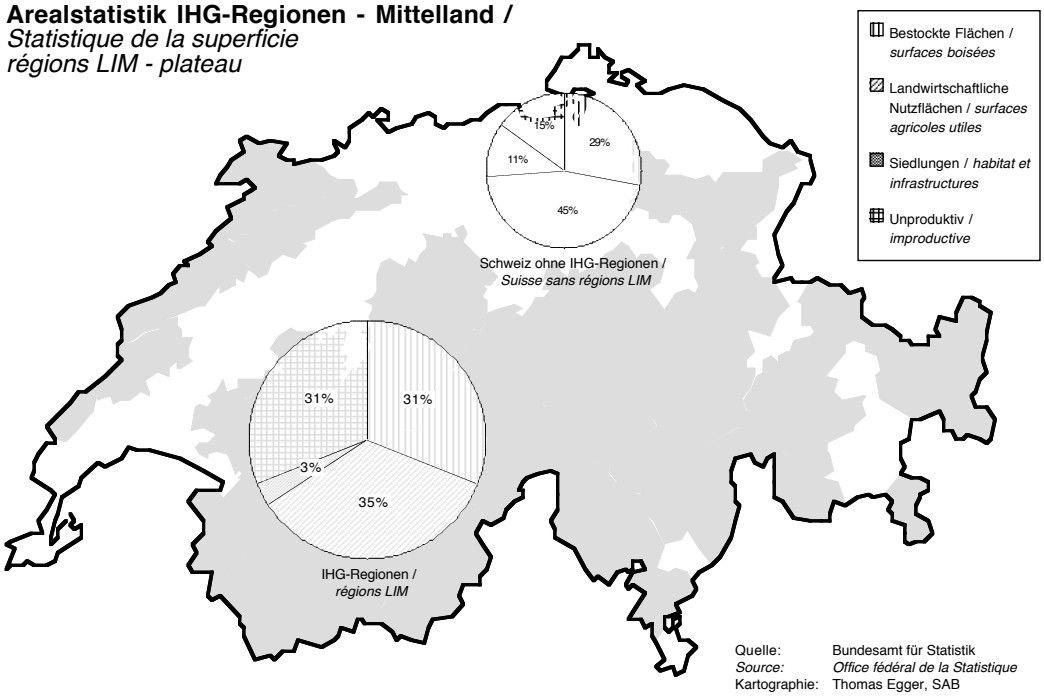
3.2.1 Flächennutzung

Konzentration der Nutzung auf wenige Gunstlagen

Das schweizerische Berggebiet (IHG) umfasst eine Fläche von 27'162 km^2 bzw. 66% der Landesfläche. 31% der Fläche des Berggebietes sind unproduktiv (übrige Schweiz 15%), 31% bestockt (Wald und Gebüsch) und 3% werden von Siedlungsfläche eingenommen. Damit sind nur 35% land- und alpwirtschaftlich nutzbar, gegenüber 45% für den Resten der Schweiz. Bereits diese wenigen statistischen Angaben geben einen ersten Eindruck über einige zentrale naturräumliche Probleme des Berggebietes (nicht abschliessende Aufzählung):

- Hoher Anteil an unproduktivem und bestocktem Land als Ungunstfaktoren.
- Die ungünstige Flächenstruktur führt aber z.B. auch zu einem erhöhten Mobilitätsbedarf der Bevölkerung mit entsprechendem Anspruch an Verkehrserschliessung.
- Die erschwerte Erschliessung bietet aber andererseits auch einen gewissen Schutz, der den Erhalt ursprünglicher Naturwerte ermöglicht hat.
- Konzentration der Nutzung auf Gunstlagen mit entsprechenden Nutzungskonflikten und Umweltbelastungen.
- Zwar sind 35% der Fläche des Berggebietes landwirtschaftlich nutzbar, jedoch sind die Produktionsbedingungen erschwert.

Abb. 3.2.1: Arealstatistik: Vergleich IHG-Regionen - Mittelland



Quelle: BFS, eigene Darstellung

Die Arealstatistik von 1979/85 wird zur Zeit aktualisiert (Arealstatistik 1992/97). Die Resultate werden laufend publiziert, liegen aber zur Zeit nicht für alle Kantone vor. Aus den bisher vorliegenden Resultaten können folgende Interpretationen gezogen werden:

- Die Siedlungsfläche wächst ungebremst weiter (durchschnittlich 14%). Zu über 90% geht diese Ausdehnung auf Kosten der Landwirtschaftsflächen.
- Die Siedlungsfläche pro Einwohner ist in ländlichen Räumen deutlich höher als in städtischen Gebieten (JU: 640m^2/E, GE: 213 m^2/E).
- Innerhalb der Siedlungsfläche steigt ferner die Industriefläche überproportional.
- Ebenfalls zugenommen hat die Waldfläche (Wald +0,6%, Gebüschwald +12,1%), wobei diese Zunahme auf die Aufgabe der Bewirtschaftung von bisher extensiv genutzten Landwirtschaftsflächen im Alpenraum zurückzuführen ist.
- Die Ausdehungen der Siedlungs- und Waldflächen gingen zu Lasten des Kulturlandes, welches um durchschnittlich 2,2% abgenommen hat.

Angesichts dieser Entwicklungen besteht dringender Handlungsbedarf gerade in den Berggebieten. In verschiedenen Kapiteln der sektoriellen Analyse wird darauf eingegangen (v.a. Kapitel Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Landschaft).

3.2.2 Wertvolle Naturelemente

Z.B. BLN

Die Ausscheidung von Schutzgebieten erfolgt in der Schweiz je nach Bedeutung auf nationaler, kantonaler oder regionaler/kommunaler Ebene. Einen Eindruck vermag das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler nationaler Bedeutung (BLN) zu vermitteln (siehe nachfolgende Karte). Dabei zeigt sich der hohe Stellenwert des Alpenraumes mit grossflächigen Inventargebieten.

Abb. 3.2.2: Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)

Quelle: BRP 1994

Weitere Schutzgebiete

Ferner werden durch eine Reihe von weiteren Verordnungen zum Natur- und Heimatschutzgesetz Schutzgebiete ausgeschieden. Eine Übersicht vermag nachfolgende Tabelle zu vermitteln:

Abb. 3.2.3: Geschützte Biotope 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 1998a, S. 404

Wertvolles Berggebiet

Im schweizerischen Alpenraum (gemäss Definition der CIPRA, welche von der schweizerischen Definition des Berggebietes abweicht) finden sich also insgesamt 101'143 ha geschützte Biotope und Moorlandschaften. Das entspricht immerhin 3,7% der Gesamtfläche des Berggebietes. Dabei sind die zahlreichen kantonalen, regionalen und kommunalen Inventargebiete noch gar nicht berücksichtigt. In diesem Zusammenhang muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass diese Inventargebiete auch einen Lastenfaktor darstellen. Einerseits muss auf bestimmten Flächen auf eine Nutzung verzichtet werden, andererseits müssen andere Flächen wiederum extensiv bewirtschaftet werden.

3.2.3 Landschaftsökologisches Potential

Regionenprofil

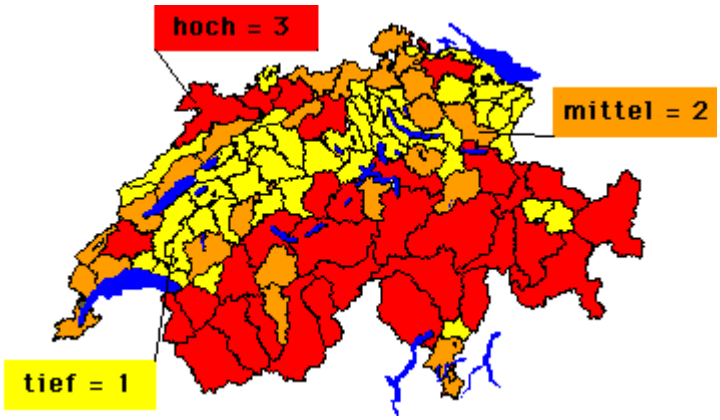
Die eidgenössische Forschungsanstalt für Schnee, Wald und Landschaft (WSL) hat in Hinblick auf die Ausscheidung von Biosphärenreservaten in einer interessanten Grundlagenarbeit die schweizerischen MS-Regionen untersucht (MS=mobilité spatiale). Resultat ist ein Regionenprofil, wobei verschiedene Parameter ermittelt wurden:

- Landschaftsqualität: Für jede MS-Region wurden die Werte von 17 landschaftsrelevanten Parametern in Prozent des höchsten je in einer Region der Schweiz auftretenden Wertes ausgedrückt und anschliessend aufsummiert. Diese regionsspezifischen Summen wurden nun untereinander verglichen und neu auf einer Rangskala von 1 (tief) bis 3 (hoch) ausgedrückt.
- Faunistische und floristische Qualität: Für jede MS-Region wurden die Werte von 7 faunistisch und 4 floristisch relevanten Parametern in Prozent des höchsten je in einer Region der Schweiz auftretenden Wertes ausgedrückt und anschliessend aufsummiert. Diese regionsspezifischen Summen wurden nun untereinander verglichen und neu auf einer Rangskala von 1 (tief) bis 3 (hoch) ausgedrückt.
- Landschaftsökologisches Potential: Das landschaftsökologische Potential wurde aus der Summe der Bewertungen für die Landschaftsqualität, faunistische und floristische Qualität errechnet und neu auf einer Rangskala von 1 (tief) bis 9 (hoch) ausgedrückt.

Die Resultate der Analyse sind in den nachfolgenden Graphiken dargestellt.

Landschafts-qualität

Abb. 3.2.4: Landschaftsqualität nach MS-Regionen

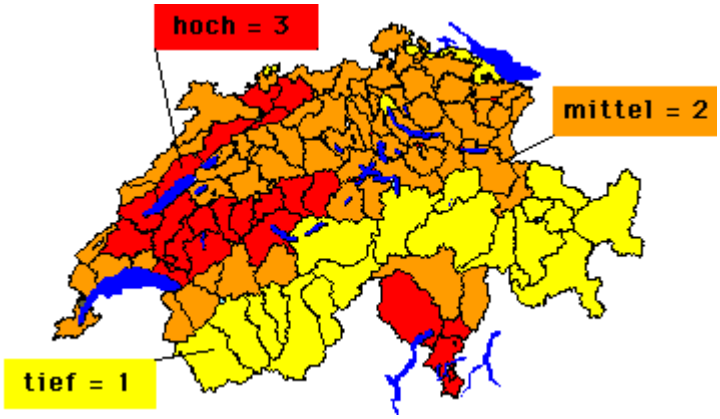


Quelle: http://www.wsl.ch/land/evolution/biosphaere/ms-reg

Die Karte der Landschaftsqualität widerspiegelt die subjektiv zu erwartende Diskrepanz zwischen landschaftlich attraktivem Berggebiet und ausgeräumtem Mittelland. Nennenswerte Ausnahmen im Berggebiet sind insbesondere die intensiv touristisch genutzten Regionen Davos und Schanfigg sowie die Agglomerationsregion Bellinzona, welche als tief bewertet werden.

Faunistische Qualität

Abb. 3.2.5: Faunistische Qualität nach MS-Regionen

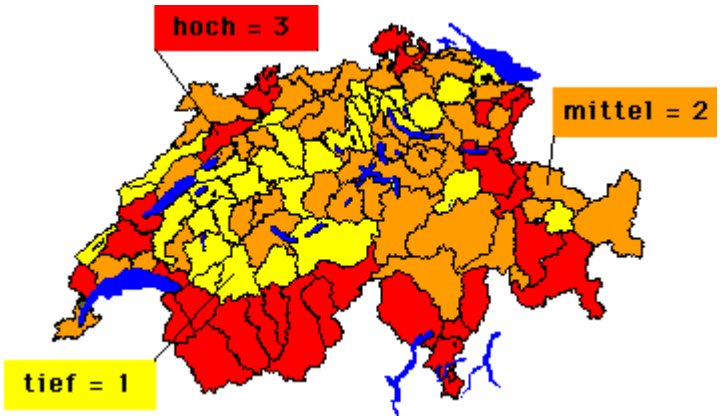


Quelle: http://www.wsl.ch/land/evolution/biosphaere/ms-reg

Während die Karte der Landschaftsqualität die subjektive Erwartung erfüllt, überrascht die Karte der faunistischen Qualität. Eine hohe Qualität weisen die Regionen des Jura-Südfusses, der Berner und Freiburger Voralpen sowie des Südtessins auf. Demgegenüber werden grosse Teile des Alpenraumes als von tiefer Qualität eingestuft. Diese Einstufung erklärt sich durch die Parameter, welche zur Beurteilung beigezogen wurden: Potentielle Artenzahlen von Vögeln, Reptilien, Amphibien, Tagfaltern, Käfern und Heuschrecken sowie die Anzahl Wärmestufen.

Abb. 3.2.6: Floristische Qualität nach MS-Regionen

Floristische Qualität

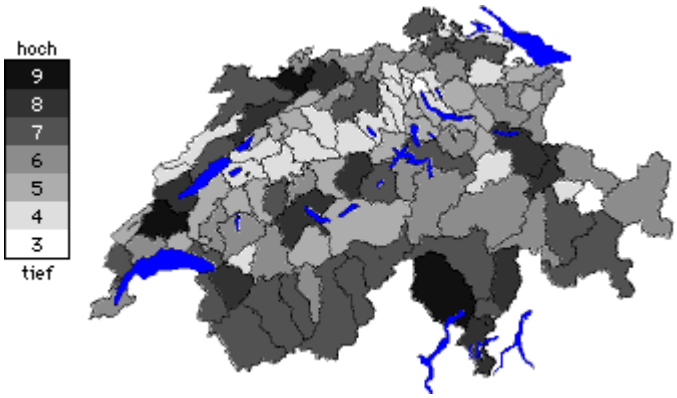


Quelle: http://www.wsl.ch/land/evolution/biosphaere/ms-reg

Die Karte der floristischen Qualität zeigt ein heterogenes Bild. Von der räumlichen Anordnung der Qualitätsstufen könnte man von einem Peripherie-Zentrum-Gefälle sprechen. Randregionen weisen eine deutlich höherer Qualität auf als zentral gelegene Regionen.

Abb. 3.2.7: Landschaftsökologisches Potential nach MS-Regionen

Landschafts-ökologisches Potential



Quelle: http://www.wsl.ch/land/evolution/biosphaere/ms-reg

Die Karte über das landschaftsökologische Potential bildet die Synthese aus den vorangehenden Karten. Eine pauschale Raumtypisierung ist daher nur schwer vorzunehmen. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass der Gegensatz Mittelland - Berggebiet auch hier noch zur Geltung kommt. Die bereits erwähnten Ausnahmen Schanfigg und Davos stechen auch hier wieder hervor. Deutlich zeigt sich auch die besondere Bedeutung des Jura-Südfusses.

Gute Gesamtbeurteilung, aber mit kleinräumiger Differenzierung

Für das Berggebiet ergibt sich abschliessend eine gute Gesamtbeurteilung. In diesem Zusammenhang muss aber klar darauf hingewiesen werden, dass diese regionsweise Beurteilung auch zu Verallgemeinerungen führen kann. Lokalen Gegebenheiten wird damit in keiner Art und Weise gerecht. Auch die Differenzierung zwischen Talebene und Hanglagen geht verloren. Dabei müssten die inneralpinen Talebenen wie z.B. die Rhonetalebene heute als ausgeräumte

Naturräume angesprochen werden, welche eher einem Zustand im dichtbesiedelten Mittelland denn im Alpenraum entsprechen.

Inwertsetzung

Andererseits muss immer wieder festgestellt werden, dass dieses hohe ökologische Potential zu wenig erkannt wird. Die bisherige Ausrichtung des Tourismus birgt z.B. die Gefahr der Übernutzung der Ressourcen. Auch die Bedeutung einer intakten Umwelt als Standortfaktor für die Ansiedlung neuer Betriebe und Arbeitskräfte wurde bis anhin kaum thematisiert. Die Liste könnte beliebig fortgeführt werden. In Zukunft muss das Potential erkannt, inwertgesetzt und kommuniziert werden.

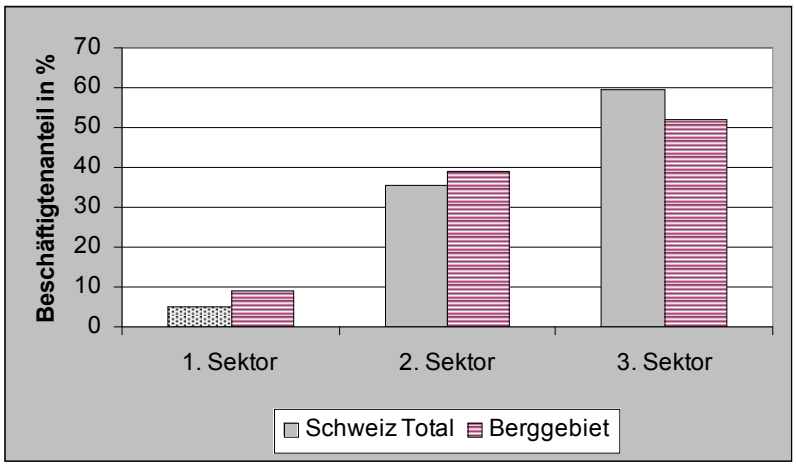
3.3 Wirtschaftsraum

3.3.1 Wirtschaftsstruktur

Tertiarisierung auch im Berggebiet

1995 waren 592'920 Personen im Berggebiet beschäftigt. Dies entspricht 21% der schweizerischen Erwerbstätigen. Interessant ist vor allem die Verteilung auf die drei Wirtschaftssektoren. Mit 9% der Beschäftigten ist der Primäre Sektor im Berggebiet noch relativ stark vertreten (Schweiz 4,8%), der Abbau geht jedoch rasant weiter (vgl. Kapitel Landwirtschaft). Mit 39,1% der Beschäftigten nimmt der Sekundäre Sektor im Berggebiet ebenfalls noch eine stärkere Position ein als im Vergleich zur Gesamtschweiz mit 35,5%. Deutlich zeigt sich aber das Übergewicht des Tertiären Sektors. Auch das Berggebiet ist von der Tertiarisierungswelle betroffen. Hier ist es insbesondere der Tourismus, der einen Wandel ausgelöst hat. Seit den 80-er Jahren ist aber auch eine zunehmende Verlagerung der Arbeitsplätze in andere Branchen des Dritten Sektors, insbesondere in die Bereiche Handel, Verkehr, Nachrichtenübermittlung sowie Banken und Versicherungen festzustellen.

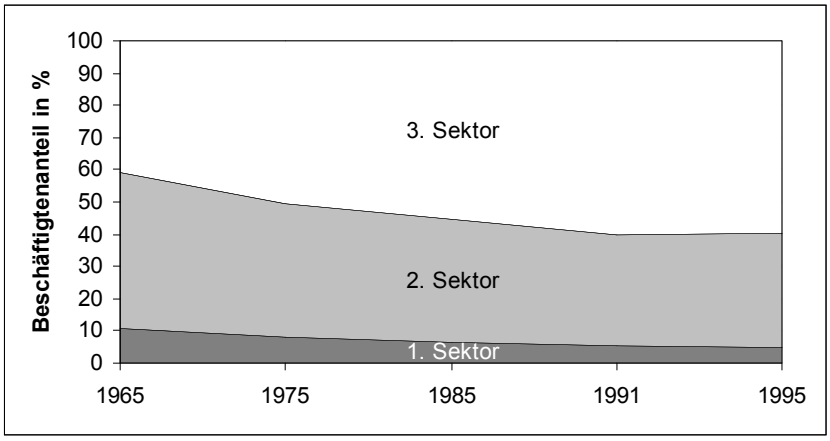
Abb. 3.3.1: Vergleich Wirtschaftsstruktur Berggebiet - Schweiz



Quelle: BFS, eigene Berechnungen

Der Strukturwandel kann am besten anhand der Entwicklung der Beschäftigungsstruktur aufgezeigt werden. Da die IHG-Regionen erst nach 1974 gebildet wurden, wird dabei die Graphik für die gesamte Schweiz gezeigt.

Abb. 3.3.2: Schweiz: Beschäftigte nach Sektoren 1965 - 1995



Quelle: *BFS*

Übergewicht wertschöpfungsschwacher Branchen

Die Branchenstruktur der Berggebietskantone weist zudem ein starkes Gewicht wertschöpfungsschwacher Branchen auf. Die nachfolgende Tabelle zeigt exemplarisch die Verhältnisse für die drei Kantone Graubünden, Tessin und Wallis. In der Tabelle sind die Branchen nach Wertschöpfungsstärke (Wertschöpfung pro Arbeitsplatz) rangiert.

Abb. 3.3.3: Branchenspezialisierung einiger ausgewählter Kantone (Abweichung des Branchenanteils vom westeuropäischen (CH) bzw. vom schweizerischen Branchenanteil (Kantone) in Prozentpunkten)

Branche	CH	TI	GR	VS
Banken	4.2	5.1	-5.2	-5.3
Gas, Wasser, El. Werke	-2.5	-0.8	1.0	2.9
Chemie	0.1	-2.2	-3.3	5.5
Grosshandel	2.6	-0.9	-3.7	-2.4
Versicherungen	-0.8	-0.7	-0.6	-0.6
Verkehr und Kommunikation	-1.0	0.3	2.1	0
Unternehmensdienstleist.	-0.8	-1.8	-1.5	-2.6
Uhrenindustrie	1.1	0.4	-1.2	-0.1
Steine und Erden	-0.1	0.4	0.2	0.2
Nahrungs- und Genussmittel	-1.1	-0.6	-0.3	-1.4
Elektrotechnik	0.6	-1.0	-2.5	-2.5
Grafik und Druck	0.5	-0.7	-0.8	-0.8
Maschinenbau	-0.8	-1.6	-2.9	-2.9
Papierindustrie	-0.3	-0.2	-0.1	-0.4
Persönliche Dienste	-3.2	0	0.5	0.6
Baugewerbe	1.2	2.0	5.4	1.8
Metall	0	0.1	-1.4	0.5
Kunststoffe, Leder, Kautschuk	0.5	0.3	-0.3	-0.6
Holz, Möbel, Sonstiges	0.8	-0.5	0.5	0.5
Detailhandel	-3.0	0.5	2.7	0.8
Textilindustrie	-0.5	0.1	0.4	-0.4
Gastgewerbe	1.5	1.5	9.3	5.2
Land- und Forstwirtschaft	-0.4	-1.1	1.6	2.4
Bekleidung	-0.2	1.9	-0.1	-0.2

Quelle: BAK 1995, S. 17

Die Tabelle zeigt deutlich das starke Gewicht der wertschöpfungsschwachen Branchen Gastgewerbe, Baugewerbe sowie Land- und Forstwirtschaft in den drei Kantonen. Auf der anderen Seite können als positive Faktoren für das Wallis die Elektrizitätswirtschaft und die chemische Industrie, für Graubünden der Bereich Verkehr und Kommunikation sowie für das Tessin das Bankenwesen angeführt werden. Eine starke Ausrichtung einzelner Regionen auf derart wertschöpfungsstarke Branchen birgt aber auch die Gefahr einseitiger Abhängigkeit in sich (z.B. Tourismusabhängigkeit einiger Bündner und Walliser Regionen).

Übergewicht der KMU

Noch stärker als im gesamtschweizerischen Durchschnitt dominieren im Berggebiet die Klein- und Mittelunternehmungen (KMU). 1995 betrug die durchschnittliche Betriebsgrösse über alle IHG-Regionen betrachtet 7,6 Personen. In der übrigen Schweiz (ohne IHG-Regionen) verfügte demgegenüber der durchschnittliche Betrieb über 10,1 Personen.

Hohe Fremdbestimmung

Ferner muss eine erhöhte Fremdbestimmung festgestellt werden. Rossi zeigte in seiner Untersuchung nach Sprachregion eine deutlich höhere Abhängigkeit der französischen und italienischen Schweiz (Rossi 1995, S. 132).

Abb. 3.3.4: Abhängigkeits- und Kontrollrate nach Sprachregion 1991

Sprachregion	Abhängigkeitsrate*	Kontrollrate**
Deutsche Schweiz	0,88%	3,30%
Französische Schweiz	8,65%	2,88%
Italienische Schweiz	10,68%	0,99%

*Abhängigkeitsrate: Verhältnis der Arbeitsplätze in Zweigbetrieben, deren Hauptsitz in einer anderen Sprachregion liegen, zur Gesamtzahl der Arbeitsplätze

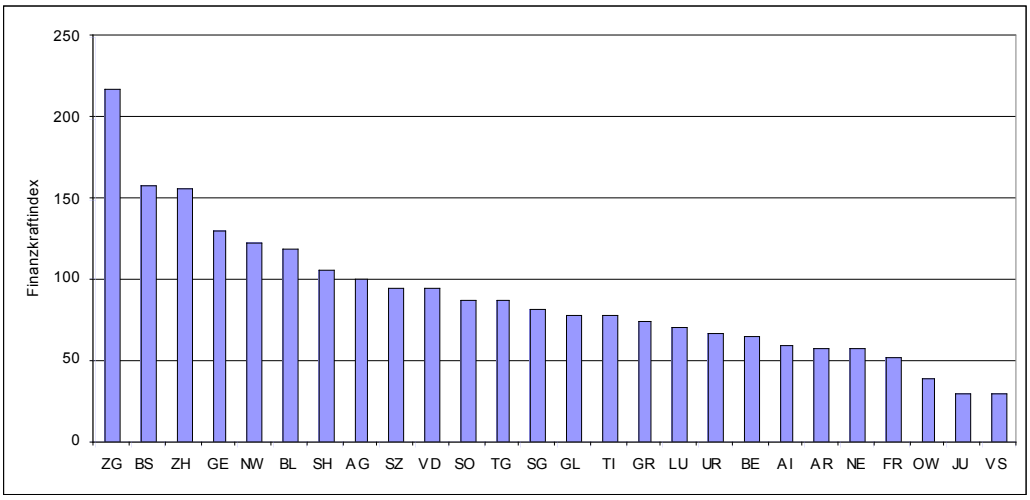
**Kontrollrate: Verhältnis der Arbeitsplätze in anderen Regionen, welche von Hauptbetrieben in der Region kontrolliert werden, zur Gesamtzahl der Arbeitsplätze der Region

Quelle: Rossi 1995, S. 132

Abbau der regionalen Disparitäten?

Ein zentrales Anliegen der Regionalpolitik war der Abbau der regionalen Disparitäten. Tatsächlich zeigt die Entwicklung der Volkseinkommen pro Einwohner eine positive Tendenz. Dabei muss aber festgehalten werden, dass das zentrale Anliegen des Abbaus der Disparitäten gemessen an der Entwicklung des Volkseinkommens nicht erreicht werden konnte. Die Schere zwischen den reichsten und den ärmsten Kantonen hat sich weiter geöffnet. Die nachfolgende Graphik über den Finanzkraftindex spricht hier eine deutliche Sprache.

Abb. 3.3.5: Kantone nach Finanzkraftindex 2000/2001



Quelle: EFD

Regional unterschiedliches Wirtschaftswachstum

Die Veränderung des realen Bruttoinlandproduktes für die Zeiträume 1985 - 1990 und 1990 - 1995 zeigt deutlich den Konjunktureinbruch der 90-er Jahre. Besonders stark betroffen waren dabei das Bassin Lémanique, Tessin und Zürich. Demgegenüber blieb das Wirtschaftswachstum in den typischen Berggebietskantonen Graubünden und Wallis über dem schweizerischen Mittel.

Abb. 3.3.6: Veränderung des realen Bruttoinlandproduktes in %

	1985 - 1990	1990 - 1995
Bassin Lémanique	1,7	-1,5
Espace Mittelland	3,0	0
Basel-Stand / -Land	2,5	1,4
Aargau	3,3	0,6
Zürich	3,1	-0,6
Zentralschweiz	3,2	1,2
Ostschweiz	2,9	0,5
Graubünden	1,7	0,3
Tessin	1,3	-0,5
Wallis	3,1	0,1
Schweiz	2,7	0

Quelle: BAK: Internationaler Benchmark Report 1998

Regionale Leistungs-fähigkeit

Entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit einer Unternehmung bzw. einer Branche ist letztlich die erreichte Produktivität. Die Produktivität aller Branchen einer Region ergibt die regionale Leistungsfähigkeit. Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass sich der Einbruch im Tourismus auf die Arbeitsplatzproduktivität der Tourismuskantone Graubünden und Tessin negativ auswirkte. Das Wallis konnte sich diesem Trend dank eines überdurchschnittlichen Wertschöpfungswachstums der chemischen Industrie entziehen.

Abb. 3.3.7: Arbeitsplatzproduktivität: Veränderung 1985 - 1995 in Prozent

	1985 - 1990	1990 - 1995
Bassin Lémanique	-0,2	-0,4
Espace Mittelland	0,6	0,2
Basel-Stand / -Land	0,2	1,3
Aargau	0,7	0,1
Zürich	0,1	0,1
Zentralschweiz	0,9	0,4
Ostschweiz	0,6	0,4
Graubünden	1,1	-0,3
Tessin	0,2	0
Wallis	1,3	0,9
Schweiz	0,4	0,2

Quelle: BAK: Internationaler Benchmark Report 1998

3.3.2 Regionale Entwicklungstypen

Regionale Entwicklungs-typen

Bätzing / Messerli und Perlik (BIGA 1995a) unterscheiden in ihrer Analyse folgende regionalen Entwicklungstypen:

- Z: Zentrendominierte Regionen

- N: Nicht- zentrendominierte Regionen
- P: Auspendler-Regionen

Diese Grundstrukturen werden verfeinert durch die wirtschaftliche Ausrichtung der Regionen:

- A: agrarische Prägung
- I: Industrielle Prägung
- T: touristische Prägung
- O: ohne spezifische regionale Prägung.

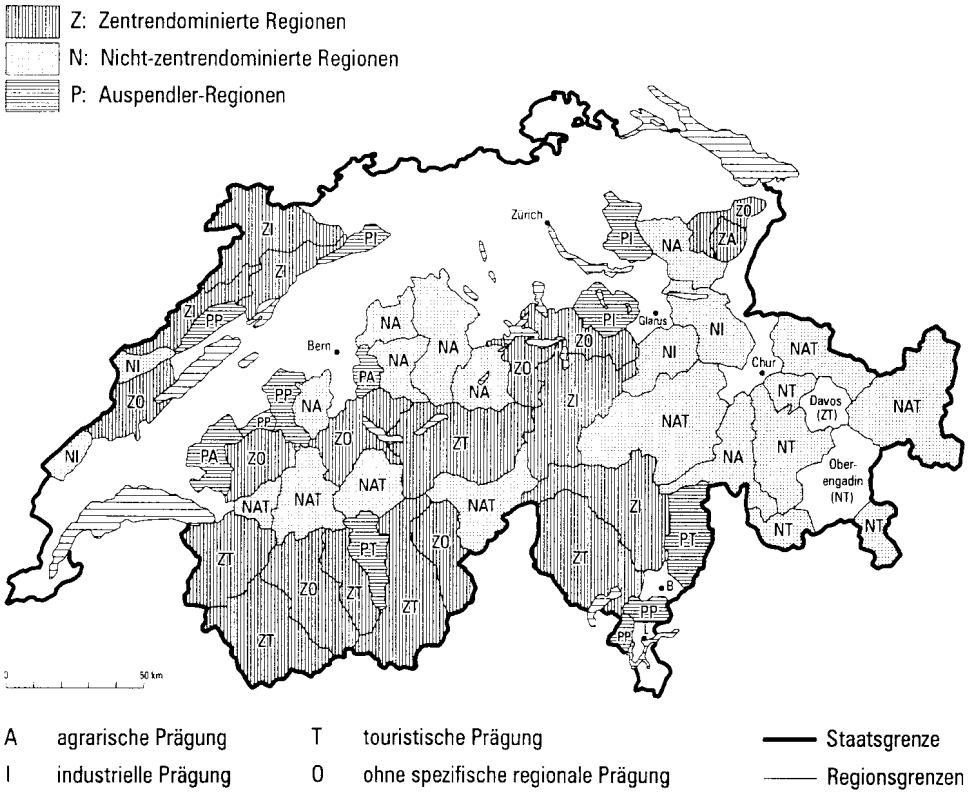
Heterogenes Berggebiet

Ein Resultat der Analyse ist die Kategorisierung der Regionen gemäss nachfolgender Karte. Es zeigt sich deutlich, dass das Berggebiet kein homogener Raum ist. Die Tendenz weist zudem in Richtung auf eine zunehmende Verstädterung des Berggebietes (mehr Z- und P-Regionen). Die Diskrepanz innerhalb des Berggebietes zwischen einem stark ländlich geprägten und zunehmend verstädterten Zentren wird also noch weiter zunehmen. Dies bedeutet für die Regionalpolitik, dass je nach Entwicklungstyp unterschiedliche Strategien gewählt werden müssen. Die Autoren halten dazu fest (BIGA 1995a, S.6):

- "In den Z-Regionen ähneln die regionalpolitischen Aufgaben denen des Mittellandes (lösen der Agglomerationsprobleme als dringlichste Aufgabe). Um eigene Standortvorteile und künftige Potentiale zu wahren, ist darauf zu achten, dass wertschöpfungsschwächere Aktivitäten wie Land- und Forstwirtschaft nicht verdrängt werden.
- In den P-Regionen stellt die Stärkung eines Zentrums neben ökologischen und sozio-kulturellen Herausforderungen die Hauptaufgabe dar.
- Schwerpunkte für die N-Regionen bilden die Entwicklung neuer Produkte sowie die systematische Vernetzung verschiedener eigenständiger Potentiale (z.B. Tourismus-Landwirtschaft). Dies setzt eine innovative und selbständige Grundhaltung in diesen Regionen voraus, die zum Teil geschaffen werden muss."

Abb. 3.3.8: Die regionalen Entwicklungstypen der IHG-Regionen 1990

Karte 2: Die regionalen Entwicklungstypen der IHG-Regionen im Jahr 1990



©: Geographisches Institut der Universität Bern
Kartographie: A. Brodbeck
Kartenbeilage zu: W. Bätzing / P. Messerli / M. Perlik: Regionale Entwicklungstypen - Analyse und Gliederung des schweizerischen Berggebietes. Bern 1994

3.3.3 Strukturwandel

Strukturwandel betrifft alle Branchen

In den Grundzügen der Raumordnung Schweiz wird der Strukturwandel sehr treffend beschrieben (BRP 1996, S. 18): *"Die gegenwärtige wirtschaftliche Lage ist nicht nur konjunkturell, sondern von einem tiefgreifenden Strukturwandel geprägt. Der Trend zur Verschärfung des Wettbewerbs und zur Tertiarisierung schreitet weiter voran. Die Aussichten der einzelnen Wirtschaftssektoren und -branchen sind sehr unterschiedlich. Im primären Sektor ist auf Grund grosser Produktivitätszuwächse und beschränkter Absatzmöglichkeiten mit einem weiteren Rückgang der Beschäftigung und Einkommen zu rechnen. Die schweizerische Industrie ist mit einer Verschärfung des Wettbewerbes und Tendenzen zur Globalisierung konfrontiert. Durch Produktionsauslagerungen und Rationalisierungen versuchen sich die Unternehmen zu behaupten. Dadurch sinkt aber die Beschäftigung in der Produktion in der Schweiz. Komparative Vorteile der Schweiz bestehen im Bereich know-how-intensiver Güter sowie bei den Dienstleistungen, bspw. bei Finanz- und Versicherungsdienstleistungen.*

Je nach Regionen unterschiedliche Auswirkungen

Der Strukturwandel wirkt sich sehr unterschiedlich auf die Regionen aus, weil die Branchen mit relativ günstigen und jene mit eher ungünstigen Entwicklungsvoraussetzungen ungleich verteilt sind. Mit überdurchschnittlichen Beschäftigungs-

entwicklungen ist in erster Linie in städtisch geprägten Mittellandregionen mit guten Standortvoraussetzungen für den Dienstleistungssektor zu rechnen. Weniger günstig präsentieren sich die wirtschaftlichen Aussichten in agrarischen und ländlich-industriellen Regionen sowie in Teilen der Berggebiete. Der industriell-gewerbliche Sektor weist in manchen Regionen strukturelle Schwächen auf, die sich bei einer Verschärfung des Wettbewerbs negativ auswirken. Im Bereich der Dienstleistungen ist im ländlichen Raum eher mit einem Arbeitsplatzabbau zu rechnen, z.B. wegen der Schliessung ertragsschwacher Filialen von Dienstleistungsunternehmungen, wie z.B. Banken. Bei der öffentlichen Hand ist angesichts der ungünstigen Finanzlage und des geänderten sicherheitspolitischen Umfeldes eine ähnliche Tendenz zu erwarten (PTT, Fernmeldewesen, Militär usw.). "

3.4 Kulturraum

3.4.1 Historischer Exkurs

Der Mensch als prägender Faktor

Kein anderer Faktor hat das Berggebiet so stark geprägt wie der Mensch. Durch seine Tätigkeit verändert der Mensch den Naturraum ständig. Andererseits passen sich menschliche Gesellschaften aber auch an den Naturraum an (naturdeterministische Sichtweise). Als Beispiel sei nachfolgend die Beeinflussung des Naturraumes Alpen dargestellt, welche verschiedene Entwicklungsstufen durchlaufen hat (Universität Bayreuth, 1998, S. 86, eine ausführlichere Darstellung findet sich zudem in Bätzing 1997, S. 278ff)):

- Paläolithische Nutzung: Wildbeutergesellschaften (Jäger und Sammler), blosse Entnahme bestimmter Tiere und Pflanzen ohne Umgestaltung der Ökosysteme
- Agrarische Nutzung: Ackerau und Viehzucht (fundamentale Umgestaltung des Alpenraumes in Kulturlandschaften (4000 v. Chr. bis 19. Jh.)
- Transhumanz: sommerliche Nutzung der Hochweiden für Viehwirtschaft durch randalpine Gesellschaften in den Alpenregionen, die an den sommertrockenen mediterranen Raum angrenzen (seit 4000 v. Chr.)
- Romanische Bergbauernwirtschaft: Nutzung des Alpenraumes durch inneralpine Gesellschaften mit Ackerbau im Zentrum und Viehwirtschaft sekundär; nur in inneralpinen Trockenzonen und im mediterran beeinflussten Südraum der Alpen (seit 4000 v. Chr.)
- Germanische Bergbauernwirtschaft: Nutzung des Alpenraumes durch inneralpine Gesellschaften mit Viehwirtschaft im Zentrum und Ackerbau sekundär; nur in feuchten Regionen des Alpennordsaumes und dem kontinental geprägten Ostteil der Alpen (seit 500 n. Chr.)
- Hoch- und spätmittelalterliche Sonderformen (Schwaighof-, Walserwirtschaft): Spezialisierung allein auf Viehwirtschaft im zentralen Alpenraum.
- Schweizerisches Hirtenland: Export- und marktwirtschaftliche Spezialisierung allein auf Viehwirtschaft durch Umstrukturierung, Alpennordrand der Schweiz (ab 15. Jh.)
- Nutzung der Alpen im Industriezeitalter: exogen geprägte partielle Nutzung der Alpen mit Abwertung aller traditionellen Wirtschaftstätigkeiten mit Verfall

und Zerstörung der bäuerlichen Kulturlandschaften und ihre Ersetzung durch monofunktionale Landschaftsgestaltung

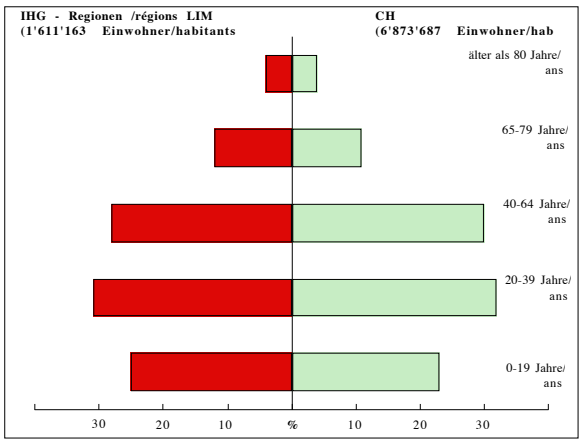
- Industrialisierung: Degradierung der Alpen zur strukturschwachen Region mit wenigen lokalen und regionalen Aufwertungen durch Industrie, Tourismus und Verkehr (1850-1955)
- Tertiarisierung: Flächenhafte Aufwertung der Alpen ab 1955 als europäische Erholungslandschaft, als Standort für Wasserwirtschaft, als Transitraum sowie als ökologischer Ausgleichsraum für Europa.

3.4.2 Bevölkerungsstruktur und -entwicklung

Bevölkerungs-struktur

Das schweizerische Berggebiet (Geltungsbereich IHG) zählte 1995 rund 1'706'000 Personen bzw. 24,2% der schweizerischen Bevölkerung. Diese Bevölkerung verteilt sich ungleichmässig auf die einzelnen Regionen des Berggebietes. Besonders hohe Bevölkerungsdichten weisen die Regionen im Einzugsbereich der grossen Wirtschaftszentren des Mittellandes auf (Pendlerregionen). Die Altersstruktur (Bevölkerungspyramide) des Berggebietes weist nur äusserst geringfügige Abeichungen vom schweizerischen Mittelwert auf. Betrachtet man das Berggebiet als gesamtes, kann heute nicht von einer Überalterung gesprochen werden. Innerhalb der Regionen bestehen aber grosse Unterschiede zwischen Zentrums- und Peripheriegemeinden (vgl. weiter unten).

Abb. 3.4.1: Bevölkerungspyramide: Vergleich IHG-Regionen - Schweiz 1990



Quelle: *BFS*

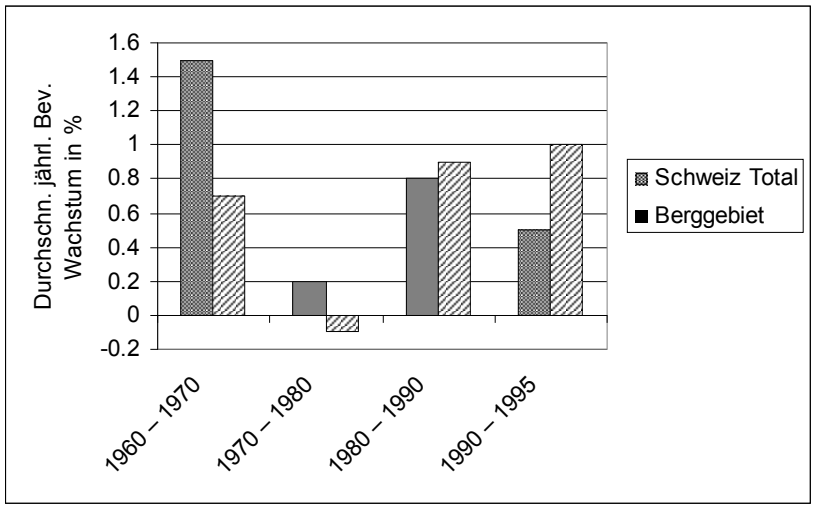
Bevölkerungs-entwicklung

Zwischen 1960 und 1970 konnte das Berggebiet (gemäss Definition IHG 1974) gesamthaft ein moderates Wachstum verzeichnen, welches aber nur rund die Hälfte der gesamtschweizerischen Wachstumsrate von durchschnittlich 1,5% betrug. Hätten die IHG-Regionen damals schon bestanden, so hätten 15 davon einen Bevölkerungsverlust verzeichnen müssen. Die Situation verschärfte sich wesentlich zwischen 1970 und 1980. Die Bevölkerungszahl war in diesem Zeitraum im Berggebiet rückläufig, wobei sich vor allem die Krise in der Uhrenindustrie im Jura schwer auswirkte. Insgesamt 28 Regionen mussten eine negative Bevölkerungsbilanz verzeichnen. Die Situation verbesserte sich wiederum wesentlich zwischen 1980 und 1990. Nur noch in 5 IHG-Regionen musste eine

Bevölkerungsabnahme verzeichnet werden. In 23 Regionen lag das Wachstum sogar über dem schweizerischen Mittel von 0,8%. Zwischen 1990 und 1995 musste sogar nur noch eine Region eine Abnahme der Bevölkerung verbuchen, während in 42 Regionen das Bevölkerungswachstum über dem schweizerischen Mittel lag. Es kann festgehalten werden, dass das Berggebiet wieder als Lebensraum attraktiv ist. Von dieser Entwicklung profitierten insbesondere die voralpinen Regionen im Einzugsbereich der Agglomerationen. Diese Regionen haben ein grosses Potential nicht nur als Wohnstandort sondern auch als Standort für Betriebsansiedlungen wie es u.a. das Fallbeispiel Schwyz zeigt. Die Abwanderung ist für die Berggebiete heute kein zentrales Problem mehr.

Dieser pauschalen Beurteilung muss allerdings gegenübergestellt werden, dass die Entwicklung in den Regionen sehr unterschiedlich verläuft und insbesondere in den Regionen selber gegenläufige Tendenzen festzustellen sind. Innerhalb der Regionen findet nämlich zusehends eine Konzentration der Bevölkerung auf die regionalen Zentren statt. Dadurch entsteht ein innerregionales Gefälle zwischen Zentrums- und Peripheriegemeinden. Wachstumsstarken Zentrumsgemeinden stehen Peripheriegemeinden gegenüber, welche von Abwanderung betroffen sind. Überalterung, schwindende Finanzkraft usw. sind nur einige der Folgen für diese Gemeinden. Auf der anderen Seite entstehen Agglomerationsräume im Berggebiet. Die Bevölkerungskonzentration in Gunstlagen führt zusammen mit der ebenfalls hier angesiedelten Wirtschaft zu einem zunehmenden Druck auf die guten Flächen und weiteren Umweltbelastungen (Lärm, Wasser usw.).

Abb. 3.4.2: Durchschnittliches jährliches Bevölkerungswachstum in den IHG-Regionen im Vergleich zur Schweiz 1960-1995

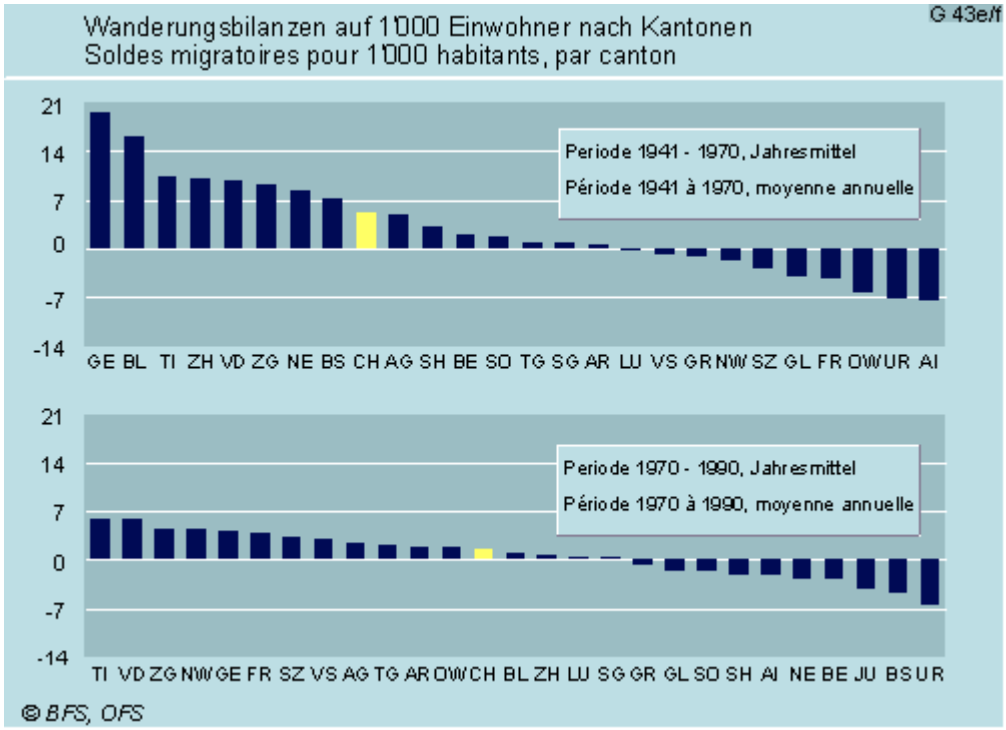


Quelle: BFS, eigene Berechnungen

Das Bevölkerungswachstum einer Gebietseinheit setzt sich bekanntlich zusammen aus natürlichem Wachstum (Geburten- minus Sterberate) und Wanderungssaldo. Interessant für die Beurteilung der Attraktivität des Berggebietes ist deshalb neben dem reinen Bevölkerungswachstum auch die Wanderungsbilanz. Die nachfolgende Graphik zeigt die Wanderungsbilanzen für die Zeiträume 1941-1970 und 1970-1990. Auch hier zeigt sich wiederum, dass es das Berggebiet als homogenen Raum

nicht gibt. So weisen z.B. Nidwalden, Schwyz, Wallis und Obwalden zwischen 1970 und 1990 überdurchschnittlich positive Wanderungsbilanzen auf. Besorgniserregend ist demgegenüber die anhaltend negative Tendenz in Uri.

Abb. 3.4.3: Wanderungsbilanzen 1941-1970 und 1970-1990 nach Kantonen



Quelle: http://www.admin.ch/bfs/ch150/dch02.htm

3.4.3 Kulturelle Identität

Kulturelle Identität als Element der Nachhaltigen Entwicklung

Die kulturelle Identität ist ein verankertes Werte- und Normensystem, welches die Handlungen des einzelnen Menschen prägt. Die traditionelle kulturelle Identität im Alpenraum ist teils ortsbezogen, teils aber auch ein regionales Phänomen, da durch die räumliche Kammerung abgeschlossene Gebietseinheiten vorliegen. Die traditionellen kulturellen Identitäten des Berggebietes können zu einer geeigneten Grundlage für Nachhaltige Entwicklung werden, wenn sie den Aspekt der gemeinsamen ökologischen, sozialen und kulturellen Verantwortung bewusst in den Mittelpunkt stellen, ohne sich dabei nach aussen abzuschotten und im Innern autoritäre Strukturen aufzubauen beziehungsweise zu erhalten (Bätzing, 1997, S. 124).

Regionalbewusstsein

Eine moderne, ausführliche Analyse des Begriffes Regionalbewusstsein findet sich in Forster 1998. In seiner Arbeit stellte er fest, dass es zahlreiche sehr unterschiedliche, weil teils stark ideologisch geprägte Definitionen des Begriffes Regionalbewusstsein gibt. Seine Untersuchung am Fallbeispiel Schanfigg zeigt auf, dass das Regionalbewusstsein weniger an den physischen Raum gebunden ist als vielmehr durch soziale Interaktionen entsteht. Der Mensch schafft sich durch seine Kontakte seinen eigenen Bezugsraum. Für die Regionalpolitik von Bedeutung ist ferner die Schlussfolgerung, dass die IHG-Region keinen Bezugsraum darstellt.

Dies hängt u.a. damit zusammen, dass die Regionalpolitik als ein abstrakter Begriff aufgefasst wird, unter dem sich der "Mann auf der Strasse" nichts vorstellen kann. Forster kommt zum Schluss, dass eine zukunftsfähige Regionalpolitik nur dann entstehen kann, wenn sie von unten her mitgetragen wird. Dies setzt die demokratische Partizipation aller Bevölkerungsschichten am Entwicklungsprozess voraus.

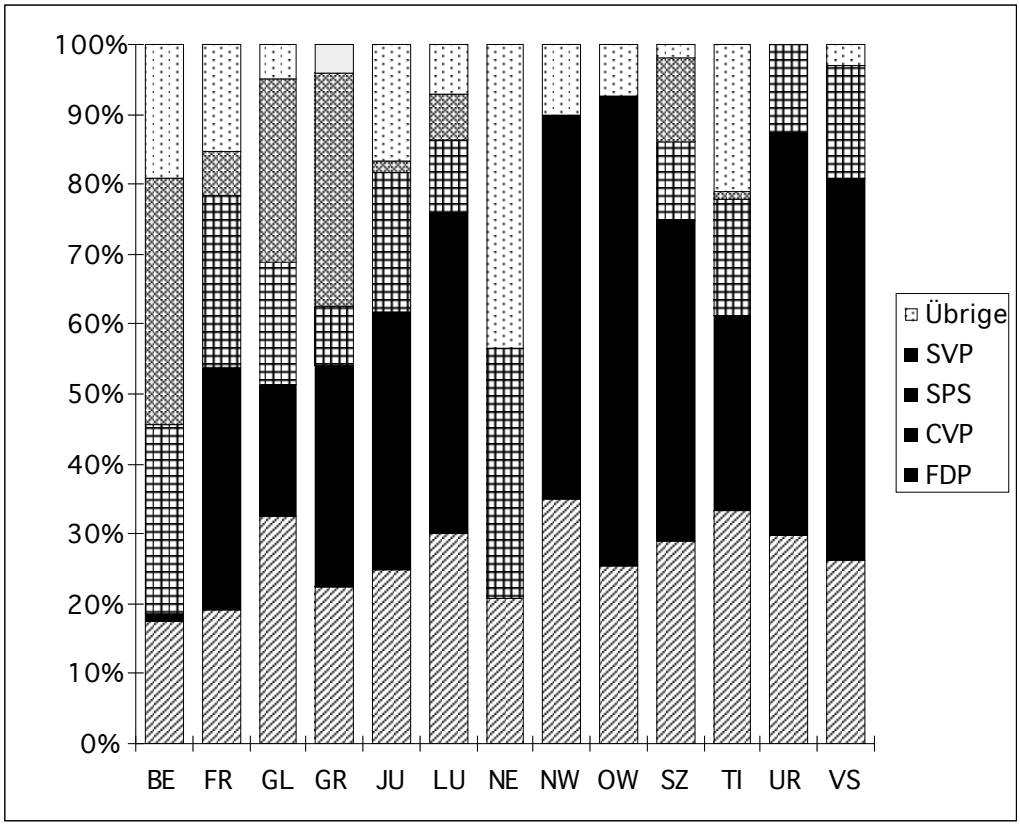
Sprachgebrauch

Die kulturelle Identität kann auf verschiedenste Wege operationalisiert werden. Ein Indikator ist z.B. der Sprachgebrauch. Der Strukturatlas der Schweiz zeigt z.B. auf (BFS 1997a, S. 210f), dass der Anteil der Regionalsprachen (Gebrauch des Dialektes) erwartungsgemäss vor allem in den eher abgelegenen Seitentälern noch am höchsten ist. Während gerade in den grossen Zentren des Mittellandes der Gebrauch von "Globalsprachen", v.a. des Englischen immer mehr zunimmt. Gerade der Gebrauch des Englischen im Erwerbsleben (Strukturatlas Karte S. 219) zeigt aber auch die Durchdringung der grossen Tourismuszentren im Berggebiet.

Politische Kultur

Mit dem Fragenkomplex der regionalen Identität setzte sich zudem eine Studie im Rahmen des nationalen Forschungsprogrammes NFP5 - Regionalprobleme auseinander. Centlivres et al. weisen auf die starke Verflechtung zwischen politischer Kultur auf der einen und Gesellschaft und Wirtschaft auf der anderen Seite hin (Centlivres et al. 1986, S. 19ff). Im Sinne einer Arbeitshypothese könnte nun die Frage gestellt werden, ob Berggebietskantone eher konservative politische Strukturen aufweisen. Die Analyse der Sitzverteilung in ausgewählten Kantonsparlamenten zeigt tatsächlich eine Dominanz der CVP, welche in acht Kantonsparlamenten die Mehrheit innehat. Überraschend hoch ist aber auf der anderen Seite der Sitzanteil der FDP. Die SP hingegen hat in den Berggebietskantonen keinen hohen Wähleranteil. Die SVP zeigt ihre Stärke vor allem in Bern und Graubünden. Durch die Dominanz der CVP weisen einige Berggebietskantone tatsächlich eine andere politische Kultur auf als die typischen Stadtkantone wie z.B. Genf oder Zürich.

Abb. 3.4.4: Sitzverteilung in ausgewählten kantonalen Parlamenten (Stand Oktober 1997)



Quelle: wf: Zahlenspiegel der Schweiz 1997/98, S. 136

3.4.4 Bildungswesen

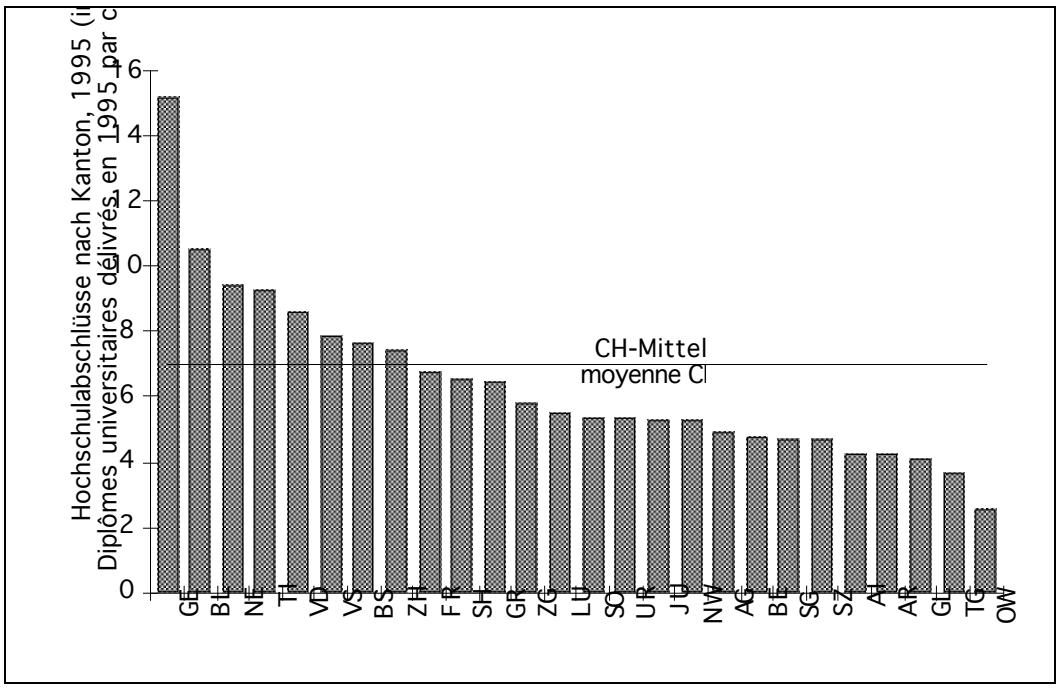
Entwicklungs-indikator und Standortfaktor

Das Niveau des Bildungswesens ist ein wichtiger Indikator für den Entwicklungsstand einer räumlichen Einheit. Der Zugang zu Angeboten des Bildungswesens ist gleichzeitig auch ein wichtiger Entscheidfaktor für die unternehmerische und private Standortwahl. Die Ausbildung auf der Primär- und Sekundärstufe (bis Abschluss obligatorische Schulzeit inkl. Gymnasialstufe) ist heute in der Schweiz flächendeckend gesichert und weist ein durchwegs sehr hohes Niveau auf. In der Tertiärstufe zeigt sich die Vormachtstellung der Hochschulkantone, doch wurden auch in peripheren Regionen Ableger angesiedelt. Eines der bekanntesten Beispiele dürfte die Forschungsanstalt der ETH in Manno / TI sein. Bei den Fachschulen und Fachhochschulen wurde in den vergangenen Jahren erfolgreich auch in peripheren Regionen ein gutes Angebot aufgebaut. Leider muss festgestellt werden, dass mit dem Fachhochschulgesetz von 1995 wiederum eine Tendenz in Richtung Zentralisierung festzustellen ist. Diese Entwicklung ist sehr bedauerlich, da die Fachhochschulen auch eine wichtige Funktion als Wissens- und Technologietransferstellen wahrnehmen können und gemäss Leistungsauftrag im Fachhochschulgesetz auch müssen.

Hohes Niveau gerade auch in Berggebiets-kantonen

Einen Einblick in das durchwegs hohe Ausbildungsniveau der Schweizer Bevölkerung vermag die nachfolgende Graphik zu vermitteln. Markant ist insbesondere, dass die Berggebietskantone Neuenburg (mit Uni) Tessin und Wallis höhere Hochschulabschlussquoten als etwa der Hochschulkanton Zürich aufweisen.

Abb. 3.4.5: Hochschulabschlüsse nach Kanton 1995 in % der Altersklasse



Quelle: BFS

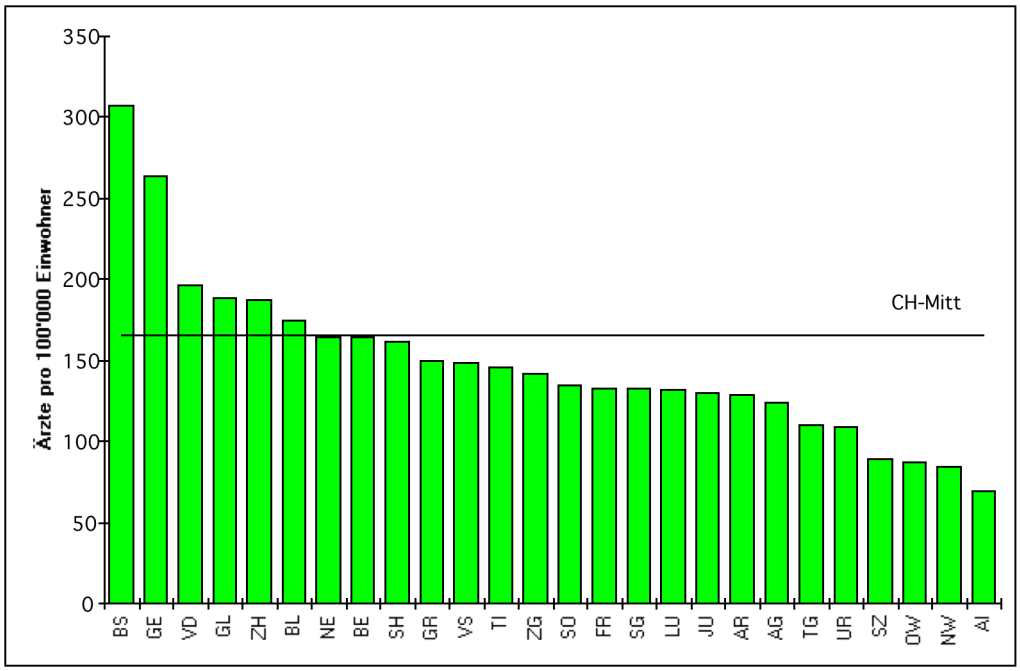
Das Bildungswesen ist ferner ein wichtiges Element für die Ausprägung einer regionalen Identität. Für eine ausführliche Darstellung dieser Fragestellung sei auf den Beitrag von Furter in Centlivres et al. 1986, S. 179ff verwiesen.

3.4.5 Gesundheitswesen

Gut ausgebaute Grund-versorgung

Wie auch das Bildungswesen ist das Gesundheitswesen heute in der Schweiz flächendeckend in guter Qualität gesichert. Die Grundversorgung ist in allen Regionen gewährleistet. Dies ist nicht zuletzt ein Verdienst der bisherigen Regionalpolitik. Der Zugang zu Spitzenmedizin konzentriert sich auf die grossen Zentren, insbesondere Zürich, Basel, Bern und Lausanne. Die nachfolgende Graphik zeigt die Ärztedichte gemessen an der Bevölkerung. Es zeigt sich, dass die flächenmässig grossen Berggebietskantone im Mittelfeld angesiedelt sind. Bedenklich ist allerdings, dass fünf kleinere Berggebietskantone den Schluss der Rangliste bilden.

Abb. 3.4.6: Ärztedichte pro 100'000 Einwohner



Quelle: BFS

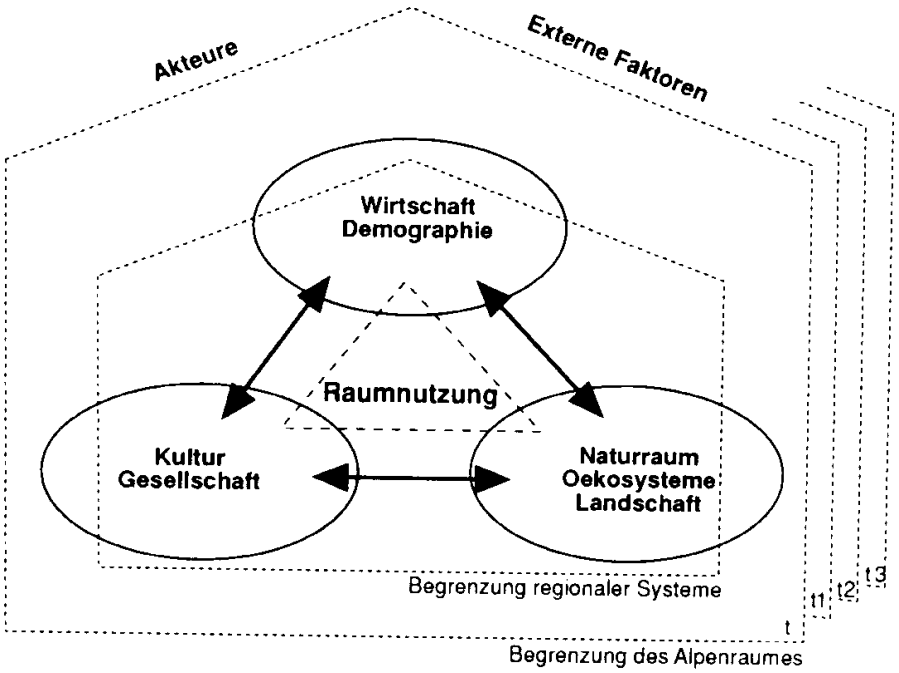
4. EINFLUSSFAKTOREN UND HANDLUNGSOPTIONEN

4.1 Einflussfaktoren

System Berggebiet

Das Berggebiet ist nun nicht ein stillstehender Raum, sondern ein sich stetig dynamisch veränderndes, hoch komplexes System. Eine mögliche Darstellung dieses Systems gibt nachfolgende Graphik wieder, welche für die Alpenforschung entworfen wurde. Die internen Elemente werden dabei in drei Teilelemente analog den drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung unterteilt. Das System entwickelt sich durch interne und externe Faktoren stetig weiter.

Abb. 4.1.1: Schematische Darstellung des regionalen Systems Alpenraum



Quelle: SANW 1994, S. 15

Das System kennzeichnet sich also dadurch aus, dass es durch interne und externe Einflussfaktoren ständig in Bewegung gehalten wird. Es wird deshalb im folgenden darum gehen, diese Einflussfaktoren näher zu bestimmen (SANW 1994, ergänzt).

Interne Einflussfaktoren

Innerhalb des regionalen Systems laufen Prozesse ab, die auch ohne externen Antrieb stattfinden:

- Natürliche Faktoren: Vergandung, Verbuschung, Einwaldung ua.
- Kulturelle / demographische Entwicklung: Bevölkerungswachstum, demographische Struktur usw. kulturelle Identität (teils auch stark extern bedingt durch Medien, Reisen etc.)

- Wirtschaftliche Entwicklung: Innerregionale Nachfrage nach Dienstleistungen und Waren, Veränderungen der Wirtschaftsstrukutr (Tertiarisierung)

Externe Einfluss-faktoren

Komplexe Beziehungen verbinden das regionale System mit der Aussenwelt. Dabei hat das System nur begrenzten Einfluss auf die externen Faktoren. Diese lassen sich in Gruppen mit jeweils spezifischen Eigenschaften aufteilen:

- natürliche Faktoren: Klima, Naturkatastrophen
- wirtschaftliche Faktoren: Ausserregionale Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen
- politische Faktoren / Gesetzgebung: Autonomie / Abhängigkeit
- technologische / wissenschaftliche Faktoren: technologische Innovation, neue wissenschaftliche Erkenntnisse

Diese Unterscheidung ist insofern bedeutsam, als je nach Gruppe ganz andere Handlungsoptionen in Frage kommen.

Weitere Einfluss-faktoren

Neben den internen und externen Einflussfaktoren gilt es, noch eine Reihe weiterer Faktoren zu berücksichtigen. Dazu gehört namentlich die Frage, wer eigentlich die Akteure der Entwicklungsprozesse sind sowie institutionelle Aspekte wie der Grad der Partizipation der Einheimischen. Wichtige Aufschlüsse dazu lieferten ua. Bassand und Hainard in ihrer Studie über die sozio-kulturelle Dynamik der Regionen. Sie zeigten u.a. die Bedeutung der unterschiedlichen Akteure in den Regionen auf. Jeder Akteurtyp zeigt ein unterschiedliches Verhalten (Bassand / Hainard 1985, S. 107):

Akteurtyp	Reaktionsweise bei externen Einflüssen
Apathisch	Konsumenten der Massenkultur
Abwanderer	Exodus
Modernisten	Übernahme neuer Entwicklungen
Traditionalisten	Bewahrung der Region im Status Quo oder sogar Rückkehr zu einem früheren mehr oder weniger mythischen Zustand
Regionalisten	versuchen die endogene Entwicklung basierend auf den in der Region vorhandenen Potentialen zu fördern

Externe Faktoren entscheidend

Als Fazit hält die SANW fest (SANW 1994, S. 16), dass die internen Elemente die tiefgreifenden regionalen Unteschiede des Alpenraumes aufzeigen. Für die Zukunft der Alpen sind aber die externen Faktoren entscheidend. Die wirtschaftlichen Zentren und die politische Macht befinden sich zur Hauptsache ausserhalb des Berggebietes.

Bereichsweise Analyse

An dieser Stelle wird auf die Auflistung der einzelnen Einflussfaktoren verzichtet. Diese Faktoren werden in Kapitel 5 bereichsweise behandelt und schliesslich in Kapitel 6 zusammengefasst.

4.2 Handlungsoptionen

Die Frage stellt sich nun: Wie soll man auf diese Einflussfaktoren reagieren und welche Stossrichtungen sollen verfolgt werden? Dabei muss man sich bewusst sein, dass es genauso wie es das Berggebiet nicht gibt, auch nicht die Lösung geben kann. Vielmehr müssen räumlich und sachlich angepasste Lösungen gesucht werden. Dabei kann unterschieden werden zwischen allgemeingültigen und bereichsspezifischen Strategien. Im folgenden werden einige allgemeingültige Strategien aufgezeigt. Die bereichsspezifischen Strategien werden im nächsten Kapitel im Rahmen der sektorweisen Betrachtung dargestellt.

Zu den allgemeingültigen Strategien gehören namentlich:
- Massnahmen der direkten Regionalpolitik
- Massnahmen zur Koordination der Sektoralpolitiken
- Massnahmen zur Förderung des endogenen Potentials
- Einflussnahme auf Ausgestaltung Service public
- Finanzausgleich
- Standortmarketing
- Kooperationen und Allianzen
- Wissensmanagement
- Bildung von Netzwerken
- Öffentlichkeitsarbeit
- ua.

4.2.1 Regionalpolitische Massnahmen

In einer Kurzform kann man Regionalpolitik als "staatliche Einflussnahme auf die Ordnung und Entwicklung der Teilräume einer Volkswirtschaft" definieren (Rey 1983, S.17). Diese Kurzdefinition wird von verschiedenen Autoren erweitert. So verstehen z.B. Brugger/Frey unter Regionalpolitik "das Handeln und Verhalten eines Staates und privater Akteure, das im wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Bereich auf die Entwicklung von Regionen, deren Beziehungen untereinander und damit auf die Vermeidung von räumlichen Ungleichgewichten ausgerichtet ist. Sie bildet zusammen mit der Raumplanung die Raumordnungspolitik im engeren Sinn." (Brugger/Frey 1985, S.30)

Selbst diese ausführliche Definition vernachlässigt noch den Aspekt der gesamtwirtschaftlichen Lage. Der Staat kann nur dann Regionalpolitik betreiben, wenn er die finanziellen Mittel dazu hat und der Mitteleinsatz gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist. Lendi/Elsasser definieren Regionalpolitik dementsprechend als die "Bestrebungen zur Förderung einer zweckmässigen Entwicklung der Teilräume, der Regionen eines Landes unter Beachtung der interregionalen (aber auch internationalen) Zusammenhänge und der überregionalen Gesamtinteressen" (Lendi/Elsasser 1986, S.133).

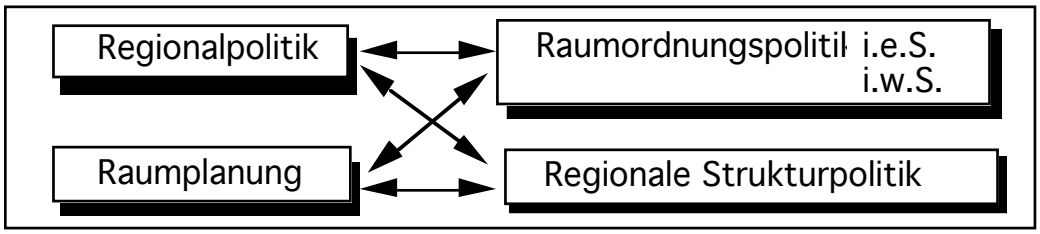
Mit der Definition von Brugger/Frey ist auch bereits das Problem der Abgrenzung der Regionalpolitik angetönt. Es muss zwischen Regionalpolitik, Raumplanung, Raumordnungspolitik und Strukturpolitik unterschieden werden (Rey 1983, S. 16):

- (Regionale) Strukturpolitik muss als die staatliche Beeinflussung der Zusammensetzung einer (regionalen) Volkswirtschaft verstanden werden und ist damit ein ökonomisches Instrument.
- Die Raumplanung ist ein Planungsprozess, der die gezielte und geordnete Besiedlung des Landes steuern soll und ist damit ein Koordinationsmechanismus.
- Die Raumordnungspolitik geht einen Schritt weiter, indem die Raumplanung um das sozio-ökonomische Feld (Regionalpolitik) ergänzt wird und bedeutet die staatliche Einflussnahme auf eine zielgerichtete Ordnung und Entwicklung des Raumes.

Da sowohl Raumplanung als auch Regionalpolitik eine relativ schwache Konstitution haben, spricht man auch von Raumordnungspolitik im weiteren Sinne und meint dabei die Koordinations- und Querschnittsaufgaben.

Die Zusammenhänge der verschiedenen Politikbereiche können nachfolgender Abbildung entnommen werden.

Abb. 4.2.1: Beziehungen zwischen den verschiedenen Bereichen der Regionalpolitik



Eine rein hierarchische Unterscheidung gilt für die Schweiz nicht. Hier wird Regionalpolitik als positive und Regionalplanung als negative (restriktive) Art von Interventionen, die auf die Raumstruktur wirken, bezeichnet. Damit will man vor allem betonen, dass die Natur der Instrumente dieser zwei Politikansätze unterschiedlich ist. Die Regionalpolitik versucht, ihre Ziele mit Hilfe von finanziellen Anreizen zu erreichen, während die Raumplanung eher mit Geboten und Verboten operiert (Rossi 1990, S.5).

Die wichtigsten Instrumente der direkten Regionalpolitik sind (die Instrumente sind im Anhang detaillierter vorgestellt):

- Bundesgesetz über die Investitionshilfe (IHG), 1976 bzw. rev. 1998
- Bundesbeschluss zur Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (REGIO PLUS), 1997
- Bundesbeschluss über die Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, 1987 bzw. neu 1995
- Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet, 1976
- Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredits (HKG), 1976

- Bundesbeschluss über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour, 1998)
- Interreg II und III
- Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet, 1970
- Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten
- Finanzausgleich

Erosion der eidgenössischen Regionalpolitik

Seit den 70-er Jahren wurde gezielt ein regionalpolitisches Instrumentarium aufgebaut. Heute (2000) muss aber festgestellt werden, dass diese Regionalpolitik einem Erosionsprozess ausgesetzt ist. Das Bundesamt für Wirtschaft (BWA, vormals BIGA) wurde mit dem Bundesamt für Aussenwirtschaft zum neuen Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) zusammengelegt. Die Abteilung Regionalpolitik nimmt im Bereich Standortförderung eine untergeordnete Rolle ein und wurde personell reduziert. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass der Regional- und Raumordnungspolitik nicht die ihr objektiv zukommende Querschnittsfunktion zuerkannt wird. In den am 30. Juni 1999 auf der St. Petersinsel vom Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD), Bundesrat Pascal Couchepin, vorgestellten „Leitlinien für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik – Stossrichtung des EVD für die Jahre 1999-2003“ ist denn auch die Regionalpolitik kein Thema. Ein weiteres Anzeichen ist z.B. das "Liberale wirtschaftpolitische Konzept" der Kommission für Konjunkturfragen vom Juni 1999. Die Kommission schreibt in diesem Bericht an den Bundesrat u.a.: "Die genannten Massnahmen sollten aufgehoben und die Zielsetzung im Rahmen des Finanzausgleichs realisiert werden." Bei den genannten Massnahmen werden namentlich erwähnt die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten, die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte und die Finanzierungsbeihilfen für wirtschaftlich bedrohte Regionen. Diese Massnahmen werden als "punktuell interventionistisch" bezeichnet. Massnahmen wie die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus sowie die Wohneigentumsförderung werden ferner als fragwürdig eingestuft. Derartige Aussagen sind deutliche Anzeichen für den schleichenden Erosionsprozess, welchem die schweizerische Regionalpolitik ausgesetzt ist.

Subventionsbericht

Eine deutliche Sprache spricht ferner auch der Subventionsbericht (Eidgenössischer Bundesrat 1997 und 1999). Der Subventionsbericht wurde in zwei Teilen im Juni 1997 und im April 1999 publiziert. Bezüglich des direkten regionalpolitischen Instrumentariums sind darin u.a. folgende Aussagen enthalten (eine ausführlichere Analyse aus regionalpolitischer Optik ist im Anhang enthalten):

- Die weitere Einlage von Mitteln in den IHG-Fonds soll nach Ablauf des Bundesbeschlusses im Jahre 2005 einer eingehenden Überprüfung unterzogen werden.
- Die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten soll reorganisiert und die Kantone an der Finanzierung beteiligt werden.
- Für die Finanzierungsbeihilfe für wirtschaftlich bedrohte Regionen soll Nutzen und Wirksamkeit der bisherigen Massnahmen aufgezeigt werden.

- Betreffs der Bundessubventionierung für die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte soll die vermehrte finanzielle Beteiligung der Kantone und Regionen geprüft werden.

Diese Aussagen zeigen deutlich, wie das regionalpolitische Instrumentarium in Frage gestellt wird. Für zahlreiche regionalpolitisch wichtige Bereiche wird im Subventionsbericht zudem auf deren Neuregelung im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs verwiesen. Dem NFA kommt deshalb ein sehr hoher Stellenwert zu (siehe nachfolgendes Kapitel)

NOREP

Mit der Neuorientierung der Regionalpolitik (NOREP) wurde 1996 ein bewusster Wandel in der Ausrichtung der regionalpolitischen Massnahmen vollzogen. Nicht mehr der Disparitätenabbau und die Ausrüstung mit Basisinfrastruktur sondern die Förderung des endogenen Potentials steht im Vordergrund. Es stellt sich nun die Frage, was unter dem endogenen Potential verstanden werden soll. Eine allgemein gültige Defintion des Begriffes endogene Potentiale hat sich nicht durchgesetzt. Man kann den Begriff umschreiben mit den in einer Region vorhandenen materiellen und immateriellen Ressourcen (Manschwetus 1995, S. 112). In der klassischen Regionalpolitik spricht man in diesem Zusammenhang auch von harten und weichen Standortfaktoren. Diese endogenen Ressourcen bestimmen das Potential, welches eine Region durch seine Ausstattung hat. Daneben wird die regionale Entwicklung aber auch exogen, also von aussen her, beeinflusst. Beide Einflussfaktoren zusammen bestimmen letztlich die Entwicklung.

Endogenes Potential

Es gibt eine Vielzahl von Versuchen, die endogenen Potentialfaktoren zu umschreiben. Eine Klassifikation kann wie folgt aussehen (nach Manschwetus 1195, S. 113, ergänzt):

- *Natürliche Bedingungen:* Klima, Boden, Umwelt, Lage im Raum, Wasser, Rohstoffe
- *Arbeitskräfte:* Verfügbarkeit, Qualifikation, Lohnniveau, Unfang der Sozialleistungen
- *Finanzielle Determinanten*: Kapitalstock, Eigentumsverhältnisse, Kreditkosten, Zinssatz
- *Infrastruktur*: Verkehrsinfrastruktur, Ver- und Entsorgung, Wirtschaftsnahe Infrastruktureinrichtungen, Kommunikationsinfratstruktur, Soziale Infrastruktur (Wohnungen, Schulen, Spitäler), verfügbares Bauland
- *Kultur*: Theater, Museen, Konzerte, Kinos
- *Landschafts- und Stadtästhetik*
- *Psychologische und soziologische Faktoren*: Regionale Identität, Wirtschaftsklima, Mentalität
- *Politische Faktoren*: Wirtschaftspolitik, Parteiengefüge

Regionalmanagement

Es ist Aufgabe der Regionalpolitik, diese Potentiale zu aktivieren. Aus der Auflistung der Potentialfelder wird unmittelbar ersichtlich, dass zahlreiche Bereiche auch Gegenstand der Wirtschaftsförderung sind. Tatsächlich besteht ein sehr enger Querbezug zum Standortmarketing (siehe weiter unten). Aus dieser

Feststellung lässt sich unmittelbar ableiten, dass Regionalpolitik in den Regionen nicht mehr isoliert von einem Regionssekretär geführt werden darf, sondern dass die Regionssekretäre zu eigentlichen Regionalmanagern werden müssen. Der Regionalmanager soll die Kooperation der regionalen Handlungsträger organisieren, die Entscheidungsprozesse inhaltlich über Leitbilder und Konzeptentwürfe vorstrukturieren und den regionalen Konsens bis in die Umsetzung der Planung mitgestalten. Der Regionalmanager wird so zur Animationsdrehscheibe seiner Region. Seine Kompetenzen müssen primär im organisatorisch-konzeptionellen und nicht so sehr im fachspezifischen Bereich liegen. Die Kooperationen gehen aber auch über die Regionsgrenzen hinaus. Selten werden bestimmte Themen nur eine Region betreffen. Regionsübergreifende Kooperationen müssen gezielt gefördert werden, um Synergiepotentiale zu nutzen, die beschränkten Ressourcen effizienter einsetzen und gegen aussen mit einer starken Position auftreten zu können. Die Kooperation sollte dabei themenspezifisch erfolgen. Damit wird das Prinzip der variablen Geometrie in die Tat umgesetzt.

Neue Herausforderungen und deren Konsequenzen

Die Neuorientierung der Regionalpolitik hat die neuen Herausforderungen durch Globalisierung, Strukturwandel usw. aufgenommen. Das Instrumentarium wurde an diese neuen Herausforderungen angepasst. Die neue Regionalpolitik wurde so angelegt, dass sie flexibel auf weitere neue Herausforderungen reagieren kann. Es ist nun aber wichtig, diese neuen Herausforderungen rechtzeitig zu erkennen und daraus die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen. Hier kommt der SAB eine wichtige Rolle zu, indem sie über die verschiedensten Sachbereiche hinweg die Entwicklung verfolgen und allenfalls nötige Korrekturmassnahmen vorschlagen kann. Der vorliegende Bericht soll dazu einen Beitrag liefern.

Grundsätzliche Abkehr nicht erforderlich

Eine grundsätzliche Abkehr von der aktuellen Regionalpolitik ist aus heutiger Sicht nicht erforderlich. Die Regionalpolitik konnte zahlreiche wichtige Erfolge erzielen (vgl. Angaben zu den einzelnen Instrumenten im Anhang). Einige positive Wirkungen der Regionalpolitik sind:

- seit 1974 wurden im Berggebiet fast 7'000 Infrastrukturprojekte mit Investitionshilfe von rund 2,4 Mdr. Fr. unterstützt
- die Grundversorgung der Berggebiete konnte dadurch erheblich verbessert werden
- die Lebensqualität in den Berggebieten konnte wesentlich verbessert werden
- die Abwanderung konnte verhindert werden
- die 54 IHG-Regionen erarbeiteten in einem bottom-up-Ansatz ihre eigenen Entwicklungskonzepte und tragen zur Verstärkung der überkommunalen Zusammenarbeit bei.
- die Geschäftsführer der Regionen nehmen eine wichtige Mittelerfunktion zwischen den verschiedenen regionalen Akteuren ein und werden immer mehr zum Animator der Region
- die interrregionale und manchmal auch die interkantonale Zusammenarbeit konnte gefördet werden,
- die Identifizierung der Bevölkerung mit ihrer Region konnte verstärkt werden.

Angesichts dieser Erfolge der bisherigen Regionalpolitik wäre eine grundsätzliche Abkehr verfehlt. Völlig falsch wäre auch die Annahme, die Regionalpolitik habe jetzt ihre Ziele erreicht und könne aufgegeben werden. Die betroffenen Gebietskörpersschaften (Kantone, Regionen und Gemeinden) sind ohne weitere Unterstützung über die direkte Regionalpolitik nicht in der Lage, den erreichten Standard zu halten bzw. wo nötig noch auszubauen. Eine Aufgabe der Regionalpolitik würde unweigerlich dazu führen, dass sich das Gefälle zwischen den Agglomerationsräumen und dem Berggebiet wesentlich verschärfen würde. Dieses Gefälle zu korrigieren, ist ein Prozess welcher sich über Jahrzehnte hinweg erstreckt und nicht mit kurzfristigen Massnahmen korrigiert werden kann. In diesem Zusammenhang muss auch vor der irrigen Annahme gewarnt werden, die Regionalpolitik könne durch den Finanzausgleich ersetzt werden. Regionalpolitik und Finanzausgleich ergänzen einander, sind aber auf Grund ihrer grundsätzlich verschiedenen Ausrichtung nicht substituierbar (siehe auch Kapitel Finanzausgleich).

Laufende Weiterentwicklung

Angesichts des raschen Wandels, welchem Politik und Wirtschaft unterworfen sind, muss das regionalpolitische Instrumentarium laufend weiter entwickelt werden. Die zeitliche Befristung der Instrumente in Bundesbeschlüssen entspricht diesem Ansinnen. Dazu gehört aber auch eine Evaluation der Massnahmen mit Empfehlungen für das weitere Vorgehen. Unabhängig von den bestehenden Instrumenten kann es aber auf Grund der Entwicklungen auch erforderlich sein, neue Instrumente auszuarbeiten. Die SAB kann hier konstruktiv mit entsprechenden Vorschlägen mitwirken. Nachfolgend einige Ideen für die Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente:

- IHG: Der Bundesbeschluss über die Einlagen des Bundes in den Fonds für Investitionshilfe läuft Im Jahr 2005 aus. Der Subventionsbericht verlangt, dass eine Evaluation vorzunehmen und die weitere Politik zu prüfen sei (vgl. Anhang Subventionsbericht). Das IHG ist das zentrale Instrument der Regionalpolitik. Dank dem IHG konnte die Infrastruktur im Berggebiet wesentlich verbessert werden. Alleine in diesem Bereich werden aber in Zukunft erhebliche Erneuerungskosten anfallen. Mit der NOREP zielt die Investitionshilfe neu schwergewichtig auf die Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit ab. Diese Aufgabe kann nicht von anderen Instrumenten (z.B. Finanzausgleich, mehr dazu siehe Kapitel 4.2.2) übernommen werden.
- Regio Plus: Das Programm ist bis 2006 befristet. Eine Evaluation muss dannzumal Grundlagen die Fortführung bzw. Weiterentwicklung bereitstellen. Die zentrale Frage wird dabei sein, ob eine entsprechende Nachfrage vorhanden ist. Aus heutiger Optik muss diese Frage mit Ja beantwortet werden.
- Hotel- und Kurortskredit: Der Hotel und Kurortskrdeit muss als Instrument zur Finanzierung der touristischen Infrastruktur weitergeführt werden. Zunehmend an Bedeutung gewinnt aber die Frage der Bereitstellung von Risikokapital sowie innovations- und kooperationsorientierten Ansätzen (mehr dazu siehe Kapitel 5.3.5 Tourismus).
- Bürgschaften und Zinskosten im Berggebiet: Die Revision ist verwaltungsintern seit längerer Zeit in Gange. Die Neuausrichtung sollte sich an den Grundsätzen der NOREP orientieren.

- Der Bundesbeschluss über wirtschaftliche Erneuerungsgebiete (Bonny-Beschluss) läuft Ende 2001 aus. Der Bonny-Beschluss hat sich als wichtiges Instrument zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen bewährt (vgl. Anhang Regionalpolitik). Der Beschluss sollte deshalb in einer moderneren Form verlängert werden. Denkbar ist dabei, dass die Kriterien für die Mittelzuteilung neu definiert werden und z.B. jene Gebiete in den Genuss der Mittel gelangen, welche vom Stellenabbau infolge staatlicher Liberalisierungsschritte besonders betroffen sind. Dabei sollten folgende Bereiche gezielt gefördert werden: neue innovative Ansätze im Bereich der Spitzentechnologie, Förderung der branchenübergreifenden Zusammenarbeit mit Schwergewicht Gewerbe, Förderung der beruflichen Weiterbildung.
- InnoTour: Siehe Kapitel 5.3.5 Tourismus
- Wohnverhältnisse im Berggebiet: Siehe Kapitel 5.2.3 Siedlungsraum

EU-Beitritt?

Es ist eine erklärte Absicht des Bundesrates, weiterhin auf einen EU-Beitritt hinzuarbeiten. Es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit die schweizerische Regionalpolitik mit einem EU-Beitritt kompatibel ist. Der Integrationsbericht vom Februar 1999 hält dazu folgendes fest: *"Die schweizerische Regionalpolitik ist derzeit mit dem Investitionshilfegesetz für Berggebiete (IHG) dominant auf die Förderung der Berggebiete ausgerichtet. Die Gemeinschaft kennt hingegen keine explizite Strukturpolitik für solche topographisch schwierige Gebiete. Um diese spezifische Errungenschaft unserer Regionalpolitik weiterführen zu können, sollte das IHG-Dispositiv auch bei einem EU-Beitritt als landeseigenes Instrument und als Gemeinschaftsaufgabe zwischen Bund und Kantonen aufrecht erhalten werden."* (Eidgenössischer Bundesrat 1999c, S. 152).

Auswirkungen auf Sektoral-bereiche

Wenn also die Instrumente der Regionalpolitik im engeren Sinne auch nicht in Frage gestellt werden, so zeigen demgegenüber bereits die bilateralen Abkommen mit der EU aus dem Jahre 1999, dass eine verstärkte Integration in Europa Konsequenzen auf regionalwirtschaftlich wichtige Sachbereiche haben können. Man denke in diesem Zusammenhang nur etwa an die Auswirkungen im alpenquerenden Verkehr, im Personenverkehr und im Erwerb von Grundstücken (für eine ausführlichere Diskussion siehe SAB 1999c). Es ist deshalb wichtig, dass neue Herausforderungen auf ihre konkreten Auswirkungen auf regionalwirtschaftlich relevante Sachbereiche untersucht und allenfalls entsprechende Korrekturmassnahmen vorgeschlagen werden.

4.2.2 Finanzausgleich[1]

Umfang und Bedeutung

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist für die föderalistische Schweiz und insbesondere für die wirtschafts- und finanzschwächeren Berg- und Randgebiete von grösster Bedeutung. 1995 wurden die mittelstarken und finanzschwachen Kantone mit rund 1,8 Mrd. Fr. durch den Finanzausgleich entlastet. Gemessen am Total der von der Finanzkraft abhängigen Finanztransfers zwischen Bund und Kantonen

[1] Das nachfolgende Kapitel basiert auf dem Artikel von Egger, in Montagna Nr. 6/99.

von rund 9,8 Mrd. Fr. muss die Umverteilungswirkung mit einem Anteil von 18% aber als bescheiden eingestuft werden (Die Volkswirtschaft Nr. 5/98, S. 58).

Historisch gewachsen

Der bisherige Finanzausgleich basiert auf dem Finanzausgleichsgesetz aus dem Jahre 1959. Im Zuge der nun 40 Jahre sind laufend neue Tatbestände hinzugekommen. Der heutige Finanzausgleich stellt eine Vermischung von Distributions- und Allokationszielen dar. Der heutige Finanzausgleich ist nur für einige wenige Experten noch durchschaubar und nur schwer steuerbar. Mit dem neuen Finanzausgleich wollen Bund und Kantone ihre Aufgaben und Finanzzuständigkeiten klären und ihre Zusammenarbeit auf eine neue Grundlage stellen.

Fünf neue Instrumente

Der NFA stellt fünf neue Instrumente bereit:

- Mit der Aufgabenentflechtung sollen Aufgaben jener Ebene (Bund oder Kantone) zugeordnet werden, welche diese am besten erfüllen kann.
- Die horizontale Zusammenarbeit unter den Kantonen soll durch die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gestärkt werden.
- Bei den Verbundaufgaben wird die Zusammenarbeit neu geregelt. Die strategische Führung soll vornehmlich beim Bund liegen, während die Kantone die operative Verantwortung tragen. Der Bund beteiligt sich mittels Global- und Pauschalbeiträgen.
- Für Berggebiets- und Stadtkantone wird je ein besonderer Lastenausgleich vorgesehen.
- Schliesslich sollen verbleibende Disparitäten zwischen den Kantonen durch den Ressourcenausgleich abgebaut werden.

Belastungsausgleich

Der Belastungs- und der nachfolgend beschriebene Ressourcenausgleich bilden den Finanzausgleich im engeren Sinne. Beim Belastungsausgleich wird unterschieden zwischen dem geografisch-topografischen Belastungsausgleich zugunsten der Berggebiete und dem soziodemografischen Belastungsausgleich zugunsten der Agglomerationen.

- Der geografisch topografische Belastungsausgleich beschränkt sich auf übermässige Lasten in den Bereichen Wald, Schutz vor Naturereignissen, Hochwasserschutz und Hauptstrassen. Für diese Bereiche werden insgesamt 210 Mio. Fr. ausgerichtet, welche aus den bisherigen Finanzkraftzuschlägen und Mineralsteuererträgen finanziert werden. Zudem werden für den öffentlichen Regionalverkehr 164 Mio. Fr. direkt bei der Subventionsbemessung berücksichtigt. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach einem komplizierten Strukturindex, welcher Bevölkerungsdichte, Strassenlänge, Vegetationsdecke und Fliessgewässerlänge berücksichtigt. Gemäss Modellrechnungen werden die Kantone Graubünden, Wallis, Uri, Tessin, Glarus, Jura, Obwalden und Appenzell-Innerrhoden in den Genuss dieser Mittel gelangen.
- Mit dem Instrument des soziodemografischen Belastungsausgleichs soll dem Problem der Kernstädte Rechnung getragen werden. Für die Berechnung des Belastungsausgleichs werden die Kriterien ältere Bevölkerung, Sozialhilfeempfänger, ausländische Bevölkerung und Arbeitslose

berücksichtigt. Gemäss Modellrechnungen werden die insgesamt 210 Mio. Fr. den Kantonen Zürich, Basel-Stadt, Schaffhausen, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf zufallen.

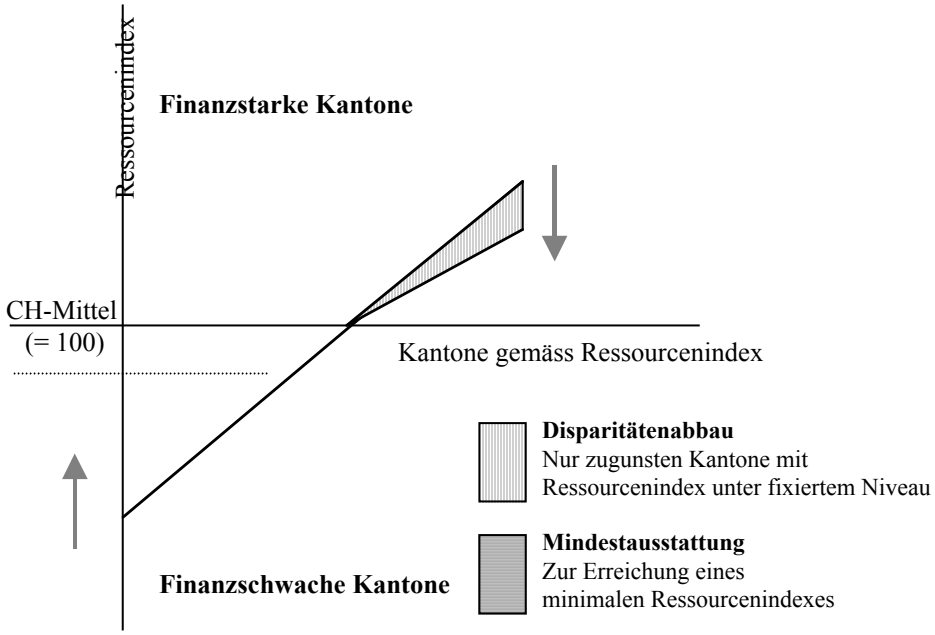
Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich besteht aus zwei Instrumenten:

- mit dem Disparitätenabbau sollen die interkantonalen Finanzkraftunterschiede vermindert werden (horizontaler Ausgleich);
- mit der Mindestausstattung erhalten Kantonen, welche ein politisch fixiertes Mindestmass nicht erreichen, vom Bund Mittel zugeteilt (vertikaler Ausgleich).

Bemessungsgrundlage für den Ressourcenausgleich wird der neue Ressourcenindex bilden, welcher im Gegensatz zum heutigen Finanzkraftindex keine Lastenelemente mehr enthalten wird. Der Ressourcenindex berechnet sich nach den Vorschlägen der Projektorganisation aus der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen, der Ertrags- und Kapitalsteuer der juristischen Personen sowie der Motorfahrzeugsteuer.

Abb. 4.2.2: Schema des Ressourcenausgleichs



Quelle: Eigene Darstellung gemäss EFD und KdK 1999, S. 52

Verfassungsänderungen

Der neue Finanzausgleich bedarf einer Verankerung auf Verfassungs- und Gesetzesstufe. Auf Verfassungsstufe handelt es sich namentlich darum, das Subsidiaritätsprinzip, die interkantonale Zusammenarbeit, die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen sowie die neuen Bestimmungen in BV Art. 135 zu verankern. Zudem sind Verfassungsbestimmungen in den einzelnen Aufgabenbereichen anzupassen. Insgesamt müssen gemäss heutigem Stand 31 Verfassungsartikel neu geschaffen, geändert oder gestrichen werden. Zahlreiche Gesetze und Verordnungen in den betroffenen Bereichen müssen teils massiv umgestaltet, teils sogar gestrichen werden. Kernelement des NFA wird aber das Bundesgesetz über den Finanzausgleich bilden. Im Finanzausgleichsgesetz sollen die wesentlichen Instrumente namentlich

der Ressourcenausgleich, der Belastungsausgleich durch den Bund und die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich festgeschrieben werden. Das neue Finanzausgleichsgesetz soll das bisherige Gesetz aus dem Jahre 1959 vollständig ersetzen.

Effizienzgewinne

Aus dem NFA erhofft sich der Bund Effizienzgewinne in der Grössenordnung von 2,5 Mrd. Fr. Dieser Effizienzgewinn setzt sich wie folgt zusammen:

- Rund 1,2 Mrd. durch die Entflechtung und Teilentflechtung, wobei rund 700 Mio. auf die Kantone und 500 Mio. auf den Bund entfallen.
- Rund 400 Mio. durch die neuen Instrumente im Verbundbereich (Global- und Pauschalbeiträge), je etwa hälftig für Bund und Kantone.
- Rund 870 Mio. durch den Umbau des Transfersystems (Verzicht auf Finanzkraftabstufung der Subventionen). Nutzniesser dieses Effizienzgewinnes sind namentlich die finanzschwachen Kantone sowie die Berg- und Agglomerationskantone.

Mit dem NFA nehmen die zweckgebundenen Transfermittel um 5,3 Mrd. Fr. oder 42% ab. Daraus ergeben sich für Bund und Kantone zusätzliche finanzpolitische Handlungsspielräume.

Alternative zu Gebietsreformen

Insbesondere von Seiten der Zentrumskantone werden immer wieder Forderungen nach Gebietsreformen laut. Ziel dieser Gebietsreformen sollte der Lastenausgleich für die zentralörtlichen Leistungen und die Vereinfachung der föderalistischen Strukturen sein. Die Forderung nach Vereinfachung der föderalistischen Strukturen widerspricht der historisch gewachsenen Realität und würde den Bürgern ihren Bezugsrahmen wegnehmen. Bezüglich der Abgeltung von zentralörtlichen Leistungen stellt der NFA ein entsprechendes Instrumentarium zur Verfügung. Einerseits wird mit dem soziodemographischen Belastungsausgleich direkt der Problematik der A-Städte Rechnung getragen. Andererseits wird neu die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eingeführt. Diese Zusammenarbeit mit Beteiligungsverpflichtung würde die bisherige freiwillige Zusammenarbeit in Konkordaten und Konferenzen sachbezogen ersetzen. Die Zentrumskantone erhalten je nach Leistungen Abgeltungen von den Nutzniesserkantonen. Diese Form der Zusammenarbeit entspricht dem Prinzip der variablen Geometrie, welche einer administrativen Neugliederung der Schweiz bei weitem vorzuziehen ist.

Fahrplan

Zwischen April und November 1999 wurde das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Eine erste Analyse zeigt, dass das Prinzip des Finanzausgleichs nicht in Frage gestellt wird. Eine Mehrheit der Vernehmlasser fordert die rasche Umsetzuzng des Finanzausgleichs im engeren Sinne. Zündstoff für weitere heftige Diskussionen wird aber die Regelung in den einzelnen Sektoralbereichen bieten. Bis Ende des Jahres 2000 soll die Botschaft an das Parlament verabschiedet werden. Es sollen dann zwei getrennte Pakete gebildet werden. In einem ersten Paket wird sich der Souverän im Jahre 2002 über die Grundsätze des Finanzausgleichs auszusprechen haben (Verfassungsänderungen und Finanzausgleichsgesetz). In einem zweiten Paket würden dann anschliessend die

einzelnen Gesetzesänderungen im Rahmen eines Mantelerlasses umgesetzt. Optimistisch betrachtet könnte somit der NFA ab dem Jahre 2004 wirksam werden.

Kritische Würdigung

Der NFA ist ein zentrales föderalistisches Reformprojekt. Der Finanzausgleich soll die Kantone befähigen, die ihnen übertragenen Aufgaben wahrzunehmen. Finanzausgleich und Raumordnungspolitik sind komplementär. Der Finanzausgleich ist das zentrale Element zum Disparitätenabbau unter den Kantonen. Angesichts der Herausforderungen durch Strukturwandel, Globalisierung usw. stellt der Finanzausgleich ein Mittel dar, um unerwünschten regionalen Verteilungswirkungen zu entgegnen. Mit den Instrumenten der Raumordnungspolitik sollen die Regionen befähigt werden, ihre Potentiale auszuschöpfen und wettbewerbsfähig zu werden. Finanzausgleich und die Regionalpolitik im engeren Sinne haben eine unterschiedliche Betrachtungsebene. Während der Finanzausgleich auf die finanzielle Austattung der Kantone abzielt, fördert die Regionalpolitik gezielt konkrete Projekte und damit das wirtschaftliche Substrat (moderner ausgedrückt: die Wettbewerbsfähigkeit) der jeweiligen Regionen. Raumordnungspolitik und Finanzausgleich ergänzen einander. Falsch wäre die Annahme, ein Instrument könne durch das andere ersetzt werden. Zum Finanzausgleich und zur Raumordnungspolitik gibt es keine Alternative. Die SAB unterstützt deshalb das Reformprojekt des NFA.

4.2.3 Raumplanung

Raumplanungsgesetz entspricht Nachhaltigkeitsgedanke

Bereits aus Art. 1 des Raumplanungsgesetzes wird klar ersichtlich, dass das Raumplanungsgesetz dem Gedanken der Nachhaltigkeit verpflichtet ist. Die Raumplanung soll die natürlichen Lebensgrundlagen schützen (ökolog. Dimension), räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft schaffen und erhalten, das wirtschaftliche Leben in allen Landesteilen fördern, auf eine angemessene Dezentralisierung der Wirtschaft hinwirken und eine ausreichende Versorgungsbasis des Landes sichern (ökonomische Dimension) sowie wohnliche Siedlungen schaffen und erhalten, das soziale und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen fördern und eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung erwirken (soziale Dimension). Der Raumplanung fällt damit die Rolle einer Querschnittspolitik zu. Man könnte auch sagen, mit der Formulierung des Raumplanungsgesetzes aus dem Jahre 1979 wurde der Gedanke der Nachhaltigen Entwicklung vorweggenommen, der erst 1987 in die Diskussion eingebracht wurde. Statt von nachhaltiger Entwicklung wird etwa von haushälterischer Nutzung des Bodens gesprochen. Im Zentrum der Raumplanung steht immer ein gegenseitiges Abwägen von Nutzungsinteressen. In dieser übergeordneten Sichtweise mit inhärenten Interessensgegensätzen liegt denn auch zu einem erheblichen Teil das Konfliktpotential zwischen Raumplanung und anderen Politikbereichen begründet.

Durch Studie bestätigt

Eine Studie, welche im Auftrag des Bundesamtes für Raumplanung und des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit erstellt wurde, setzte sich ausführlich mit

der Problematik Raumordnung und Nachhaltige Entwicklung auseinander (EJPD und EVD 1998). Die Studie führte allgemein zu einer Bestätigung der bisherigen Raumordnungspolitik des Bundes. Raumplanung, Regionalpolitik und Umweltpolitik haben teilweise gleichgerichtete Zielsetzungen wie das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung. Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung sollte als Leitbild verstanden werden, an dem sich die drei genannten Politikbereiche zu orientieren haben. Lücken im Vollzug der entsprechenden Gesetzesgrundlagen müssten gefüllt werden. Als Ergebnis der Studie wurde ein ausführlicher Katalog von Handlungsregeln für die Raumplanung, Regionalpolitik und Umweltpolitik formuliert. Diese Handlungsregeln decken sich weitgehend mit den im vorliegenden Bericht verfassten Handlungsoptionen für die SAB. Auf eine detaillierte Darstellung wird deshalb verzichtet. Nachfolgend werden einige aus der Sicht der SAB wichtige Aspekte der Raumplanung ausgeführt.

Nachhaltiges Instrumentarium ?

Mit den raumplanerischen Instrumenten können die zuständigen Stellen der verschiedenen staatspolitischen Ebene gezielt auf die räumliche Entwicklung Einfluss nehmen. Der Bund kann dies über die eidgenössische Gesetzgebung, über seine Konzepte und Sachpläne sowie durch seine direkten raumwirksamen Tätigkeiten tun. Die wichtigsten Instrumente der Kantone sind Gesetzgebung, Vollzugshilfen, Richtplan und raumwirksame Tätigkeiten. Die Gemeinden nehmen über die Zonenplanung und das Baureglement Einfluss. Orientierungsrahmen für diese Instrumente bildet bis anhin das eidgenössische Raumplanungsgesetz. Wie oben dargestellt, beinhaltet das Gesetz bereits zentrale Anliegen der nachhaltigen Entwicklung. Die praktische raumplanerische Tätigkeit besteht oftmals in der Abwägung von konkurrienden Interessen. Leider muss festgestellt werden, dass dabei allzu gerne ökonomische vor ökologische und soziale Interesssen gestellt werden. Es erscheint z.B. (ökonomisch) interessanter, eine Bauzone auszuweiten, als ein Naturschutzgebiet einzurichten. Schlussfolgerung: der Aspekt der nachhaltigen Entwicklung und hier eben insbesondere des gleichberechtigten Gegenüberstehens der drei Dimensionen muss in Zukunft noch viel stärker in die raumplanerische Praxis einfliessen. Hier sind insbesondere die Gemeinden noch sehr stark gefordert. Dabei haben die Gemeindebehörden immer einen Legitimierungszwang gegenüber der Bevölkerung. Deshalb ist eine Aufklärung der Bevölkerung unerlässlich.

Ausserhalb der Bauzonen

In Zusammenhang mit der Nachhaltigkeitsdiskussion ist die Frage von besonderem Interesse, wie der Raum ausserhalb der Bauzonen behandelt werden soll. Hier hat das schweizerische Stimmvolk im Februar 1999 mit der Annahme der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes eine entscheidende Weiche gestellt. Landwirtschaftsbetriebe erhalten nun neu die Möglichkeit, einen nichtlandwirtschaftlichen Nebenerwerb zu verfolgen und nicht mehr genutzte Bauten und Anlagen können unter restriktiven Auflagen umgenutzzt werden. Durch diese zwei Änderungen soll einerseits die Bewirtschaftung der Kulturlandschaft aufrechterhalten werden und andererseits soll das Kulturgut (Bauten und Anlagen) erhalten bleiben. Dank dieser Teilrevision des Raumplanungsgesetzes wird den Landwirten ein grösserer unternehmerischer

Handlungsspielraum eingeräumt. Dem Strukturwandel in der Landwirtschaft kann so entgegengewirkt werden (vgl. Kapitel Landwirtschaft).

Raumplanung und Wirtschaft

Ein gutes Beispiel, welches die Partnerschaft von Raumplanung und Wirtschaft aufzeigen kann, ist das Standortmarketing. Raumplanung ist ein wichtiger Bestandteil eines erfolgreichen Standortmarketings. Man kann Standortmarketing nur betreiben, wenn man den potentiellen Betrieben, die sich in einer Region gerne ansiedeln würden, auch geeignete Flächen zur Verfügung stellen kann. Standortmarketing und Raumplanung sollten aber noch einen Schritt weiter darüber hinaus gehen. Es geht nicht nur um die reinen Produktionsflächen. Auch die Qualität des Siedlungsgebietes (Wohnen) und des Erholungsraumes (Landschaft, Wald, usw.) spielen bei der Standortwahl eine zentrale Rolle. Solche und weitere Standortfaktoren können mit Mitteln der Raumplanung gelenkt werden. Es ist dann Aufgabe des Standortmarketings, dieses Potential auch richtig zu vermarkten.

Verankerung der Raumplanung auf Bundesebene

Raumplanung und noch viel mehr Raumordnungspolitik ist eine typische Querschnittsaufgabe. Die Stellung der Raumplanung auf Bundesebene sollte diesem Umstand Rechnung tragen. Bis Mitte 2000 war das Bundesamt für Raumplanung dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zugeordent. Per 1. Juni 2000 wechselt das Bundesamt für Raumplanung in das Departement für Umwelt, Verkehr und Kommunikation und wird dort mit dem Dienst für Gesamtverkehrsfragen und den Ressorts Nachhaltige Entwicklung und Alpenkonvention zum neuen Bundesamt für Raumentwicklung zusammengelegt. Mit diesem Wechsel wird auch der Wandel von einer "Polizeifunktion" hin zu einer "Entwicklungsfunktion" unterstrichen.

4.2.4 Service public und Grundversorgung

Was ist Service public?

Der Begriff Service public ist mit derart viel Assoziationen verknüpft, dass er sich nicht auf deutsch übersetzen lässt. Daher wird im deutschen Sprachgebrauch oftmals derselbe Begriff verwendet, jedoch unterschiedlich interpretiert. In Frankreich oder in der französischsprachigen Schweiz werden unter Service public meist staatliche Infrastrukturen und deren Betrieb, dann aber auch die staatlichen Unternehmungen selber verstanden. Von daher wird etwa der Abbau von Arbeitsstellen in staatlichen Betrieben gleichgesetzt mit dem Abbau des Service public. In der Deutschschweiz wird der Begriff weiter gefasst, indem er alle öffentlichen (also nicht nur die staatlichen) Infrastrukturen und Dienstleistungen umfasst.

Definition

Es wäre falsch, den Service public mit Grundversorgung übersetzen zu wollen. Die Grundversorgung bezieht sich nämlich auf die rein materielle Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen mit einem speziellen öffentlichen Interesse, so dass alle Bevölkerungsschichten und Wirtschaftsunternehmen in allen Landesteilen zu

einem günstigen Preis Zugang haben (Infras 1999, S. 8). Der Begriff Service public umfasst zusätzlich das Arbeitsplatzkriterium.

Druck auf Service public und Grundversorgung

Die Grundversorgung ist heute eine zwingende Grundvoraussetzung für die Erhaltung der dezentralen Siedlungsstruktur und die wirtschaftlichen Tätigkeiten. Durch verschiedene Entwicklungen sind aber in den letzten Jahren Service public und Grundversorgung immer wieder in Frage gestellt worden (vgl. Kapitel 1.1):

- Globalisierung / Liberalisierung
- Neue technische Entwicklungen
- Haushaltprobleme der öffentlichen Hand
- Verändertes Problembewusstsein bei politischen Entscheidungsträgern und Massenmedien.

Entwicklung in einigen Bereichen

Im Vordergrund der Diskussion steht der Service public namentlich in den Bereichen Telekommunikation, Post, Verkehr, Elektrizität, Gas, Radio und Fernsehen. Der Grundgedanke des Service public zieht sich aber eigentlich durch alle Bereiche hindurch. Ausführlichere Darstellungen finden sich in den jeweiligen Abschnitten von Kapitel 5.

Politische Definition

An Service public und Grundversorgung besteht ein öffentliches Interesse. Dementsprechend muss die Ausgestaltung von Service public und Grundversorgung politisch definiert werden. Ungedeckte Kosten müssen als gemeinwirtschaftliche Leistungen betrachtet und abgegolten werden. Für die politische Definition müssen mindestens folgende Elemente berücksichtigt werden:

- Umfang
- Preise
- Finanzierung
- Anbieter
- Regelungskompetenz

Eine gute Lösung wurde im Regionalverkehr getroffen. Die Gemeinwesen bestellen ein Angebot bei den Verkehrsanbietern. Entstehen den Anbietern durch die Leistungerbringung ungedeckte Kosten, so müssen diese durch die bestellenden Gemeinwesen abgegolten werden. Diese Lösung könnte ein Modell sein, für andere Bereiche. Es muss aber betont werden, dass Service public und Grundversorgung nicht für alle Bereich pauschal definiert werden können, sondern dass deren Ausgestaltung von den jeweiligen technischen und organisatorischen Voraussetzungen abhängt. Zentral ist der politische Wille, Service public und Grundversorgung zu gewährleisten und bei der Ausgestaltung der jeweiligen Sektoralbereiche einzubeziehen.

4.2.5 Standortmarketing

Der Begriff Standortmarketing

Leider besteht heute für die Schweiz keine einheitliche Definition des Begriffes Standortmarketing. Begriffe wie Standortmarketing, Regionalmarketing, Regionsmarketing oder Ortsmarketing werden teils synonym verwendet. Die Situation

verschärft sich noch, wenn man über die Grenze schaut. Eine Abgrenzung dieser Begriffe drängt sich auf.

Standortmarketing sollte als Oberbegriff verwendet werden. Standortmarketing ist ein strategisches Instrument (Steuerungskonzept) zur Entwicklung von Standorten. Es hat die Gestaltung der (wirtschaftlichen) Beziehungen zwischen den Standorten und ihren Partnern zum Gegenstand (Manschwetus 1995, S. 39). Standortmarketing kann nach zwei Kriterien weiter unterteilt werden:

1. Standortmarketing kann auf verschiedenen hierarchischen Ebenen ansetzen. Man wird dann von Orts-, Regional- oder Ländermarketing sprechen.
2. Man kann Standortmarketing aber auch aufgrund der Produkte differenzieren. Man wird dann im Agrarbereich vom Marketing regionaler Produkte oder im Tourismus vom Destinationsmanagement sprechen.

Leider wurde in der Schweiz der Begriff Regionalmarketing für die Vermarktung regionaler Agrarprodukte verwendet, während der Begriff in Deutschland das Marketing von Regionen beinhaltet. Daraus lässt sich auch der Begriffswirrwarr erklären. Die Begriffe sollten deshalb in Zukunft klar auseinandergehalten werden.

Potentialfelfder des Standort-marketings

Standortmarketing wird als strategisches Instrument zur Entwicklung von Regionen definiert. Damit ist auch ausgesagt, dass das Standortmarketing zwangsläufig möglichst alle Wirtschaftssektoren und alle Politikbereiche ansprechen muss. Die Beschränkung auf nur einen Wirtschaftsbereich (z.B. Landwirtschaftsprodukte) wäre nur dann zulässig, wenn dieser Wirtschaftsbereich der einzige Trumpf des jeweiligen Standortes wäre. Es stellt sich nun die Frage, wo die möglichen Potentiale liegen oder anders gefragt, wo die Standorte mit ihrem Marketing einsetzen können. Es kann unterschieden werden zwischen:

- Endogenen Potentialen (Materielle und immaterielle Ressourcen eines Standortes wie z.B. Arbeitskräfte, Infrastruktur oder Landschafts- und Stadtästhetik)
- Absatzpotentialen (Marktchancen der Branchen eines Standortes)
- Betrieblichen Humanpotentialen (Managementqualität und Qualifikations-niveau in den ortsansässigen Betrieben)
- Synergiepotentialen (Wettbewerbsvorteile aus dem Zusammenwirken zwischen Unternehmen)
- Imagepotentialen (Ansehen der Region bei relevanten Personen und Organisationen)
- Etatistischen Potentialen (durch staatliche Gebietskörperschaften induzierte Einflusspotentiale wie Gesetze, Steuern und Subventionen)

Als nächstes muss die Frage aufgeworfen werden, wie diese Potentiale aktiviert werden können. Man kann drei Instrumentarbereiche unterscheiden, die tabellarisch wie folgt dargestellt werden können:

Abb. 4.2.2: Instrumentarbereiche des Regionalmarketings

Standortpolitik:	Leistungskernpolitik	Kommunikationspolitik
• Infrastrukturmassnahmen (Flächeninfrastruktur, Verkehrsinfrastruktur, Ver- und Entsorgung, Kommunikationseinrichtungen, soziale Infrastruktur) • Gestaltmassnahmen (Landschafts- und Stadtästhetik) • Umweltschutz • Arbeitsmarktpolitische Massnahmen	• Finanzielle Förderung • Beratung • Qualifikationsmassnahmen • Information • Kooperation, Absatzförderung	• Werbung • Direktmarketing • PR • Promotions • Personal Selling • Sponsoring • Messen • Diskussions- und Informationsveranstaltungen

Quelle: Manschwetus 1995, S. 288

Aus dem bisher gesagten zeigt sich klar, dass beim Standortmarketing die verschiedensten Akteure angesprochen sind. Letztlich kann ein Standortmarketing nur dann erfolgreich sein, wenn es gelingt, alle Kräfte eines Standortes auf die Zielerreichnung zu konzentrieren. Es ist deshalb wichtig, dass auf Seite der Hauptakteure die Kompetenzen und Zuständigkeiten klar abgegrenzt werden. Andererseits muss das Standortmarketing von Anfang an unter Einbezug aller Beteiligten und vor allem der Bevölkerung durchgeführt werden.

Situation heute

Standortmarketing wird heute in der Schweiz von verschiedensten Akteuren betrieben. Bund, Kantone, Regionen und Gemeinden versuchen eigene Standormarketinginstrumente aufzubauen. Zentrales Merkmal ist die fehlende Koordination. Es stellt sich auch die Frage, ob es wirklich sinnvoll ist, dass jede Gemeinde oder Region selber ein Standortmarketing aufzieht. Die Antwort auf diese Frage kann nicht verallgemeinert werden. Vielmehr muss eine variable Geometrie gesucht werden. Je nach Fragestellung sollten Zusammenarbeitsformen gesucht werden. Die Destinationsbildung im Tourismus läuft z.B. nicht nach dem gleichen räumlichen Muster ab wie die Bildung von Zusammenschlüssen für ein Standortmarketing.

Rolle der SAB

Die SAB kann in diesem Prozess beratend und moderierend tätig werden. Sie kann einerseits gegenüber dem Bund für eine vermehrte Berücksichtigung der berggebietsspezifischen Anliegen in Zusammenhang mit der Standortförderung Schweiz aktiv werden. Andererseits kann sie Kantone, Gemeinden und weitere Träger konkreter Projekte beraten und durch Veranstaltungen und Publikationen Informationen verbreiten (Wissenstransfer). Im Bereich Marketing regionaler Agrarprodukte hat die SAB bereits eine entsprechende Führungsrolle aufgebaut. So hat sie neben weiteren Aktivitäten die Marke "Ein Produkt aus dem Schweizer Berggebiet" hinterlegt, führt regelmässige Veranstaltungen zum Informations- und Erfahrungsaustausch durch und hat auch eine entsprechende Internetplattform eingerichtet.

4.2.6 Kooperationen und Allianzen

Gemeinsam stärker

Es ist eine alte Weisheit, dass man gemeinsam stärker ist als alleine. Die Praxis sieht aber leider auch heute noch vielfach ganz anders aus. Partei- oder verbandspolitische Interessen und / oder persönliche Konflikte überwiegen allzu oft vor den eigentlichen Sachinteressen. Auf der politischen Ebene zeigt sich dieser Konflikt zum Beispiel dann, wenn eine bürgerliche Partei den Vorschlag der sozialistischen Partei nicht unterstützen kann, weil dieser Vorschlag eben von der falschen Partei kommt, obschon man eigentlich die gleichen Interessen hätte. Doch auch das Konkurrenzdenken von Organisationen, Betrieben und Einzelpersonen kann sich als Ausschlusskriterium erweisen. Gravierend sind z.B. Aussagen von Hoteliers, die Ferien auf dem Bauernhof als Konkurrenz einstufen und deshalb eine Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft ablehnen. Ein derart egoistisches und kurzsichtiges Denken gefährdet letztlich die eigene Existenz und hemmt die wirtschaftliche Entwicklung ganzer Regionen.

Variable Geometrie in der Politik

Ein erfolgreiches Beispiel politischer Kooperationen stellt die Behandlung der Energieabgaben im eidgenössischen Parlement dar (vgl. Kapitel Energie). Dank einer sogenannt unheiligen Allianz zwischen Vertretern der Berggebiete, der CVP, der SP und der Grünen konnte die Vorlage durchgebracht werden. Dieses Beispiel zeigt mit aller Deutlichkeit, dass Sachpolitik vor Parteipolitik stehen muss. Je nach Vorlage müssen entsprechende Allianzen gesucht werden. Der Ausdruck variable Geometrie der Allianzen ist angebracht.

Lobby-organisation

Wer auf das politische Geschehen Einfluss nehmen will, muss sich der oben beschriebenen Verhältnisse bewusst sein und ebenfalls nach Allianzen suchen. Dabei wird es zuerst darum gehen, möglichst viele Partner auf eine gleiche Linie zu vereinigen. Dieser Grundsatz gilt für alle Stufen des Gesetzgebungsverfahrens vom Gestehungsprozess eines Geschäftes bis letztlich hin zur Volksabstimmung. Konkret bedeutet dies z.B. dass im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens möglichst viele einflussreiche Partner die gleiche Forderung stellen müssen. Auch hier müssen sich die Allianzen nach den Sachgeschäften richten und werden dementsprechend jeweils anders aussehen. Durch ihre parteiunabhängige Position kann die SAB hier eine wichtige Schlüsselrolle beim Schmieden derartiger Allianzen einnehmen. (Eine ausführliche Darstellung des Einflusses der SAB als Lobbyorganisation findet sich in Egger 1992).

Neue Partnerschaft Agglomerationen - Berggebiete

Seit einigen Jahren rangieren die Agglomerationen in den Medien und damit auch in den Köpfen der Öffentlichkeit und der Politik als Problemregionen Nr. 1. Diese Situation wird dann bedenklich, wenn z.B. der Rat für Raumordnung in seinem Positionspapier vom Sommer 1999 praktisch nur noch von den Agglomerationen, jedoch nicht mehr von den Berggebieten spricht (Rat für Raumordnung 1999, S. 32ff). Die SAB anerkennt die problematische Situation der Agglomerationen (genauer der Kernstädte) und sucht seit 1996 aktiv die Kooperation mit den Agglomerationen. Auf der politischen Ebene hat die SAB z.B. im Rahmen des NFA einer Reduktion der Ausgleichsleistungen für die Berggebiete zu Gunsten der Agglomerationen zugestimmt. Die SAB anerkennt insbesondere auch die Aussage,

dass die Agglomerationen die eigentlichen Motoren der Wirtschaft sind. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass dieser Motor letztlich die ganze Nation antreiben soll. Eine Raumordnungspolitik, welche eine Umverteilung von Agglomerationen zu Kernstädten beinhalten würde, wäre absolut verfehlt. Berggebiete und Agglomerationen sollten deshalb als gleichberechtigte Partner auftreten und zusammen die Politik mitgestalten.

Allianzen im Standortwett-bewerb

Ein Grundgedanke des liberalen Wirtschaftskonzeptes ist jener des Wirtschaftswachstums durch Konkurrenz. Dieser Gedanke hat mit dem revidierten IHG auch in der Regionalpolitik Einzug gefunden. Die Regionen sollen im Wettbewerb ihre je eigenen Trümpfe ausspielen. Es wäre nun verfehlt anzunehmen, eine Region könne sich allein auf dem Weltmarkt durchsetzen. Je nach Geschäft sind verschiedene Formen der Zusammenarbeit angesagt. Dabei sind nicht nur die anderen Regionen sondern auch die Kantone und z.B. die Wirtschaftsförderung mögliche Partner. In diesem Sinne kann von einer horizontalen Zusammenarbeit gesprochen werden. Dazu kommt aber noch die vertikale Zusammenarbeit mit dem Bund und nationalen Organisationen nach oben bzw. mit den Gemeinden nach unten. Gerade in dieser Mittlerrrolle zwsichen den verschiedenen hierarchischen Stufen liegt ja die grosse Stärke der Regionen begründet. Wenn sie die horizontalen und vertikalen Zusammen-arbeitsmöglichekiten optimal nutzen, haben die Regionen auch im globalisierten Weltmarkt durchaus eine Chance (siehe dazu auch Mordasini 2000). Der Tourismus hat mit der Destinationsbildung ein entsprechendes Modell aufgezeigt. Die Kantone praktizieren die nicht-institutionalisierte horizontale Zusammenarbeit seit einigen Jahren erfolgreich z.B. in der Regierungskonferenz der Gebirgskantone, der Konferenz der Kantonsregierungen, verschiedenen interkantonalen Konkordaten usw.

Bildung von Grossregionen als Lösung?

Seit einigen Jahren wird die Bildung von Grossregionen als mögliche Lösung regionsübergreifender Probleme propagiert. Mit der Bildung des Espace Mittelland wurde ein erster Versuch in diese Richtung unternommen. Beim Espace Mittelland handelt es sich jedoch um eine nicht-institutionalisierte, freiwillige Zusammenarbeit. Dahingegen fordern einige Kreise die Bildung von institutionalisierten Grossregionen. Im Mai 1999 haben das Bundesamt für Statistik und das Bundesamt für Raumplanung gemeinsam ihren Bericht über die Grossregionen der Schweiz publiziert (BFS / BRP 1999). Dieser Bericht enthält erstmals eine statistische Analyse der Grossregionen der Schweiz. Im Bericht wird die Schweiz in sieben Grossregionen gegliedert. Die Regionsbildung richtet sich dabei nach den bestehenden kantonalen Grenzen:

- Région lémanique: Waadt, Wallis und Genf
- Espace Mittelland: Bern, Freiburg, Solothurn, Neuenburg und Jura
- Nordwestschweiz: beide Basel und Aargau
- Zürich als eigenständige Grossregion
- Ostschweiz: Glarus, Schaffhausen, beide Appenzell, Sankt Gallen, Graubünden und Thurgau
- Zentralschweiz: Luzern, Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden sowie Zug
- Tessin ebenfalls als eigene Region.

Im Vergleich zu den europäischen NUTS-Regionen (nomenclature des unités territoriales statistiques) enthält der Bericht tatsächlich einige interessante Aussagen. Problematisch wird die Analyse aber dann, wenn man die rein schweizerischen Verhältnisse auf Grossregionsstufe analysieren will. Die Analysen zeigen nämlich relativ geringe demografische und wirtschaftliche Unterschiede zwischen den Grossregionen auf. Was nicht weiter überraschen kann, wenn man bedenkt, dass bei der Regionsbildung jeweils ein grosses Zentrum mit einem strukturschwachen Hinterland verknüpft wurde. Regionale Disparitäten verschwinden bei dieser Regionalisierung.

Von den auftraggebenden Bundesämtern wurde in Zusammenhang mit diesem Bericht immer wieder betont, dass die Regionalisierung rein statistischen Zwecken diene und keinerlei Gebietsreform implizieren wolle. Trotzdem hat der Bericht nun die bereits laufende Diskussion um Gebietsreformen weiter angeheizt. Offenbar gibt es in der Schweiz immer mehr Köpfe, die glauben, mann könne diese Grossregionalisierung in die Tat umsetzen. Dabei sei vorerst noch offen gelassen, ob die Grossregionen die Kantone ablösen oder ob diese weiter bestehen und die Grossregionen nur noch eine weitere hierarchische Ebene bilden würden. Die genannten Köpfe vertreten die Auffassung, kantonsübergreifende Probleme sollten auf der Ebene dieser Grossregionen geregelt werden.

In der Tat gibt es einige Probleme, welche die heutigen Kantonsgrenzen sprengen. Man denke nur an die in letzter Zeit stark propagierte Agglomerationsproblematik oder an Sektoralbereiche wie die Spitzenmedizin, das Erziehungswesen auf der tertiären Stufe, den Agglomerations- und Regionalverkehr usw. Bereits heute findet zur Lösung derartiger Probleme eine überkantonale Zusammenarbeit statt. Die verschiedenen interkantonalen Konkordate, die Zusammenarbeit der Kantonsregierungen in den verschiedenen Regierungskonferenzen usw. sind deutlicher Ausdruck davon. Diese Zusammenarbeit funktioniert heute ohne jegliche territoriale Konsequenzen. Das Prinzip der variablen Geometrie (Zusammenarbeit je nach Fragestellung) wird somit bereits heute praktiziert. Nicht alle Probleme konnten aber auf diese Art gelöst werden. Ungelöst ist zum Beispiel das Problem der A-Städte.

Völlig verfehlt wäre die Annahme, die vorgeschlagenen Grossregionen seien das geeignete Spielfeld für regionalpolitische Problemlösungen. Hierzu nur einige Stichworte:

- Mit den vorgeschlagenen Grossregionen verschwinden die regionalen Disparitäten. Auf Stufe Grossregion gibt es gar keinen regionalpolitischen Handlungsbedarf mehr.
- Innerhalb der Grossregionen ist kaum eine Regionalpolitik möglich. Oder wie soll ein Kanton Genf, welcher von ausländischen Institutionen abhängig ist und selber eine hohe Arbeitslosigkeit und Defizite aufweist, dem finanzschwachen Kanton Wallis unter die Arme greifen?
- Oder was soll der alleinstehende Kanton Tessin machen?

- Hoch interessant an der vorgeschlagenen Regionalisierung ist schliesslich, dass das heiss debattierte Problem der Agglomeration Zürich nicht gelöst werden kann. Der Kanton Zürich wurde als eigenständige Grossregion ausgeschieden, obschon hinreichend bekannt ist, dass hier äusserst hoher Zusammenarbeitsbedarf mit den umliegenden Kantonen besteht.

Die SAB beurteilt die Bildung von institutionalisierten Grossregionen als falsches Mittel. Im Vordergrund muss die freiwillige Zusammenarbeit stehen, wie sie z.B. in den interkantonalen Konkordaten praktiziert wird. An dieser Stelle sei auch wiederum auf den NFA verwiesen, welcher neue Zusammenarbeitsformen zur Lösung gerade der interkantonalen Probleme vorsieht (vgl. Kapitel 4.2.2).

Brancheninterne und -übergreifende Zusammenarbeit

Der Strukturwandel und die neuen technischen Etnwicklungen zwingen die Produzenten und Anbieter der verschiedensten Branchen zu betriebswirtschaftlichen Optimierungen. Diese Anpassungsprozesse sind aber meist kostenintensiv und übersteigen die Möglichkeiten einzelner Betriebe. Es ist deshalb naheliegend, dass Betriebe Investitionen gemeinsam tätigen. Typische Beispiele sind etwa die Anschaffung gemeinsamer Maschinenparks in der Land- und Forstwirtschaft aber auch die Schaffung gemeinsamer Vermarktungsstrukturen im Tourismus. Die neuen Informations- und Telekommunikationstechnologien können weitere Impulse für raumübergreifende Zusammenarbeitsformen liefern. Neben der brancheninternen Zusammenarbeit gewinnt aber auch die branchenübergreifende Zusammenabreit zunehmend an Bedeutung. Auch hier sei als typisches Beispiel die schon lange propagierte aber leider nur selten optimal funktionierende Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Tourismus erwähnt. Die SAB kann für diese Zusammenarbeit Impulse liefern, indem sie bei der Organisation von Projekten mithilft, Akteure zur Zusammenarbeit ermuntert oder auch selber Projekte und Netzwerke auf die Beine stellt (Bsp. Regionalmarketing und Ländlicher Tourismus). Auf der politischen Ebene kann sie sich dabei für die entsprechenden Rahmenbedingungen einsetzen (Bsp. Raumplanungsgesetz).

Grenzüberschreitende...

Politische Grenzen folgen nur in den seltensten Fällen real existierenden Problemen. Es darf deshalb nicht verwundern, dass beidseits von Grenzen jeweils sehr ähnliche oder sogar die gleichen Probleme bestehen können. Eine Zusammenarbeit zur Lösung der gemeinsamen Probleme erscheint logisch. Im Idealfall können sich die Regionen sogar ergänzen. Die EU fördert diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch das Programm Interreg. Die Schweiz beteiligt sich am Interreg-Programm durch einen entsprechenden Bundesbeschluss.

...und internationle Zusammenarbeit

Aus der internationalen Zusammenarbeit können auch für die Schweiz sehr positive Effekte entstehen. Dazu zählen u.a. der Erfahrungsaustausch, die Teilnahme an internationalen Forschungsprojekten, die Sensibilisierung der ausseralpinen Öffentlichkeit und Behörden für die Anliegen der Berggebiete (Bsp. Alpentransitverkehr), internationale Schutzabkommen usw. Die SAB engagiert sich deshalb auf der internationalen Ebene, z.B. durch ihre aktive Rolle in der EUROMONTANA.

Fazit: Variable Geometrie auf allen Ebenen

Die Analyse der verschiedenen Bereiche zeigt deutlich, dass eine variable Zusammenarbeit auf allen Ebenen und in allen Bereichen angebracht ist. Auf eine Aufzählung der konkreten Partner wird an dieser Stelle verzichtet. Aus der Darstellung in diesem Kapitel geht genügend klar hervor, dass je nach Sachfrage ganz unterschiedliche Koalitionen gesucht werden müssen. Der Massnahmenplan in Kapitel 6 gibt für die vorgeschlagenen Massnahmen entsprechende Hinweise. Zudem sei auch ausrücklich auf die nachfolgenden Kapitel Wissensmanagement, Bildung von Milieus und Netzwerken und Öffentlichkeitsarbeit verwiesen.

4.2.7 Wissensmanagement

Wissen als Standortvorteil

Dieser Ansatz geht davon aus, dass der entscheidende Produktionsfaktor eines Unternehmens das Wissen ist. Dieser mikroökonomische Ansatz kann auch auf die Regionalentwicklung angewandt werden. Das Wissen kann dabei in unterschiedlichen Formen vorliegen. Man spricht z.B. von implizitem und explizitem Wissen. Das explizite Wissen ist dabei das schriftlich festgehaltene Wissen über den jeweiligen Themenkomplex. Das implizite Wissen setzt sich aus den persönlichen, praktischen Erfahrungen der beteiligten Personen zusammen. Wissen ist ein entscheidender Standortfaktor. Ein Wissensvorsprung oder eine hohe Konzentration von relevantem Wissen kann Wettbewerbsvorteile ermöglichen. Angesichts der zunehmenden Informationsflut ist heute weniger die Verfügbarkeit als vielmehr das Management des Wissens die zentrale Herausforderung. Das Wissen muss aufbereitet und zielgerichtet verbreitet werden.

Umsetzung in Schweiz

Modellfall für die Schweiz ist die Dienstleistung von CH-Regio, welches zielgerichtet Informationen für die Regionalentwicklung sammelt, aufbereitet und verteilt (http://www.ch-regio.ch).

Rolle der SAB

Die SAB verfügt ebenfalls über ein grosses Wissenspotential, das einerseits in expliziter Form (Bibliothek, Internet usw.) und andererseits in impliziter Form (Wissen der Mitarbeiter) vorliegt. Die SAB kann dieses Wissen gezielt in den Dienst der Regionalentwicklung stellen. Ein grosser Vorteil liegt dabei darin, dass die SAB in praktisch allen für die Regionalentwicklung wichtigen Sachbereichen tätig ist. Sie kann dementsprechend eine bereichsübergreifende Rolle einnehmen. Durch ihre dezentrale Struktur, ihre Öffentlichkeitsarbeit und die breitgefächerten Kontakte bildet die SAB ein Netzwerk, welches in den Dienst des Wissenstranfers gestellt werden kann.

4.2.8 Bildung von Milieus und Netzwerken

Die Bildung von Milieus und Netzwerken wird in der aktuellen Literatur als wichtige Massnahme zur Förderung der regionalen Entwicklung gewertet.

Innovative Milieus

Ein lokales innovatives Milieu ist definiert als ein komplexes Netz von mehrheitlich informellen sozialen Beziehungen, bestehend aus einem Produktionssystem, das Technologien, die Produktion, Kapital und Marktbeziehungen umfasst, einer Technikkultur und diversen Akteuren. Das Milieu ist geographisch begrenzt und zusammenhängend (Thierstein und Egger 1994, S. 46). Die räumliche Nähe ermöglicht erst die Bildung eines Milieus. Die Nähe variiert aber je nach Stellenwert des Milieus im regionalen, nationalen oder internationalen Kontext. Die zentralen Vorteile der Milieus liegen in den Synergieeffekten und in den interaktiven Lernprozessen.

Netzwerke

Unter Netzwerk kann in einer allgemeinen Form die raum- und sektorübergreifende Kooperation verstanden werden. Dabei kann es um die materielle Zusammenarbeit bei der Produktion gehen oder auch um die immaterielle Zusammenarbeit z.B. im Bereich des Informationsaustausches. Netzwerke sind an keine Organisationsstruktur und Hierarchie gebunden. Es ist von Vorteil, wenn sich die Netzwerke auf ein oder mehrere innovative Milieus als Kernelemente abstützen. Im Gegensatz zu diesen spielt die räumliche Dimension bei den Netzwerken aber keine Rolle. Entsprechend können regionale, nationale oder internationale Netzwerke entstehen. Diese Netze entwickeln sich aber meist nicht von selbst, sondern bedürfen oftmals eines externen Anstosses, z.B. wirtschaftlicher Druck oder Impuls durch öffentliche Hand. Für die Regionalentwicklung haben Netzwerke eine besondere Bedeutung, da sie eben standortungebunden Informationen und Wissen rasch verfügbar machen. Während die Bildung von innovativen Milieus meist ein Produkt der Entscheidungen der Unternehmungen ist, kann die Regionalpolitik die Bildung von Netzwerken gezielt fördern. Die SAB kann diesen Prozess aktiv unterstützen.

Die SAB als unabhängige Drehscheibe in einem Netzwerk

Das Thema Netzwerke muss aber auch für die praktische Arbeit der SAB von oberster Dringlichkeit sein. Will die SAB politisch Erfolg haben und im Felde ihr Wissen verbreiten, muss sie mit anderen Partnern zusammen arbeiten. Durch ihre sektorübergreifende Sichtweise kann die SAB eine wichtige Knotenfunktion einnehmen. Sie kann zur Drehscheibe verschiedenster Interessengruppierungen werden. Gerade für die politische Arbeit ist ein zentraler Vorteil der SAB ihre politische Unabhängigkeit. Sie kann dementsprechend über die Parteigrenzen hinweg Allianzen suchen. Die SAB muss sich dabei als eine Institution positionieren, welche Sachpolitik und nicht Parteipolitik betreibt.

Netzwerk und Kernkompetenzen

Die SAB pflegt Kontakte zu den unterschiedlichsten Kreisen. Daraus entsteht ein enges Beziehungsgeflecht im Sinne eines nichtinstitutionalisierten Netzwerkes. Dieses Netzwerk kann sowohl für die politische Arbeit als auch für die Beratung von natürlichen und juristischen Personen genutzt werden. Dabei wird es aufgrund der aktuellen Tagesgeschäfte und der Mitarbeiterstruktur zu punktuellen Schwerpunkten kommen, welche als Kernkompetenzen ausgewiesen werden können. Als Beispiele seien erwähnt die Tätigkeiten der SAB im Bereich Vermarktung regionaler Agrarprodukte, das Netzwerk Ländlicher Tourismus

(siehe Kapitel Tourismus), die Führung verschiedener Sekretariate und auf der internationalen Ebene die EUROMONTANA.

4.2.9 Öffentlichkeitsarbeit

Unterschiedliche Zielgruppen

Eine konsequente Öffentlichkeitsarbeit muss eine zentrale Aufgabe einer politischen Organisation wie der SAB sein. Die Öffentlichkeitsarbeit richtet sich dabei primär an drei Zielgruppen: die politischen Entscheidungsträger aller Ebenen, die regionalwirtschaftlichen Akteure und weitere organisierte Akteure sowie an die breite Bevölkerung. Mit der Öffentlichkeitsarbeit soll Aufklärungsarbeit betrieben, Standpunkte eingebracht und Wissen vermittelt werden.

Zahlreiche Mittel

Je nach Zielpublikum und Zweck sind unterschiedliche Mittel der Öffentlichkeitsarbeit angebracht. Zur Verfügung stehen insbesondere (nicht abschliessende, nicht rangierte Aufzählung):

- persönliche Kontakte
- Briefe
- Eingaben
- Stellungnahmen
- Positionspapiere
- Publikationsorgan Montagna
- Medienmitteilungen und -konferenzen
- Gezielte Beiträge in Medien
- Durchführung von Fachtagungen
- Internet (aktiver Versand via E-Mail und passive Präsenz mit Informationen)

5. SEKTORWEISE BETRACHTUNGEN

5.1 Übergeordnete Ziele der SAB

Mit der schweizerischen Berggebietspolitik sollen die Vorgaben der Bundesverfassung, insbesondere Art. 2, 50 und 103 erfüllt werden. Als Bestandteil einer gesamtschweizerischen Raumordnungspolitik muss sich die Berggebietspolitik ebenfalls nach dem verfassungsrechtlich verankerten Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung ausrichten. Dies bedeutet, dass die Interessen der drei Dimensionen ausgewogen vertreten werden müssen. Die schweizerischen Berggebiete müssen Lebens-, Wirtschafts- und Naturraum sein. Konkret bedeutet dies:

Lebensraum:
- Erhaltung der dezentralen Besiedelung
- Erhaltung der sozio-kulturellen Eigenständigkeit und Vielfalt
- Stärkung der regionalen und überregionalen Identität unter Beibehaltung lokaler Entscheidungskompetenzen
- Weiterentwicklung der staatspolitischen und föderativen Elemente
- Partizipation der der Bevölkerung der Berggebiete an den politischen Entscheidungen
- Verwirklichung der Chancengleichheit für die Bewohner der Berggebiete

Wirtschaftsraum:
- Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in den Berggebieten
- Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Berggebiete
- Vermehrte Ausnützung der regionalen Potentiale
- Sicherstellung des Zugangs zu Dienstleistungen und Gütern
- Gleichwertige Partizipation an der Entwicklung und an der Nutzung neuer Technologien
- Finanzieller Ausgleich für erhöhte Belastungen
- Abbau von Disparitäten

Naturraum:
- Schonender Umgang mit den natürlichen Ressourcen (Landschaft, Fauna, Flora, Wasser, Boden, Luft usw.) sowie gerechte Abgeltung für die Nutzung der Ressourcen
- Vermeiden von zusätzlichen Belastungen durch Verzicht auf Projekte oder durch eine umweltverträgliche Ausgestaltung von Projekten
- Wo möglich und sinnvoll Behebung von schädlichen Umwelteinflüssen (Bsp. Lärmbelastung, Bodenverschmutzung, Altlasten usw.)

Die dargestellten Ziele sind bereichsübergreifend. In der nachfolgenden Analyse werden sektorspezifische Ziele und Massnahmen formuliert. Der Zusammenhang zwischen den übergeordneten und den sektorspezifischen Zielen wird im Synthesekapitel aufgezeigt.

Vorbemerkung

Nachfolgend werden getrennt nach Lebens-, Wirtschafts- und Naturraum die einzelnen Teilbereiche analysiert. Die Kapitel werden untergliedert in Ausgangslage, Einflussfaktoren sowie Ziele und Massnahmen der SAB.

- Im Teil Ausgangslage wird versucht, in einem summarischen Überblick den Istzustand für den jeweiligen Teilbereich aufzuzeigen.
- Im Kapitel Einflussfaktoren wird versucht, die künftige Entwicklung im jeweiligen Teilbereich abzuschätzen. Dabei werden sowohl natürliche, wirtschaftliche, politische als auch technologisch/wissenschaftliche Faktoren berücksichtigt. Auf Grund der hohen Aktualität und der Tragweite wird dem Projekt des Neuen Finanzausgleichs dabei ein hoher Stellenwert zugemessen.
- Bei den Zielen und Massnahmen der SAB gilt es zu beachten, dass die SAB auf zwei Ebenen tätig sein kann. Sie tritt einerseits als Interessenvertretung des Berggebietes auf und andererseits kann sie aber auch bei praktischen Projekten beratend oder aktiv tätig mithelfen. Bei den Zielen und Massnahmen sind deshalb politische mit eher praktischen Zielen und Massnahmen vermischt. Im Bericht werden die möglichen Massnahmen eher summarisch aufgelistet. Eine detailliertere Beschreibung der Massnahmen und nähere Angaben zu deren Umsetzung finden sich im Massnahmenplan.

5.2 Lebensraum

5.2.1 Demographische Entwicklung

AUSGANGSLAGE

Die demographische Entwicklung wurde bereits ausführlich in Kapitel 3.4.2 dargestellt. An dieser Stelle werden deshalb nur noch die Einflussfaktoren und die Ziele und Massnahmen der SAB dargelegt.

EINFLUSSFAKTOREN

Zukünftige demographische Entwicklung

Von besonderem Interesse ist hier die zukünftige demographische Entwicklung. Das Bundesamt für Statistik hat letztmals 1991 die Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahre 2040 abgeschätzt (BFS 1992). Die in diesem Bericht genannten Szenarien sind durch die politischen Entwicklungen (bilaterale Verhandlungen, internationale Migrationsströme durch Kriege, Ablösung des Drei-Kreise-Modells bei der Bewilligungspraxis für Ausländer usw.) überholt und können nicht unbesehen übernommen werden. Einige allgemeine Schlussfolgerungen sind weiterhin gültig:

- Die einheimische Bevölkerung weist einen zunehmenden Sterbe- und Auswanderungsüberschuss auf.
- Das künftige Bevölkerungswachstum hängt weitgehend von der Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung und der internationalen Migrationen ab.

Die gesamtschweizerische Bevölkerung wird bis 2004 um ca. 0,5 - 0,6% pro Jahr und zwischen 2005 und 2027 um weniger als 0,2% pro Jahr wachsen.
- Die Altersquote wird bis zum Jahre 2005 leicht und anschliessend stark zunehmen. Der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter wird entsprechend abnehmen.
- Der Trend zu mehr kleineren Familien, mehr kinderlosen Ehepaaren, mehr Alleinstehenden und mehr Ein- und Zweipersonenhaushalten wird anhalten.

Demographische Entwicklung im Berggebiet

Die demographische Entwicklung des Berggebietes wird wesentlich von der wirtschaftichen Entwicklung abhängen. Zudem wird entscheidend sein, ob es dem Berggebiet gelingt, weiterhin eine derart grosse Anziehungskraft als Lebensraum auszuüben. Insbesondere Gebiete im Einzugsbereich der Agglomerationen könnten dann weiterhin hohe Zuwachsraten verzeichnen. Innerhalb des Berggebietes dürfte sich die Diskrepanz zwischen Zentrums- und Peripheriegemeinden weiterhin verstärken. Die Zentrumsgemeinden werden aber nur dann weiter anwachsen, wenn es ihnen gelingt, sich unter dem wachsenden internationalen Druck ihre Stellung im nationalen Kontext zu sichern. Die derzeitige Konzentration von Funktionen und Kompetenzen auf die grossen Zentren spricht allerdings gegen diese Hoffnung. Gerade aus dieser Überlegung heraus kommt der Raumordnungspolitik und insbesondere der Regionalpolitik in Zukunft noch eine vermehrte Bedeutung zu. Die Regionen müssen befähigt werden, ihr endogenes Potential auszuschöpfen.

Dezentrale Besiedlung

Problematisch erscheint angesichts dieser Szenarien insbesondere die Frage, wie die dezentrale Besiedelung auch in Zukunft aufrechterhalten werden kann. Der massive Rückgang der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft ist das zentrale Anzeichen. Dieser Rückgang wird sich mit der eingeleiteten Agrarreform (AP2002) noch weiter fortsetzen. Mit der Aufgabe der Bewirtschaftung von Flächen sind aber eine ganze Reihe von Problemen verbunden. Letztlich würde der ureigenste Charakter der schweizerischen Kulturlandschaft verloren gehen. Der Raum muss in diesem Zusammenhang als Ressource verstanden werden, die es zu nutzen gilt. Angesichts der knappen Raumressourcen in der Schweiz wäre eine Nicht-Nutzung ordnungspolitisch nicht zu vertreten.

Kulturelle Identität

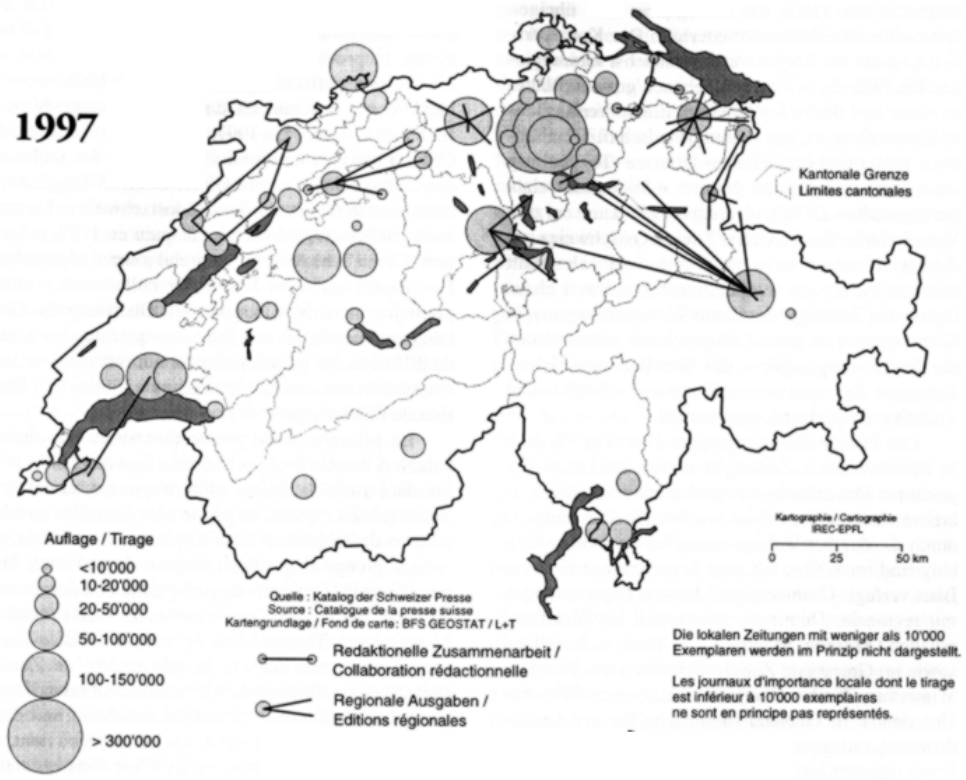
Angesichts des steigenden Anteils an Ausländern und der durch die Massenmedien begünstigten "kulturellen Globalisierung" wird ein zunehmender Druck auf die kulturelle Identität zu verspüren sein. Gerade in Tourismusorten, wo ein hoher Anteil von Gastarbeitern beschäftigt ist, kann es vorkommen, dass die ausländische Bevölkerung grösser als die einheimische ist. Besonders in der Schule akzentuiert sich das Problem, wo sich die Lehrerschaft plötzlich mit dem Problem konfrontiert sieht, dass die Schüler zuerst Deutsch lernen müssen.

Medienlandschaft Schweiz

Die schweizerische Medienlandschaft wird in zunehmendem Ausamsse von Zürich geprägt. In der Schweiz gibt es rund 90 Tageszeitungen und rund 150 regelmässig erscheinende Zeitungen. Die auflagenstärksten Zeitungen werden in Zürich gedruckt und zudem werden von hier aus mehrere Regionalzeitungen kontrolliert. Die Zürcher Zeitungen haben Verbreitung in der gesamten

Deutschschweiz und ein entsprechendes Meinungsbildungs- und Machtpotential. Auf der anderen Seite mussten mehrere Regionalzeitungen gerade im Berggebiet die Produktion einstellen (Bsp. Appenzeller Zeitung) oder wurden von grösseren Verlagen übernommen. Regionalzeitungen werden nur äusserst selten in den Grossstädten gelesen. Es wird für die Berggebiete deshalb immer schwieriger, ihre Anliegen einer breiten Öffentlichkeit näher zu bringen.

Abb. 5.2.1: Presselandschaft Schweiz 1997



Quelle: BFS / BRP 1999, S. 235

Etwas besser präsentiert sich die Situation im Bereich Radio. Hier entstanden seit der Liberalisierung 1983 zehlreiche Lokalradios, welche zur kulturellen Bereicherung beitragen. Als nationaler Radiosender gilt aber immer noch Schweizer Radio DRS. Eine ähnliche Situation präsentiert sich im Bereich Fernseher. Zwar gibt es einige regionale Fernsehprogramme, die Fernsehlandschaft wird aber dominiert durch das Schweizer Fernseher SF. Die Konsequenzen für die Berücksichtigung der Anliegen der Berggebiete sind die gleichen wie bei den Zeitungen aufgeführt. Eine Reduktion oder gar Aufhebung der Regionalstudios würde die Situation zusätzlich verschärfen.

Gelebte Kultur

Kultur ist nur solange lebendig, wie sie noch praktiziert wird. Kultur wird dabei als ein umfassender Begriff verstanden, wie er in Kapitel 3.4.3 umschrieben wurde. Es muss darum gehen, konkrete kulturelle Aktivitäten zu fördern. Der SAB-Preis ist ein Instrument dazu. So konnte z.B. das Village du Livre in St. Pierre de Clages unterstützt werden. Medienschaffende im Berggebiet werden jährlich durch den Journalistenpreis unterstützt. Wichtig erscheint aber insbesondere auch, dass die

kulturelle Identität zusammen mit anderen Aktivitäten gepflegt wird. Hier muss z.B. der Tourismus einen wesentlichen Beitrag leisten, indem den Gästen eben nicht reines Klischee vermittelt wird, sondern gelebte Kultur.

ZIELE UND MASSNAHMEN

Die Aufrechterhaltung der dezentralen Besiedelung ist eine eigentliche Verbundaufgabe, zu der alle anderen Bereiche beitragen müssen. Ein Berggebiet ohne Bewohner wäre bei aller Schönheit wertlos. Dazu muss auch gezielt die Wirtschaft im Berggebiet als Erwerbsmöglichkeit gefördert werden. Zentral ist ferner der Erhalt der Wohnattraktivität im Berggebiet. Dazu braucht es neben der funktionierende Wirtschaft auch einen schonenden Umgang mit der Natur. Die entsprechenden Ziele und Massnahmen sind in den verschiedenen Kapiteln dargestellt. Wichtig ist ferner, dass die Berggebiete sich in Zukunft auch der Agglomerationsproblematik annehmen müssen. Einerseits weil im Berggebiet selber immer mehr Agglomerationsräume entstehen, andererseits weil die Agglomerationsproblematik der grossen Städte immer mehr zu einer für die nationale Kohäsion wichtigen Frage wird. Es braucht in diesem Sinne eine Allianz zwischen Berggebieten und Agglomerationen. Um diese Allianz zu stärken, haben die Berggebiete z.B. auch der Abgeltung von Sonderlasten sowie der interkantonalen Zusammenarbeit, wie sie im NFA vorgesehen sind, zugestimmt.

5.2.2 Bildung

AUSGANGSLAGE UND EINFLUSSFAKTOREN

Gesicherte Grundversorgung bis Sekundarstufe

Wie bereits in Kapitel 3.4.4 ausgeführt, kann die Ausbildung bis auf Sekundarstufe heute als flächendeckend sichergestellt betrachtet werden. Probleme entstehen für kleinere Gemeinden dann, wenn im Dorf nicht mehr genügend Schüler vorhanden sind. Diese Tendenz wird mit der zunehmenden Überalterung in Zukunft immer mehr Gemeinden betreffen. Verschiedene Modelle werden bereits heute praktiziert. Entweder werden Klassen mehrerer Jahrgänge zusammengelegt oder die Schulen benachbarter Orte werden zusammengelegt, wobei z.B. die Klassen auf die Dörfer verteilt werden, so dass die Schulen in den einzelnen Orten nicht geschlossen werden müssen. Besonderes Aufsehen erregte auch z.B. die Aktion der Gemeinde Binn im Kanton Wallis, welche per Inserat erfolgreich Familien mit Kindern suchte, die sich im Dorf ansiedeln sollten.

Vereinheitlichung der Berufsbildung

Mit dem revidierten Berufsbildungsgesetz (Vernehmlassungsverfahren Sommer 1999) wird eine klarere Regelung der Zuständigkeiten in der Berufsbildung angestrebt. Demnach wird der Bund vor allem landesweit einheitliche Qualitätsvorgaben machen und die Berufsbildung mitfinanzieren. Der Vollzug obliegt jedoch den Kantonen, wobei auch Branchenorganisationen und weitere Anbieter der Berufsbildung Aufgaben übernehmen können. Durch die einheitlichen Standards bei den Ausbildungslehrgängen wird die Chance, später einen

Arbeitsplatz zu finden, erheblich erhöht. Damit diese Standards erreicht werden können, braucht es aber auch eine finanzielle Beteiligung des Bundes, da ansonsten die finanzschwachen Gebietskörperschaften benachteiligt wären.

Konzentration im Fachhochschul-bereich

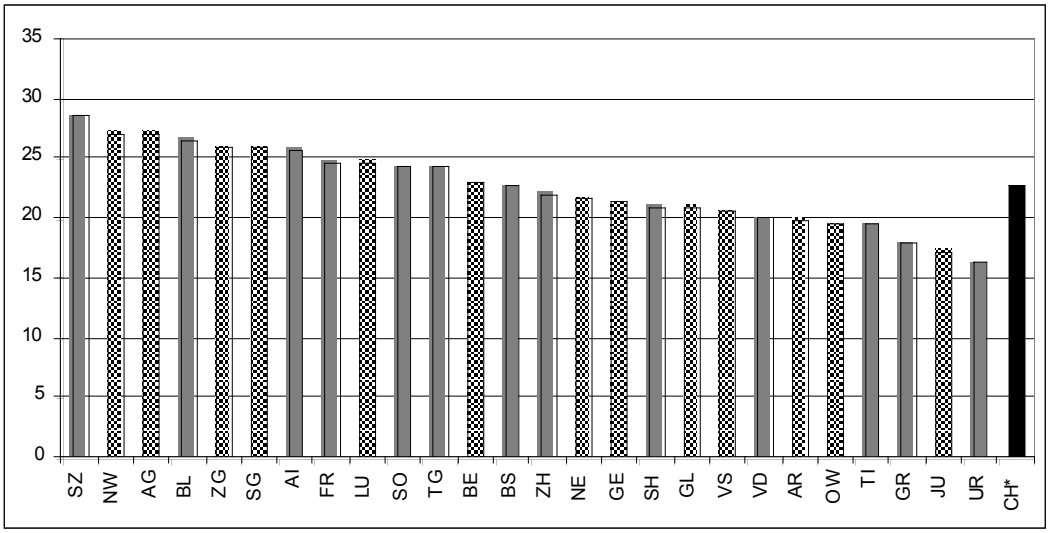
Besorgniserregend ist die Entwicklung im Fachhochschulbereich. Die vormaligen HTL, HWV usw. gelten heute, sofern sie die Bedingungen des Bundes erfüllen, als Fachhochschulen und sind damit rechtlich den Universitäten gleichgestellt. Dies ist eine Aufwertung der jeweiligen Studiengänge. Mit dem Fachhochschulgesetz aus dem Jahre 1995 wurde den Fachhochschulen zudem ein Leistungsauftrag vorgegeben, wonach sie u.a. auch Wissens- und Technologietransfer (W&TT) betreiben sollen. Dadurch kommt den Fachhochschulen eine wichtige Rolle in Zusammenhang mit der Wirtschaftsförderung zu. Die Fachhochschulen bilden eine Schnittstelle zwischen Forschung und Wirtschaft. Im Zuge der Bildung der Fachhochschulen wurde aber auf Druck des Bundes hin eine möglichst grosse Konzentration angestrebt. Damit wurden erfolgreiche Bestrebungen aus den 70-er und 80-er Jahren, in denen es gelungen war, derartige Schulen auch in dezentralen Regionen anzusiedeln, wieder in Frage gestellt. Im Rahmen des NFA ist nun geplant, das Hochschulförderungs- und das Fachhochschulgesetz zusammenzulegen. Die Tendenz Richtung Konzentration wird sich damit verstärken.

Zugang zu Universitäten

Seit jeher problematisch ist der Zugang zu den Universitäten. Hier wurde über das Stipendienwesen eine praktikable Lösung gefunden. Der Bund zahlt gut einen Drittel der gesamten Stipendienaufwendungen. Davon entfallen rund 42% auf die Sekundarstufe II und 58% auf die Tertiärstufe. Diese Zahlungen an die Kantone machten 1995/96 rund 110 Mio. Fr. aus. Gemäss NFA wird der Tertiärbereich auch in Zukunft eine Verbundaufgabe mit entsprechender finanzieller Beteiligung des Bundes bleiben. Für die Sekundärstufe wird der Bund aber keine Subventionen mehr ausrichten.

Entsprechend dem bisherigen Trend, werden die Studentenzahlen an den Universitäten auch in Zukunft weiter ansteigen. Die Einführung von Zulassungsbestimmungen wird deshalb voraussichtlich zumindest für einzelne Studiengänge immer unausweichlicher. Deshalb kommt der Ausbildung auf der Sekundarstufe ein hohes Gewicht als Startvoraussetzung zu. Kantonale Sparbemühungen dürfen die Ausbildungsqualität dieser Stufe nicht gefährden. Die nachfolgende Graphik zeigt die Ausgaben der Kantone und Gemeinden für die Bildung als Prozentsatz der Gesamtausgaben der jeweiligen Gemeinwesen.

Abb. 5.2.2: Bildungsausgaben der Kantone und Gemeinden nach Kanton, 1997 in % der Gesamtausgaben



Quelle: http:///www.statistik.admin.ch

Weiterbildung

Durch den wirtschaftlichen Strukturwandel wird es immer wichtiger, dass sich die Arbeitnehmer laufend weiterbilden, um neue Herausforderungen annehmen zu können. Die berufliche Weiterbildung ist äusserst wichtig, um die in der Region tätigen Arbeitskräfte in der Region behalten zu können. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung verstärkt damit letztlich die Chancen der jeweiligen Regionen. Diese Förderung ist Angelegenheit der Kantone und Gemeinden und wird von diesen oder Privaten meist kostendeckend angeboten. Es ist primär Aufgabe der Anbieter, die Weiterbildung möglichst marktorientiert anzubieten. Die Regionen können aber als Mittler zwischen Betrieben und Anbietern eine wichtige Mittlerfunktion einnehmen.

ZIELE UND MASSNAHMEN

Im Bereich Bildung ergeben sich aus berggebietsspezifischer Sicht folgende Ziele und Massnahmen:

- Flächendeckende Sicherstellung der Grundausbildung (Primär- und Sekundärstufe)
- Sicherstellung des Zugangs zu Berufsbildung und Weiterbildung und zur Tertiärstufe durch
  - Einflussnahme im Rahmen der geplanten Zusammenlegung von Hochschulförderungs- und Fachhochschulgesetz
  - Unterstützung des Neuen Finanzausgleichs
- Förderung Wissens- und Technologietransfer zwischen Forschung und Wirtschaft durch
  - Forderung nach regionalen Ablegern / Instituten der Hochschulen und Fachhochschulen Dazu braucht es nicht eine Gesetzesrevision sondern klare Richtlinien seitens des zuständigen Bundesamtes.

5.2.3 Siedlungsraum (Wohnungswesen)

AUSGANGSLAGE

Rückblick

Der Siedlungsraum umfasst jene Flächen, welche für die menschliche Grundfunktion "Wohnen" benutzt werden. Dabei muss unterschieden werden zwischen Wohnbauten im eigentlichen Siedlungsgebiet (Weiler, Dörfer, Städte, Agglomerationen) und ausserhalb des eigentlichen Siedlungsgebietes. Gerade im Berggebiet kommt letzterer Kategorie eine hohe Bedeutung zu. Historisch hatten diese Bauten dabei vor allem die Funktion der Beherbergung während der Sommermonate für die Alpwirtschaft oder als Stationen an Fernstrassen/-wegen. In der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts verloren diese Funktionen immer mehr an Bedeutung, dafür stieg aber die Nachfrage nach Zweitwohnungen.

Gegenläufige Tendenzen Zentrum - Peripherie

Heute sind folgende Tendenzen ersichtlich:

- Die einheimische Bevölkerung konzentriert sich immer mehr in den regionalen Zentren. In der Peripherie gehen zudem immer mehr Arbeitsplätze verloren, so dass auch jene, die dort zwar noch wohnen, in die Zentren zur Arbeit gehen. Das Resultat ist die Agglomerationsbildung.
- In den peripheren Räumen herrscht immer noch ein grosser Nachfragedruck an Zweitwohnungen. Zweitwohnungsbau ausserhalb des Siedlungsgebietes kann aber negative Auswirkungen (siehe weiter unten) nach sich ziehen und muss deshalb mit Mitteln der Raumplanung gesteuert werden.

Ausdehnung des Siedlungsraumes

So erfreulich das Bevölkerungswachstum in den Berggebieten ist, so ist die Ausdehnung des Siedlungsraumes nicht ganz unproblematisch. Der Drang zum Einfamilienhaus ist gerade auch hier besonders ausgeprägt. Entsprechend hoch ist der Bedarf nach Bauzonen. So nahm das Gebäudeareal (Wohnhäuser und landwirtschaftliche Bauten ohne Industriebauten) zwischen 1985 und 1997 im Kanton Wallis um 29,2%, im Kanton Nidwalden um 24,1%, im Kanton Obwalden um 22,8%, im Kanton Luzern um 21,4%, im Kanton Jura um 17,3% und im Kanton Bern um 14,1% zu (BFS 1996). Der Flächenbedarf führt aber unweigerlich zu Nutzungskonflikten, wobei insbesondere ein Konflikt zur Landwirtschaft besteht, welche aus den Tallagen verdrängt wird. Siedlungsbänder in den inneralpinen und -jurassischen Tälern sind eine unerwünschte Folgeerscheinung. Bei der Festlegung der Bauzone dominieren oftmals wirtschaftliche vor ökologischen Interessen. Dadurch kommt es auch immer wieder dazu, dass Gefahrenpotentiale nicht berücksichtigt werden. Insbesondere die Lawinengefahr und der Hochwasserschutz werden ungenügend berücksichtigt. Bei entsprechenden Schadenereignissen treten häufig sehr hohe volkswirtschaftliche Kosten auf.

Bauten ausserhalb der Bauzone

Die Bauten ausserhalb der Bauzone umfassen einen Viertel aller Bauten in der Schweiz. Unter diesen 540’000 Bauten sind 15% Wohnungen, 7% Ferienhäuser und 70% (376’000) sind landwirtschaftliche Bauten (Wohn- und Betriebsgebäude). Letztere beinhalten ein enormes Umnutzungspotential. Für die

Landwirtschaft werden andererseits bestimmte Infrastruktureinrichtungen überflüssig oder fehlen. Es sei auch in Erinnerung gerufen, dass die Betriebe von Nebenerwerbsbauern oft in der Bauzone lokalisiert sind. Im weiteren ist interessant festzuhalten, dass die Hälfte aller Wohnungen ausserhalb der Bauzone nicht weiter als 200 m von einer Bauzone entfernt liegen. Hier zeigt sich deutlich die allmähliche Ausdehnung der Bauzonen in die Landwirtschaftszonen.

Jährlich werden rund 2'000 landwirtschaftliche Betriebe aufgegeben, was zu erheblichen Problemen im Erhalt dieses ländlichen Kulturgutes führt. Gleichzeitig werden aber auch jährlich 2'000 Wohnungen ausserhalb der Bauzone durch Umnutzung hergerichtet. Dies entspricht 10% aller neuen Wohnungen. Dieses Phänomen bestätigt die Attraktivität des ländlichen Raumes als Wohnstandort für die Bewohner der Agglomerationen. Die in der Landwirtschaft erwerbstätige Bevölkerung ist in der 560'000 Personen umfassenden Landwirtschaftszone bereits in der Minderheit. Der Dienstleistungssektor ist hier heute der dominierende Wirtschaftsfaktor. (SAB 1997, S. 3). Es wäre verfehlt, die bestehende Bausubstanz ausserhalb des Siedlungsgebietes nicht zu nutzen. Einerseits bildet eine gepflegte althergekommene Bausubstanz ein wesentliches Merkmal des Kulturgutes, andererseits sollten angesichts des knappen Siedlungsraumes die vorhandenen Ressourcen möglichst optimal genutzt werden. Es erscheint in diesem Zusammenhang äusserst problematisch, wie von der Forschung und gewissen politischen Gruppierungen teils gefordert, ganze Teilregionen als Passivräume auszuscheiden, in denen keine menschlichen Aktivitäten mehr zugelassen wären.

Problematik Zweitwohnungen

Der Zweitwohnungsbau hat gerade für das Berggebiet eine enorme Bedeutung. Wirtschaftlich stellt er im Baugewerbe eine der Hauptbeschäftigungsmöglichkeiten vor allem auch in der Nebensaison dar. Das lokale Baugewerbe wurde dadurch oftmals aufgebläht. Einbrüche in der Nachfrage (sei es durch wirtschaftliche oder politische Entwicklungen) führen unweigerlich zu einem Zusammenbrechen dieser Seifenblase mit entsprechenden negativen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen.

Der Zweitwohnungsbau bringt aber auch eine ganze Reihe von Problemen mit sich. Zu nennen seien hier etwa der hohe Landschaftsverbrauch, die hohen Infrastrukturkosten für die Erschliessung, die Konkurrenzierung der Hotellerie bei gleichzeitig schlechter Auslastung und Ertragslage, der Druck auf den lokalen Bodenpreis, die Ghetto- oder Geisterstadtbildung sowie die Verkehrsprobleme, verursacht durch die Anreise mit dem motorisierten Individualverkehr (Muggli 1994, S. 8f).

Lex Friedrich

Seit 1961 wird der Erwerb von Grundstücken durch Ausländer in der Schweiz reglementiert. Die heute noch gültige "Lex Friedrich" aus dem Jahre 1983 will "die Überfremdung des einheimischen Bodens verhindern". Dazu werden kantonsweise Kontingente für den Verkauf von Grundstücken an Ausländer verteilt. Die Zahl der Kontingente ist seit 1980 von 3158 auf 1420 gesunken. Nicht gebrauchte Kontingente für den Verkauf von Ferienwohnungen an Ausländer können von

einem Kanton in einen anderen umverteilt werden. In einer Untersuchung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) wurde abgeschätzt, welches die Folgen einer Aufhebung der Lex Friedrich wären (VLP 1995). Die Studie kam zum Schluss, dass die Nachfrage nach Zweitwohnungen mittelfristig um 20-40% steigen würde, wobei sich diese Nachfrage v.a. auf die prestigeträchtigen Ferienorte konzentrieren würde. Auf regionalen Teilmärkten wurde mehr die Inland- denn die Auslandnachfrage als Problem eingestuft. Auf Grund der lokal sehr unterschiedlichen Auswirkungen kam die Studie zum Schluss, dass auf die Weiterführung der Lex Friedrich zu verzichten sei, und dass das Problem vielmehr im Rahmen der Ortsplanungen anzugehen sei (VLP 1995 S. 29f).

Bundesunterstützung mit WEG und WS

Der Bund fördert den Wohnungsbau und das Wohneigentum vor allem über zwei Instrumente:

- Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) aus dem Jahre 1974 will die allgemeinen Grundlagen des Wohnungsbaus, das Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen und den Erwerb von Wohn- und Hauseigentum fördern.
- Das Bundesgesetz über die Verbesserungen der Wohnverhältnisse im Berggebiet (WS) aus dem Jahre 1970 soll die qualitativen Verhältnisse in Häusern und Wohnungen im Berggebiet verbessern, um so der Abwanderung entgegenzuwirken.

EINFLUSSFAKTOREN

Attraktiver Siedlungsraum als Chance

Ein attraktiver Siedlungsraum ist ein wesentlicher Standortfaktor für die Berggebiete. Insbesondere die voralpinen Gebiete können sich damit als Wohnstandorte für die in den Agglomerationen werktätige Bevölkerung etablieren. Aber auch für die anderen Berggebiete kann ein attraktiver Siedlungsraum ausschlaggebend für die Zuwanderung und den langfristigen Erhalt der Bevölkerung sein.

Geplanter Rückzug des Bundes aus Wohnbauförderung

Der Bund will sich vollständig aus dem Bereich der Wohnbauförderung zurückziehen. Die Förderung soll damit vollständig an die Kantone fallen. Das WS läuft im Jahre 2000 aus. Damit müssten die Kantone die Förderung gemäss Gesetz selber weiter finanzieren. Einige Kantone wie z.B. Bern haben bereits reagiert und die Wohnbausanierung fallen gelassen. Der Rückzug des Bundes und einiger Kantone überrascht um so mehr als eine Evaluation den Nutzen dieser Fördermassnahme deutlich nachgewiesen hat (Deschenaux und Erlanger 1998). Demnach hat das Gesetz seine Zielsetzung erreicht, ist einfach und wirkungsvoll in der Handhabung und hat positive regionalwirtschaftliche Wirkung, indem das lokale Gewerbe in den allermeisten Fällen Aufträge kostengünstig ausführte. Bei relativ geringem Aufwand konnten pro Jahr rund 1'000 Wohnungen verbessert oder als Ersatzbauten neu erstellt werden. Für die Jahre 2001 bis 2010 schätzt die Studie einen Sanierungsbedarf für ca. 900 Wohnungen, für welche ein Bundesbeitrag von rund 20 Mio. Fr. erforderlich wäre. Ursprünglich war die Wohnbauförderung auch im Projekt des neuen Finanzausgleichs enthalten. Nach der Auswertung der

Vernehmlassungsergebnisse wurde dieser Bereich aber ausgeklammert und soll nun in einer separaten Refom gelöst werden. Bereits wurden im Parlament drei Motionen Maissen, Oehrli und Wittenwiler hinterlegt, welche die Weiterführung der Wohnbausanierung fordern.

Teilrevision des Raumplanungs-gesetzes

Die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben am 7. Februar 1999 der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes mit einem Anteil von 56 % der Stimmen zugestimmt. Dadurch können neu in der Landwirtschaftszone gewerbliche Bauten als Nebenbetriebe zugelassen werden, sofern sie vom Landwirt selber genutzt werden. Der umstrittene Umbau von Landwirtschaftsgebäuden in Ferienwohnungen bleibt in kantonaler Hoheit, wobei das Bundesgesetz jetzt klare Vorgaben macht (RPG Art. 24d). Grundsätzlich dürfen nur Wohngebäude zu Ferienwohnungen umgebaut werden, wobei dieser Umbau mit strengen Auflagen verbunden ist. Vollständige Zweckänderungen (Umnutzungen von Ställen usw. zu Ferienwohnungen) sind nur ausnahmsweise möglich, wobei diese Ausnahmen ebenfalls an eine Reihe von sehr restriktiven Auflagen gebunden sind:

- die betreffenden Bauten müssen als schützenswert bezeichnet werden und in einem Hinweisinventar erfasst sein,
- das äussere Erscheinungsbild und die bauliche Grundstruktur müssen im wesentlichen unverändert bleiben,
- es darf höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig sein, wobei allfällige Kosten voll vom Eigentümer zu übernehmen sind und
- die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des umliegenden Grundstückes darf nicht gefährdet sein.

Dank diesen Bestimmungen werden die Kantone erstmals einheitliche Vorgaben haben. Durch die sehr restriktiven Auflagen ist kein Boom von Umnutzungen zu erwarten. Die SAB hat die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes u.a. aus folgenden Gründen begrüsst:

- entspricht den Anforderungen an eine multifuntkionale Landwirtschaft;
- sichert die Erwerbsmöglichkeiten und unternehmerischen Tätigkeiten der Bauern (so wird zum Beispiel ein touristischer Nebenerwerb wesentlich erleichtert);
- leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung unserer Kulturlandschaft;
- vereinheitlicht die unterschiedliche Bewilligungspraxis der Kantone.

Bilaterale Abkommen: Lockerung Lex Friedrich

Im Rahmen des Personenverkehrsabkommens der bilateralen Verträge mit der EU soll die Ausländerregelung neu gestaltet werden (Wegfall Saisonnierstatut und neue Grenzgängerregelung). Diese neue Praxis erforderte auch eine Anpassung der Lex Friedrich. Sollten die bilateralen Verträge in der Volksabstimmung angenommen werden, so dürfen künftig ausländische Staatsangehörige mit Wohnsitz in der Schweiz hier auch bewilligungsfrei Grundstücke erwerben. Grenzgänger, welche künftig nur noch am Wochenende nach Hause müssten, dürfen in der Schweiz bewilligungsfrei Zweitwohnungen erwerben. Dadurch ist mit einer leicht steigenden Nachfrage nach Zweitwohnungen zu rechnen.

ZIELE UND MASSNAHMEN

Die Ziele und Massnahmen können wie folgt dargestellt werden:

- Erhalt der dezentralen Besiedelung durch
  - Sicherung der erforderlichen Standorte für wirtschaftliche und kulturelle Tätigkeiten, für Ver- und Entsorgung sowie für Freizeitaktivitäten
  - Umsetzung des teilrevidierten Raumplanungsgesetzes entsprechend dem Willen des Souveräns
  - Effektive Berücksichtigung der Naturgefahren bei der Siedlungsplanung durch konsequente Durchsetzung der entsprechenden Richtlinien
  - Neuregelung des Bereichs Wohnbausanierung
- Erhalt der traditionellen Siedlungen und Bauten als Kulturerbe durch
  - Leitlinien zum Ortsbildschutz
  - Unterstützung konkreter Projekte z.B. durch SAB-Preis
  - Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung. Die Landwirtschaftspolitik muss das betriebliche Einkommen und die Raumplanung die nötige planerische Gestaltungsfreiheit mit sich bringen.
- Förderung attraktiver Siedlungsgebiete durch
  - angemessene und haushälterische Abgrenzung von Siedlungsgebieten
  - Begrenzung des Zweitwohnungsbaus auf Stufe Ortsplanung (verstärkter Handlungsbedarf nach Annahme der bilateralen Abkommen mit der EU)
  - opimalere Ausnutzung der vorhandenen Zweitwohnungen durch zentrale Buchungsstellen, evtl. höhere Besteuerung u.a. Massnahmen
  - Förderung und Gestaltung von innerörtlichen Grünflächen und Naherholungsräumen am Rand der Siedlungsgebiete
  - verkehrliche Massnahmen (siehe Kapitel Verkehr)

5.2.4 Gesundheits- und Sozialwesen

AUSGANGSLAGE UND EINFLUSSFAKTOREN

Finanzierung der sozialen Sicherheit

Auf die zunehmende Überalterung der Bevölkerung wurde bereits im Kapitel über die demographische Entwicklung hingewiesen. Dieser Prozess stellt die Schweiz vor grosse Herausforderungen. Immer weniger Erwerbstätige werden die Renten der älteren Menschen zu bezahlen haben. Mannigfach wurde bereits die Befürchtung geäussert, das heutige System der AHV werde in Zukunft nicht mehr finanzierbar sein. Im Referenzszenario des IDA FiSo 1 wird die finanzielle Mehrbelastung bis ins Jahr 2010 auf 30 Mrd. Fr. geschätzt, wovon die Hälfte durch das Wirtschaftswachstum ausgeglichen würde. Rund zwei Drittel des Mehrbedarfes von 15 Mrd. Fr. würden im Rahmen der bestehenden Gesetze automatisch über höhere Prämien und Beitragssätze finanziert. Demnach verbleibt bis 2010 eine Finanzierungslücke von 5 Mrd. Fr. Nach 2010 wird sich die Problematik angesichts der weiteren Überalterung der Bevölkerung noch verschärfen. Auch mit dem neuen Finanzausgleich bleiben die wichtigsten Bereiche AHV, IV und Arbeitslosenentschädigung weiterhin Bundesangelegenheit. Die

Lösung dieser Problematik ist damit zwar primär dem Bund übertragen, doch werden die Kantone zweifelsohne ihren Beitrag leisten müssen (vergleiche Stabilisierungsprogramm 1998) und der Spardruck im Bundeshaushalt wird weiter ansteigen mit entsprechenden Konsequenzen auf die Ausgabenpolitik in anderen Bereichen.

Und im Berggebiet?

Im Berggebiet stellt sich vor allem die Frage, wie kleinere, finanzschwache Gemeinden mit dem Problem der Überalterung umgehen sollen. Bereits heute verfügen einige Gemeinden nicht mehr über eine genügende Erwerbsbasis, um die erforderlichen Steuereinnahmen zu erhalten. Lösungswege bestehen einerseits in Gemeindezusammenschlüssen (sei es durch Gemeindefusion oder durch vermehrte Kooperation in Teilbereichen) andererseits wird der nationale und vor allem der innerkantonale Finanzausgleich zunehmend gefordert sein.

Familienzulagen

Eine unbefriedigende Situation besteht heute zudem im Bereich der Familienzulagen. Dieser Bereich ist kantonal geregelt, mit der Konsequenz, dass es heute 50 verschiedene Familienzulagesysteme sowie 830 Familienausgleichskassen gibt. Die Beitragssätze sind entsprechend unterschiedlich und variieren zwischen 0,1 und 5% (EFD und KdK, Bern 1999, S. 80f). Mit dem neuen Finanzausgleich war ursprünglich geplant, diesen Bereich in die Bundeshoheit zu übertragen. Auf Grund widersprüchlicher Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sollen die Familienzulagen nun aus dem NFA ausgeklammert werden. Im Interesse der Bevölkerung und des Wirtschaftsstandortes Schweiz muss dieses Anliegen auch unabhängig vom NFA neu geregelt, d.h. in Bundeskompetenz übertragen werden.

Gesundheitswesen - Sicherstellung der Grundversorgung

In Kapitel 3.4.5 wurde bereits aufgezeigt, dass die Grundversorgung im Gesundheitswesen im Berggebiet heute als befriedigend eingestuft werden kann. Lokal bestehen sogar Überkapazitäten und Doppelspurigkeiten, welche in nächster Zeit bereinigt werden müssen. Dieser Versorgungsgrad muss aufrechterhalten werden. Dabei ist weniger die Zahl von Spitälern oder Ärzten entscheidend, als vielmehr die zeitliche Erreichbarkeit. Es wäre deshalb zu prüfen, wie in abgelegeneren Gebieten die Erreichbarkeit verbessert werden kann. Zu denken wäre z.B. an die Kombination von Anbietern mit Diensten der Grundversorgung wie Poststellen, Banken, Gemeindeverwaltung, Transporte und Apotheken. Die unterschiedlichen fachlichen Anforderungen müssten im konkreten Einzelfall gelöst werden. Ein weiterer Ansatz wäre die Bildung von mobilen Ärzteteams, welche bei Bedarf in die Regionen entsandt werden könnten. Das Berggebiet ist aber auch ein wichtiger Anbieter in der Komplementärmedizin (Luftkurorte, Heilbäder usw.). Im Sinne der besseren Nutzung der vorkommenden Potentiale sind auch hier noch Verbesserungen möglich.

Zugang zu Spitzenmedizin

Wie ebenfalls bereits ausgeführt, konzentriert sich die Spitzenmedizin auf die grossen Zentren. Der Zugang zu dieser Spitzenmedizin muss auch in Zukunft gewährleistet werden. Dabei muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass der Übergang zwischen Grundversorgung, spezialisierter Versorgung und hochspezialisierter Versorgung fliessend ist. Es ist deshalb richtig, dass die Sicherstellung der Versorgung auch in spezialisierten Bereichen in Zukunft bei den

Kantonen bleiben wird. Der Zugang soll durch die vermehrte interkantonale Zusammenarbeit gesichert werden. Es handelt sich hierbei um eines der neuen Instrumente des neuen Finanzausgleichs, welches eben diese interkantonale Zusammenarbeit institutionalisieren will. Die Spitzenmedizin liegt im Interesse des gesamten Landes, weshalb diese institutionalisierte Zusammenarbeit unbedingt unterstützt werden muss.

ZIELE UND MASSNAHMEN DER SAB

Die berggebietsspezifischen Ziele und Massnahmen sind:

- Sicherstellung einer zeitgerechten und flächendeckenden Grundversorgung im medizinischen Bereich durch
  - aktive Unterstützung seitens des Bundes und der Kantone
  - wo nötig Abbau von Überkapazitäten, zwecks Verringerung der Kosten
  - nutzen von neuen innovativen Ansätzen wie der Nutzung der Chancen der Alternativmedizin, der Kombination des Angebotes mit anderen Dienstleistungen und dem Einsatz mobiler Teams
- Gewährleistung des Zugangs zur Spitzenmedizin durch
  - Finanzielle Abgeltung für Lasten der Zentrumskantone

5.3 Wirtschaftsraum

5.3.1 Landwirtschaft

AUSGANGSLAGE

Multifunktionale Landwirtschaft

Die schweizerische Landwirtschaft muss vielfältige Aufgaben wahrnehmen. Diese sind u.a. in Art. 104 der Bundesverfassung festgeschrieben:

Art. 104 Landwirtschaft
1 Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:
a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;
c. dezentralen Besiedlung des Landes.

Es ist wichtig zu erkennen, dass die Aufgaben der Landwirtschaft heute weit über die reine Produktionsfunktion hinausgehen. Der Landwirtschaft fallen auch ökologische und soziale Funktionen zu. Der Begriff der multifunktionalen Landwirtschaft hat sich deshalb eingebürgert. Die Landwirtschaft kann dieses Aufgaben aber nicht mit dem Erlös aus dem Verkauf ihrer Produkte finanzieren. Sie ist deshalb auf die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen angewiesen. Vor diesem Hintergrund ist das System der Direktzahlungen im Landwirtschaftsbereich zu verstehen.

Neue Agrarpolitik

Der neue Verfassungsauftrag, die GATT/WTO-Verhandlungen und der Druck des Marktes führten dazu, dass Bundesrat und Parlament ein neues Landwirtschaftsgesetz in Angriff nahmen. 1999 sind die Bestimmungen von "Agrarpolitik 2002" (AP2002) in Kraft getreten. Die AP2002 sieht folgende agrarpolitische Instrumente vor (Quelle: http://www.sab.ch, gekürzt):

- Absatzförderung: Preis- und Absatzgarantien fallen weg. Dafür sollen die Rahmenbedingungen für den Produkteabsatz so ausgestaltet werden, dass die Landwirtschaft möglichst hohe Markterlöse erzielen kann.
- Kennzeichnung: Zur Kennzeichnung von Agrarprodukten werden besondere Vorschriften erlassen. Die Agrarprodukte werden gekennzeichnet nach Herstellungsverfahren (z.B. Bio, tierfreundliche Haltung.....), Ursprungsbezeichnung (Ort, Kanton, Schweizer Berggebiet.....)
- Einfuhren/Importe: Einfuhrzölle werden im Rahmen der WTO beibehalten. Produkte, die nach Methoden hergestellt werden, welche in der Schweiz verboten sind (z.B. Rindfleisch mit Hormonbehandlung aus den USA), müssen entsprechend deklariert werden. Die Zollkontingente nach WTO (mit tieferem Einfuhrzoll) werden nach verschiedenen Kriterien auf die Importeure aufgeteilt, ein wichtiges Kriterium ist die Übernahme von Inlandprodukten durch den Importeur.
- Exporte: Diese können mit Beiträgen unterstützt werden, dass ist insbesondere bei der Milch von Bedeutung.
- Milchwirtschaft: Die Milchproduktion ist nach wie vor kontingentiert, Vermietung oder Verkauf von Kontingenten ist aber in einem bestimmten Rahmen möglich. Falls eine Auslandnachfrage besteht, können zusätzliche Kontingente bewilligt werden. Der Milchpreis wird sich am Markt bilden, wobei verkäste Milch zusätzlich unterstützt wird, sowie Milch aus silofreien Betrieben. Die Buttereinfuhr wird vom Bund kontrolliert.
- Viehwirtschaft: Der Bundesrat setzt Höchstbestände für Nutztiere je Betrieb fest. Für die Fleischproduktion werden Kriterien für die Qualität der Schlachttiere vorgeschrieben. Produzentenorganisationen werden vom Bund mit der Marktüberwachung und saisonaler Marktintervention beauftragt. Dafür werden auch öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt.
- Pflanzenbau: Es bestehen besondere Regelungen für Zuckerrüben, Getreide, Ölsaaten, Kartoffeln, Obst, Trauben und Wein. Nachwachsende Rohstoffe werden mit besonderen Beiträgen gefördert.
- Direktzahlungen: Die Preispolitik ist nicht mehr an die Einkommenspolitik gebunden. Neues Einkommenselement sind Direktzahlungen mit folgenden Kategorien:
  - Allgemeine Direktzahlungen (Flächenbeiträge, Beiträge für rauhfutterverzehrende Grossvieheinheiten usw.)
  - Ökologische Direktzahlungen (extensive Nutzungsformen, Hochstammkulturen, biologische Produktion, tierfreundliche Haltung).
- Sömmerungsbeiträge: Damit die Bestossung der Sömmerungsalpen, welche rund einen Viertel der Fläche der Schweiz ausmachen, gesichert ist, werden für die gesömmerten Tiere Beiträge ausgerichtet.

- Soziale Begleitmassnahmen: Die unter diesem Kapitel erwähnten Betriebshilfen sind zinslose Kredite, welche für höchstens 20 Jahre gewährt werden. Sie sollen die Zinsbelastung einer Familie reduzieren (Umschuldung) oder finanzielle Engpässe überbrücken.
- Strukturverbesserungen: Unterstützt werden landwirtschaftliche Gebäude und Bodenverbesserungen mit Beiträgen à-fonds-perdu und günstige Investitionskrediten.
- Berufsbildung: Sie ist Aufgabe der Kantone, sie wird vom Bund finanziell unterstützt. Der Bund hat in der Berufsbildung eine Koordinationsaufgabe.
- Beratung: Der Bund kann kantonale oder private Beratungsdienste unterstützen. Zur fachlichen/technischen Unterstützung der Beratungsdienste leistet der Bund Finanzhilfen an Beratungszentralen.
- Landwirtschaftliche Forschung: insbesondere im Bereich Tierproduktion, Pflanzenproduktion, Graswirtschaft, Lebensmitteltechnologie, Umweltforschung ist Sache des Bundes.
- Weitere Bereiche: Der Bund kann Vorschriften erlassen oder gewisse Tätigkeiten unterstützen im Bereich Pflanzen- und Tierzucht, Pflanzenschutz, Hilfsstoffe.

Mit Inkrafttreten der sogenannten Agrarpolitik 2002 (AP2002) wird sich eine radikale Abkehr von gewohnten, berechenbaren und für viele Bauern und Bäuerinnen auch bewährten Verhältnissen ereignen. Ob der eingeschlagene Weg für die Schweizer Landwirtschaft gangbar ist, wird sich erst noch weisen müssen. Der Bundesrat hat mehrmals versichert, dass der Umbau sozialverträglich erfolgen soll.

Ausgaben des Bundes für die Landwirtschaft

Die neue Agrarpolitik bringt nicht nur wesentlichen Änderungen im Instrumentarium, sondern auch im Einsatz der finanziellen Mittel. Nach Art. 6 des neuen Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LWG) werden die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Agrarpolitik mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahren bewilligt. Der Bund will mit der Festlegung von Zahlungsrahmen, dass einerseits der Landwirtschaft stabile finanzielle Rahmenbedingungen geboten werden und andererseits das finanzpolitische Erfordernisse nach mehrjähriger Ausgabenplanung erfüllt werden.

Mit seiner am 18. November 1998 verabschiedeten Botschaft unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen Zahlungsrahmen von rund 14 Mia. Fr. für die Landwirtschaft in den Jahren 2000 bis 2003. Mit durchschnittlich 3,5 Mia. Fr. pro Jahr sollen die Agrarausgaben auf dem heutigen Niveau stabilisiert werden. Inklusive Budget 1999 ist bis 2003 folgender Zahlungsrahmen vorgesehen:

Abb. 5.3.1: Zahlungsrahmen für die Landwirtschaft - Voranschlag 1999 und Finanzplan 2000-2003 (in Mio. Fr.)

	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL 2000-2003
Grundlagenverbesserungen	148	221	272	272	272	1'037
Produktion und Absatz	1'335	994	889	820	787	3'490
Direktzahlungen	2'296	2'321	2'366	2'396	2'419	9'502
TOTAL	3'779	3'536	3'527	3'488	3'478	14'029

Quelle: Eidgenössischer Bundesrat 1998

Die Massnahmen zur Grundlagenverbesserung dienen vor allem der Kostensenkung und der Verbesserung der Produktequalität und sind für eine gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft unentbehrlich. Die agrarpolitischen Instrumente unter dem Titel Produktion und Absatz sollen dazu beitragen, dass der Übergang in einen liberalisierten Agrarmarkt für leistungsfähige Betriebe wirtschaftlich verkraftbar bleibt. Die in diesem Bereich vorgesehenen Bundesmittel müssen jedoch gemäss Landwirtschaftsgesetz in den kommenden fünf Jahren von heute rund 1,2 Mia. auf 800 Mio. Fr. abgebaut werden. Die Direktzahlungen sind das wichtigste Instrument zur direkten Stützung der Einkommen. Die Stabilisierung der Agrarausgaben auf dem Niveau des laufenden Jahres – bei gleichzeitigem Wegfall zahlreicher bisheriger Stützungsmassnahmen des Bundes im Rahmen der AP2002 wird einen grossen Anpassungsdruck auf den Ernährungssektor ausüben.

Abb. 5.3.2: Direktzahlungen des Bundes (in Mio. Fr.)

Bezeichnung der Direktzahlungen bis Ende 1998		Neubenennung der Direktzahlungen seit Jan. 1999	1998 [1]			1999
			Total	Davon Berggebiet [2] absolut	in %	Budget
1.	**Ergänzende Direktzahlungen**		**825,1**	**476,1**	**57,7**	**1'203**
1.1	Erg. DZ nach Art 31a LwG	**Flächenbeiträge**	825,1	476,1	57,7	1'203
2.	**Ausgleichszahlungen für erschwerte Produktionsbedingungen**		**421,1**	**421,1**	**100,0**	
2.1	Kostenbeiträge für Viehhalter im Berggebiet	**Tierhaltung unter erschwerten Bedingungen**	259,1	259,1	100,0	252
2.2	Bewirtschaftungsbeiträge (Hang- und Sömmerungsbeiträge)		162,0	162,0	100,0	167
		Hangbeiträge für Reben				10
3.	**Ökologische Direktzahlungen**		**745,0**	**261,4**	**35,1**	**429**
3.1	Beiträge nach Art. 31b LwG Ökologischer Ausgleich, Bio, BTS, RAUS [4] IP	**Flächenbeiträge**	**688,5**	225,0	38,7	
3.2	Beiträge für Extensogetreide und Raps		45,7	29,0	63,5	
3.3	Bewirtschaftungsbeiträge nach Art. 18d NHG für Naturschutzleistungen der Landwirtschaft		10,8	7,4	68,5	
		Gewässerschutz				30
4.	**Produktionslenkende Direktzahlungen**		**410,7**	**228,3**	**55,6**	
4.1	Anbauprämien für Futtergetreide und Körnerleguminosen		52,1	13,5	25,9	
4.2	Beiträge für Grünbrache und nachwachsende Rohstoffe		18,7	3,2	17,1	
4.3	Beiträge für Nichtverkehrsmilchproduzenten (Kuhbeiträge)	**Beiträge für rauh-futterverzehrende Nutztiere**	91,9	74,9	81,5	280
4.4	Siloverbotsentschädigung		64,0	35,3	55,2	26
4.5	Zulage für verkäste Milch		184,0	101,4	55,1	90
5.	**Sozialpolitisch motivierte Direktzahlungen [3]**		**141,7**	**64,5**	**45,5**	**ca. 135**
5.1	Kinderzulagen an Kleinbauern		119,6	61,0	61,0	
5.2	Kinderzulagen an landw. Arbeitnehmer		22,1	3,5	15,8	
Total			2'543,6	1'451,4	57,0	2'517

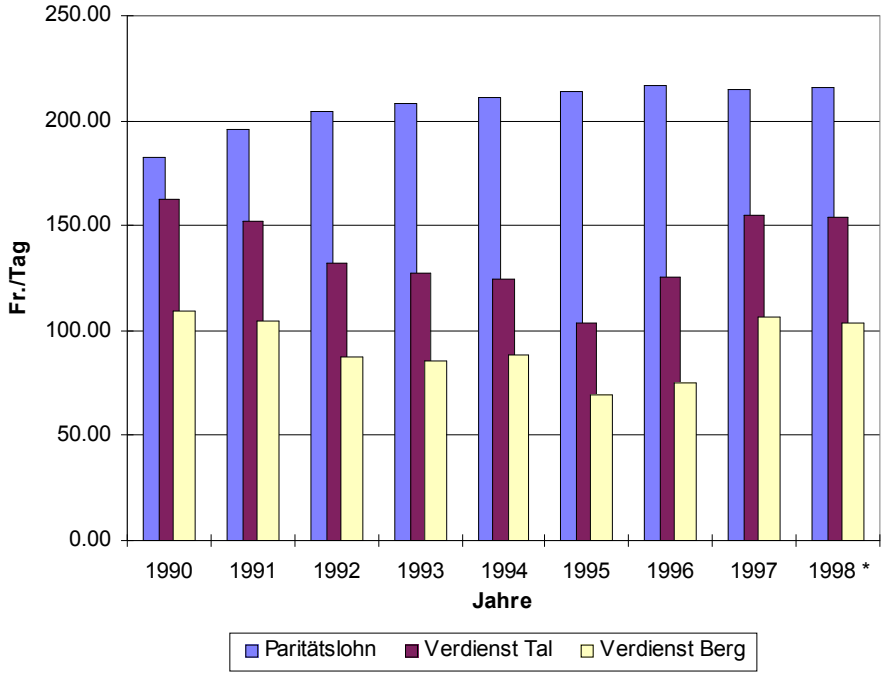
1) Teilweise provisorische Zahlen
2) inkl. Hügelzone; Aufteilung zum Teil geschätzt
3) Finanziert durch Arbeitgeberbeiträge sowie durch Bund und Kantone
4) BTS = Besonders tierfreundliche Haltung / RAUS = Regelmässiger Auslauf im Freien

Quelle: SAB 1999b, S. 82

Landwirtschaftliches Einkommen und Arbeitsverdienst

1997 erreichte das landwirtschaftliche Einkommen der Bergbetriebe Fr. 56'948.--. Nach einem ständigen Rückgang ist damit wiederum der Wert von 1992 (Fr. 54'464.--) erreicht. Die Gründe sind in einer Zunahme des Rohertrages, einer Stabilisierung der Sachkosten, einem Rückgang der Arbeitskosten und der Schuldzinsen zu suchen. Der Rohertrag ist nach einem Rückgang in den Jahren 1995 und 1996 für 1997 auf Fr. 162'108.-- pro Betrieb gestiegen. Dafür gibt es zwei Gründe. Die Erträge aus der tierischen Produktion waren deutlich höher und die Direktzahlungen sind auch angestiegen. Gerade der Preisanstieg bei Schlachtkühen hat auch dazu geführt, dass keine weitere Korrektur der Inventarwerte nach unten mehr nötig war.

Abb. 5.3.3: Paritätslohn und Arbeitsverdienst der Tal- und Bergbetriebe 1990 - 1998



* Schätzungen SBV, August 1998

Quelle: SAB 1999b, S. 77

Als Bemessungsgrundlage für die unterschiedlichen Einkommensverhältnisse zwischen Berg- und Talbetrieben sowie vergleichbaren Anstellungen in anderen Branchen diente bis 1998 der Paritätslohn. Der Unterschied zwischen Berg und Tal lag dabei bei ungefähr einem Viertel bis einem Drittel und der Unterschied zwischen Bergbetrieben und dem Paritätslohn bei rund 50%.

Ab 1999 wird das Arbeitseinkommen der Bauern mit dem Arbeitseinkommen der übrigen Wirtschaftssektoren einer Region verglichen. Da die Rahmenbedingungen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen sehr unterschiedlich sind, wird der Vergleich der Entwicklung der Arbeitseinkommen wichtiger sein als die Arbeitseinkommen selbst. Der Zinsanspruch für das Eigenkapital wird nach der Rendite der Bundesobligationen berechnet. Der Einfluss der Landwirtschaft auf die Umwelt soll anhand agroökologischer Kriterien bestimmt werden.

EINFLUSSFAKTOREN

Massiver Rückgang

In der schweizerischen Landwirtschaft hat in den Jahren 1990 bis 1996 ein besonders starker Rückgang bei den Zahlen der Betriebe wie der Beschäftigten stattgefunden. Dies geht aus der Auswertung der landwirtschaftlichen Betriebszählung von 1996 und dem Vergleich mit den Zahlen aus den vorausgegangenen Zählungen in den Jahren 1985 und 1990 hervor: Während zwischen 1985 und 1990 gesamtschweizerisch eine Abnahme von 6 Prozent bei den Betrieben zu verzeichnen war, belief sich diese für die Zeit von 1990 bis 1996

auf 14,4 Prozent, anders ausgedrückt, es verschwanden im Durchschnitt jährlich 2220 Betriebe – was der Aufgabe von täglich sechs Landwirtschaftsbetrieben entspricht.

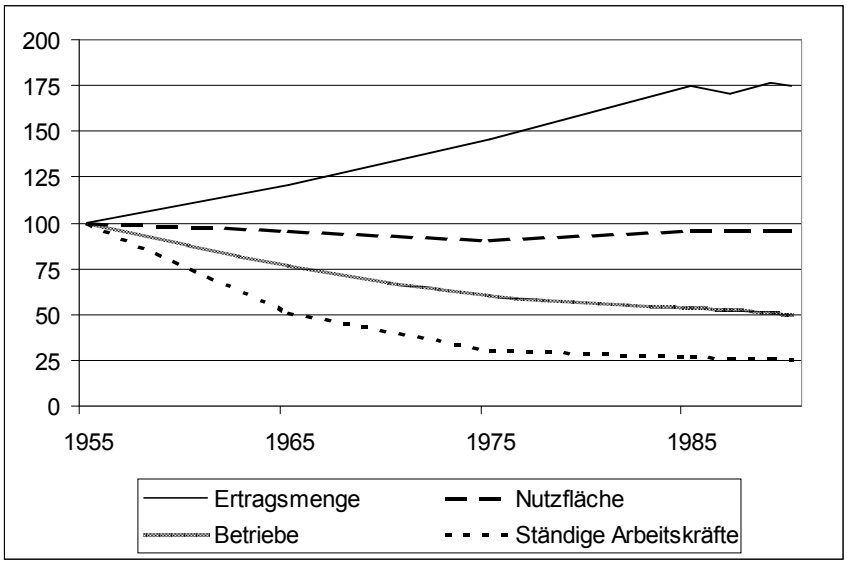
Verschärfter Strukturwandel

Beim starken Rückgang zwischen den zwei letzten Betriebszählungen handelt es sich um den Fortgang eines langjährigen Trends beim Strukturwandel in der Landwirtschaft, allerdings in verschärfter Form gegenüber früheren Perioden. Auffallend ist, dass sich diese Entwicklung in einer Zeit der wirtschaftlichen Flaute abgespielt hat, wo gesamthaft der Sog aus den übrigen Bereichen der Wirtschaft zurückgegangen war.

Konzentration

Auf Grund des verstärkten Konzentrationsprozesses ist die durchschnittliche Grösse pro Betrieb von 10,8 Hektaren pro Betrieb im Jahr 1985 auf 13,6 ha angestiegen. Die rund 56'000 hauptberuflich geführten Betriebe machen 70 Prozent der Gesamtzahl der Betriebe aus, während ihr Anteil elf Jahre zuvor noch 71% betragen hatte.

Abb. 5.3.4: Entwicklung der Landwirtschaft (Index 1955 = 100)

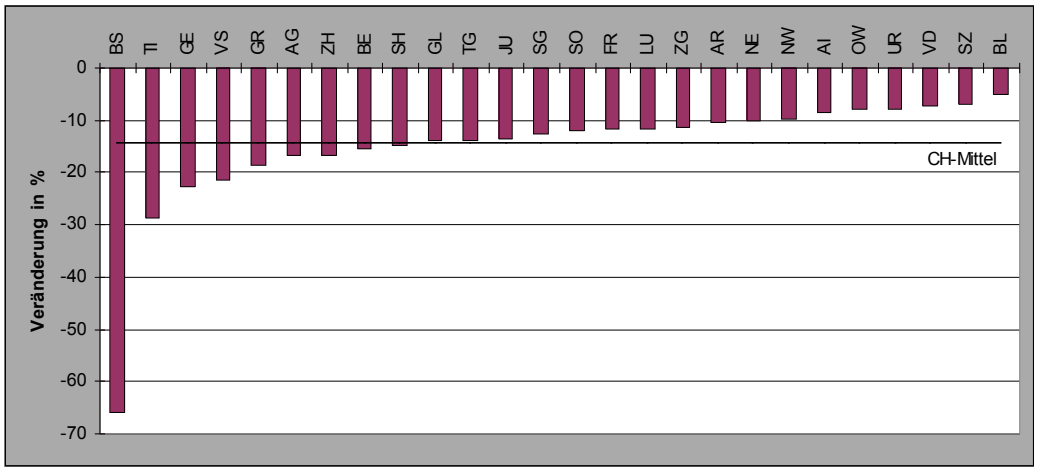


Quelle: BRP 1996, S. 19

Massiver Einbruch bei Beschäftigtenzahlen

Die Anzahl der Beschäftigten in der schweizerischen Landwirtschaft ist von 253‘600 im Jahre 1990 auf 225'200 (1996) zurückgegangen, was einer Verminderung von rund 11% entspricht. Die Vollzeitbeschäftigten machen mit 121'500 im Jahr 1996 knapp die Hälfte aus. Für den gesamten Primärsektor (Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau und Fischerei) wurden in der allgemeinen Betriebszählung von 1995 insgesamt 242'500 Beschäftigte und 82'900 Arbeitsstätten ermittelt. Die Zahl der Vollzeitbeschäftigten lag bei 135'500, was etwas mehr als die Hälfte ausmacht. Gemessen am Total von 2'834'200 Vollzeitbeschäftigten macht der Primärsektor noch 4,8% aus, gegenüber einem Anteil von 7,5% im Jahr 1975 und 6,5% im Jahr 1985.

Abb. 5.3.5: Prozentuale Veränderung der Zahl der Landwirtschaftsbetriebe 1990 bis 1996 nach Kantonen



Quelle: BfS-Zahlen auf Internet; Einblicke in die Schweizerische Landwirtschaft, S.65

Verteilungskämpfe absehbar

Der Zahlungsrahmen hat zur Folge, dass die Verteilungskämpfe nun innerhalb der Landwirtschaft stattfinden. Der vom Bundesrat vorgegebene Rahmen steht nicht zur Diskussion. Die verschiedenen Interessen innerhalb der Landwirtschaft werden aber nun gegeneinander vorgehen. Es wäre in dieser Situation wünschenswert, dass sich diese Kreise wieder auf die vielzitierte bäuerliche Solidarität besinnen würden.

Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz

Mit der Liberalisierung der Marktordnungen hängt die Zukunft der Schweizer Landwirtschaft vermehrt und unmittelbar von der erfolgreichen Vermarktung ihrer Produkte ab. Der Bund kann gestützt auf Art. 12 des neuen Landwirtschaftsgesetzes und aufgrund der Absatzförderungsverordnung die entsprechenden Selbsthilfemassnahmen der Landwirtschaft subsidiär unterstützen. Er kann sich sowohl an Absatzförderungsmassnahmen (Marketing-Kommunikation) im Inland als auch auf den Exportmärkten bis zu 50 % der Gesamtkosten beteiligen. Die Prioritätensetzung für den Mitteleinsatz des Bundes im Bereich der Absatzförderung wird aufgrund einer Portfolio-Analyse vorgenommen, die der Bewertung der Landwirtschaftsprodukte in bezug auf ihre Investitionsattraktivität dient. Neben Projekten im Bereich Marketing-Kommunikation werden auch gemeinsame Massnahmen der Landwirtschaft in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit, Verkaufsförderung oder Marktforschung unterstützt.

Druck auf Einkommen

Die Agrarpolitik 2002, die vom Bund auch als Annäherungsprozess an die Europäische Union verstanden wird, setzt die Landwirtschaft grossen Belastungen aus. Neuste Berechnungen des Bundes als Grundlage für die Botschaft zu den landwirtschaftlichen Rahmenkrediten für die Jahre 2000 bis 2003 zeigen, dass die neue Agrarpolitik grössere Einkommensverluste in der Landwirtschaft zur Folge haben wird, als bisher angenommen wurde. Der Bundesrat schätzt die jährlichen Einkommensverluste bis zum Jahre 2003 auf 2,5 bis 3 %. Bisher ging er von Einbussen in der Grössenordnung von 2 % aus.

Bilaterale Abkommen

Die bilateralen Abkommen mit der EU bringen einen weitere Öffnung im Landwirtschaftsbereich. Die Reform der Agrarpolitik in der Schweiz und die Reform der Agrarpolitik der EU im Rahmen der Agenda 2000 werden den Einfluss der international wirksamen Marktkräfte auf den schweizerischen Markt für Nahrungsmittel und landwirtschaftliche Produkte noch stärker spürbar machen. Die Wettbewerbssituation für die schweizerische Landwirtschaft wird also noch weiter verschärft werden. Umgekehrt bringt die Öffnung aber auch einen leichteren Zugang von schweizerischen Produkten (v.a. Milchprodukte) zum europäischen Markt, vorausgesetzt, sie weisen entsprechende Spezialisierungen und Produktekennzeichnungen auf.

EU-Beitritt?

Ein Beitritt zur Europäischen Union hätte einen weiter verschärften Preisdruck auf die landwirtschaftliche Produkte zur Folge. Der bereits in Gang befindliche Strukturwandel würde sich massiv beschleunigen. Die Schweiz wäre nicht in der Lage, den Einkommensausfall mit weiteren Direktzahlungen zu kompensieren, weil der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten in diesem Bereich begrenzt ist. Von den Zugangsmöglichkeiten zum europäischen Markt dürften nur wie bereits bei den bilateralen Abkommen spezialisierte Produkte profitieren.

Weitreichende Konsequenzen

Ein Abbau der Landwirtschaft hat neben den Auswirkungen im eigentlichen landwirtschaftlichen Bereich aber noch zahlreiche weitergehende Auswirkungen:

- Landesversorgung mit Lebensmitteln nicht mehr gewährleistet
- zunehmende Auslandsabhängigkeit
- Aufgabe der Bewirtschaftung von Flächen insbesondere in Extremlagen im Berggebiet mit anschliessender Vergandung und schliesslich Einwaldung
- Attraktivitätsverlust der Landschaft für Einheimische und Gäste
- Abnahme der Bevölkerung (auch der nichtlandwirtschaftlichen) im ländlichen Raum entgegen der Zielsetzung der dezentralen Besiedelung
- Schwindende Wirtschaftskraft im ländlichen Raum
- (...)

Neuer Finanzausgleich

Die Ausgestaltung der AP2002 entspricht den Zielsetzungen des Neuen Finanzausgleichs. Die beiden Sachgeschäfte sind kompatibel.

ZIELE UND MASSNAHMEN

Mit der AP2002 hat sich die Landwirtschaft explizit den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung verschrieben. Die SAB unterstützt diese Zielsetzung. Wie in der Formulierung von Art. 103 der Bundesverfassung eindrücklich zur Geltung kommt, hat die Landwirtschaft äusserst wichtige Aufgaben in diesem Zusammenhang zu übernehmen. Durch die verschiedenen geschilderten Einflussfaktoren ist die Zukunft der Landwirtschaft ohne flankierende Massnahmen aber in Frage gestellt. Die Aufgabe zahlreicher Landwirtschaftsbetriebe, wie sie in den vergangenen Jahren zu beobachten war, ist Zeichen für einen tiefgreifenden Strukturwandel. Dieser Strukturwandel wurde

vom Gesetzgeber mit der AP2002 bewusst gewählt. Ziel muss es sein, dass die Landwirtschaft als ganzes gestärkt aus diesem Strukturwandel hervorgeht. Falsch wäre aber die Forderung, die Landwirtschaft müsse sich aus verschiedenen Räumen vollständig zurückziehen. Die schweizerische Kulturlandschaft ist geprägt durch die Bewirtschaftung. Die Aufgabe der Bewirtschaftung führt zu einer ungewollten Veränderung der Landschaft und damit zu einem Identitätsverlust.

Die SAB setzt sich deshalb ein für die
- Förderung der Multifunktionalität der (Berg-)Landwirtschaft
- Steigerung der Wertschöpfung in der Landwirtschaft und
- Sicherstellung der langfristigen Finanzierung

Dazu müssen folgende Massnahmen anvisiert werden:
- Die ökologischen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft müssen abgegolten werden. Dies entspricht der heutigen Ausgestaltung des Systems der Direktzahlungen als Bundesaufgabe.
- Die Landwirtschaftsbetriebe müssen ihre Produkte vermehrt nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen anbieten. Dazu gehören u.a. Direktvermarktung, die Teilnahme an regionalen Agrarmarketingprojekten zusammen mit anderen Branchen oder auch der Aufbau eines Agrotourismus als Diversifikationspotential. Die branchenübergreifende Zusammenarbeit wird immer wichtiger und dringender. Zu diesem Bereich gehört auch die Produktekennzeichnung, wobei zwei Aspekte besonders wichtig sind, die Herkunftsbezeichnung und der Nachweis der ökologischen Produktion.
- Aber auch innerhalb der Landwirtschaft selber müssen vermehrt Zusammenarbeitsformen angestrebt werden.
- Die Raumplanung muss der Landwirtschaft genügend geeignete Flächen zur Verfügung stellen und diese auch absichern.
- Die traditionellen Bewirtschaftungsformen und Bauten müssen mit agrarwirtschaftlichen und raumplanerischen Massnahmen besonders erhalten und gefördert werden.
- Sensibilisierung der Offentlichkeit und der politischen Entscheidungsträger für die Anliegen der Berglandwirtschaft.

5.3.2 Forstwirtschaft

AUSGANGSLAGE

Stellenwert des Waldes

Die Schweiz verfügt über rund 1,2 Mio. Hektaren Wald. Damit sind rund 30 % des Landes bewaldet. Bezogen auf die Einwohnerzahl beträgt die Waldfläche 1'800 m^2, ähnlich wie in den Nachbarländern. Die Waldfläche hat in den letzten 10 Jahren um 4 % zugenommen. Diese Zunahme fand vor allem im Gebirge statt, mehrheitlich oberhalb 1000 m ü.M., auf Grenzertragsböden, in Hanglagen mit 40 bis 80 % Neigung und im öffentlichen Eigentum. 68% der Waldfläche sind in öffentlichem Eigentum.

Der Wald dient zahlreichen Pflanzen und Tieren als Lebensraum. Der Wald beherbergt rund 70% aller Tier- und Pflanzenarten der Schweiz. Insbesondere Waldränder sind äusserst wertvolle Biotope. Die Wälder nehmen zudem einen wichtigen Stellenwert als Kohlenstoffspeicher ein. Es wird geschätzt, dass im Schweizer Wald rund 310 Mio. Tonnen Kohlenstoff gespeichert sind. In verarbeitetem Holz sind ca. 39 Mio. Tonnen gespeichert (BUWAL 1997c, S. 26). Durch die Luft verfrachtete Schadstoffe sind gleichzeitig aber auch eine Gefährdung für den Wald. Es wird geschätzt, dass die Stickstoffeinträge heute in der Schweiz zehnmal höher sind als die natürlichen Werte. Aufgrund von Berechnungen sind die kritischen Eintragswerte auf 95% der Waldfläche überschritten. Auch bei Schwefel wurde der kritische Eintragswert auf 63% der Waldfläche überschritten (BUWAL 1997c, S. 29f).

Funktionen des Waldes

Der Wald erfüllt zahlreiche Funktionen. Die wichtigsten sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Abb. 5.3.6: Funktionen des Waldes

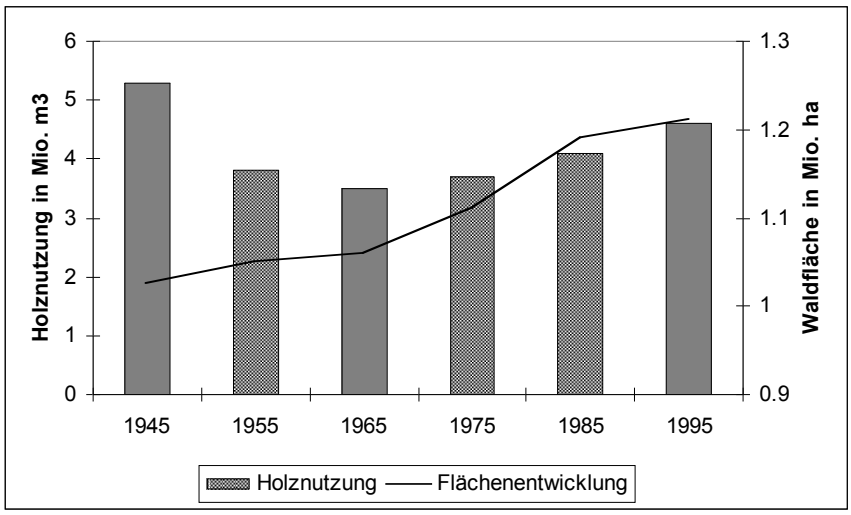
Wohlfahrtsleistung	Schutzleistung	Nutzleistungen
• Lebensraum • Erholungs- und Erlebnisraum • Gliederung der Landschaft • Produktion von Sauerstoff • Wasserfilter und -speicher • Luftfilter und Lärmschutz • moderierender Einfluss auf Klima	• Lawinen • Hochwasser • Steinschlag • Bodenerosion und Rutschungen • Wind	• Holzgewinnung

Quelle: http://www.admin.ch/bfs/stat_ch/bre07/vaedemecum/dvad1a.htm

Waldnutzung heute nicht (mehr) nachhaltig

Gerade auch bei der Energieressource Holz besteht noch ein beträchtliches Potential. Im Schweizer Wald wird weniger Holz geerntet als nachwächst: Der jährliche Zuwachs an verwertbarem Holz betrug gemäss zweitem Landesforstinventar (LFI) in den letzten Jahren im Schnitt 7,5 Mio. m^3, davon wurden aber nur rund 5,5 Mio. m^3 genutzt. Der gesamte Holzverbrauch der Schweiz beträgt inklusive Einfuhren rund 7 Mio. m^3. Wegen der Unternutzung ist das durchschnittliche Alter der Bestände in den letzten Jahren von 91 auf 97 Jahre gestiegen. Die Altersstruktur des Waldes ist nicht nachhaltig: Junge Bestände bis 60 Jahre sind untervertreten, Bestände mit Alter zwischen 91 und 150 Jahren sowie über 180 Jahren dagegen übervertreten. Wird die Nutzung nicht gesteigert, werden die Holzvorräte in den nächsten 20 Jahren um weitere 10 % zunehmen - womit sich bezüglich Holzproduktion die Altersstruktur des Waldes weiter verschlechtert.

Abb. 5.3.7: Flächenentwicklung und Holznutzung des Schweizer Waldes



Quelle: *BFS 1997b, S. 15f*

Holznutzung

Das genutzte Holz wird für folgende Zwecke verwendet:

- 31% als Energieholz
- 33% als Papierrrohstoff
- 21% für das Bauwesen
- 7% für die Möbelproduktion
- 6% für Verpackungswaren und
- je 1% für den Do-it-yourself- und Holzwarensektor.

Quelle: Waldwirtschaft Verband Schweiz: http://wvs.ch/Waldwirtschaft(d)/Holzzuwachs(d).htm

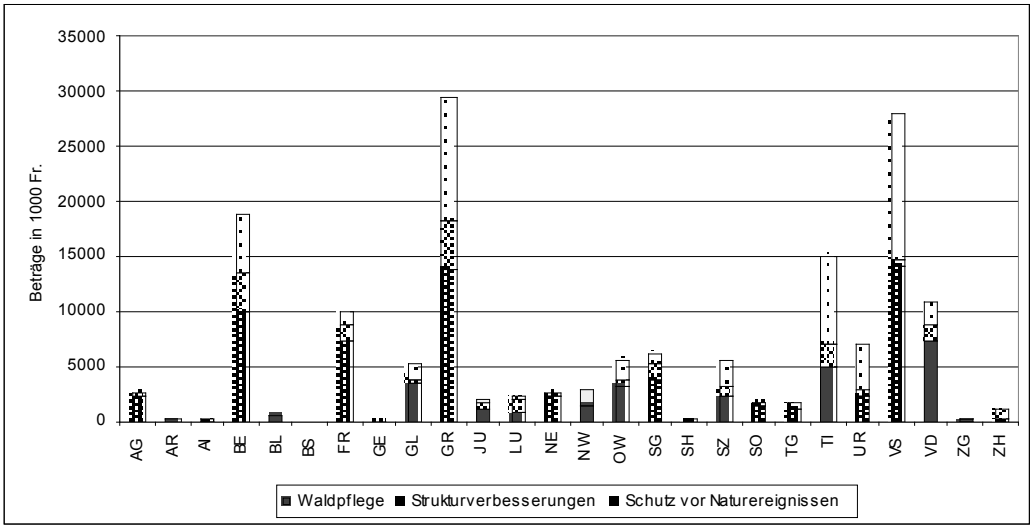
Hohes energietechnisches Potential

Das theoretische Potential an Energieholz wird auf etwa 6 Millionen Kubikmeter pro Jahr geschätzt. Mit einer zusätzlichen Nutzung von 1 Million Kubikmeter Energieholz liessen sich jedes Jahr 200'000 Tonnen Heizöl einsparen. Dadurch würde der CO_2-Ausstoss um 650'000 Tonnen vermindert. Mit dieser zusätzlichen Nutzung könnten rund 2'200 Holzschnitzelheizungen zu je 500 Kilowatt Leistung betrieben werden. Eine solche Anlage reicht aus, um ein Werk- und Bürogebäude, ein Schulhaus mit Turnhalle sowie ein Wohnquartier mit zwanzig Drei- bis Vierzimmer-Wohnungen zu beheizen und mit Warmwasser zu versorgen.

Arbeitgeber Forstwirtschaft

Die öffentlichen und privaten Forstbetriebe im Berggebiet bieten Arbeitsplätze für rund 5'000 Personen. Hinzu kommen noch rund 4'100 Arbeitsplätze in Sägereibetrieben. Die Forstwirtschaft ist damit ein wichtiger Arbeitgeber, der vor allem den Vorteil aufweist, gerade auch in abgelegenen Gebieten präsent zu sein. Durch eine gezielte Förderung des Holzes als erneuerbarer Energieform können auch Arbeitsplätze im Berggebiet erhalten und geschaffen werden.

Abb. 5.3.8: Waldförderung durch den Bund – ausbezahlte Bundesbeiträge 1996 an die Kantone



Quelle: BFS 1997b, S. 75

EINFLUSSFAKTOREN

Human induzierte Veränderung durch Treibhauseffekt

Die Klimaerwärmung, sofern sie im prognostizierten Umfang stattfindet, wird nicht zu einer Abnahme der Waldfläche, wohl aber zu einer veränderten Artenzusammensetzung führen. Mit zunehmender Temperatur werden Laubbäume vermehrt in höhere Lagen vorstossen. Deren Wert im Rahmen der Schutzfunktion ist aber deutlich geringer als jener von Nadelbäumen. Zunehmende Trockenheit steigert zusätzlich die Anfälligkeit gegen Schädlinge. Gemäss Modellannahmen ist ferner mit einer Zunahme von Extremereignissen zu rechnen. Der Wald wird also voraussichtlich vermehrt durch Lawinenniedergänge, Murgänge, Sturmschäden usw. geschwächt. Es wäre verfehlt, die Forstwirtschaft mit der Abwehr dieser Veränderungen zu beauftragen. Eine internationale Klimapolitik mit starkem nationalem Engagement ist gefordert. (Zuber, in: Montagna 11 und 12/1994, S. 9f bzw. 12f)

Pflege des Schutzwaldes: Eine Versicherung

Während Jahrhunderten wurde der Schweizer Wald intensiv genutzt als Brennholz- und Baustofflieferant. Wie aufgezeigt wächst die Waldfläche aber seit dem Zweiten Weltkrieg stetig an. Allein zwischen 1985 und 1995 nahm die gesamtschweizerische Waldfläche um 4% zu. Diese Zunahme ist besonders stark im Gebirge und deutliches Anzeichen der teilweise aufgegebenen Bewirtschaftung (durch Forstbetriebe aber v.a. auch Aufgabe der Bewirtschaftung von Landwirtschaftsflächen mit anschliessender Vergandung und Verbuschung der Flächen). Die Forstbetriebe im Berggebiet befinden sich in einem Teufelskreis. Durch die hohen Bewirtschaftungskosten können sie rasch unrentabel werden und schränken deshalb die Bewirtschaftung weiter ein. Dadurch verschlechtert sich aber auf der anderen Seite auch die Ertragslage. Ein Rückgang der Bewirtschaftung hat gravierende Folgen.

Ein überalterter Wald kann langfristig seine Schutzfunktion nicht mehr wahrnehmen. Das Risiko von Naturgefahren steigt damit an. Ereignisse wie der Lawinenwinter 1998/99 zeigen aber die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Naturgefahren. Alleine die direkten Schäden infolge von Lawinenereignissen werden für diesen Winter auf 250 - 300 Mio. Fr. geschätzt. Die indirekten Schäden liegen zudem noch wesentlich höher (Gastgewerbe, Bahnen, Stromversorgung usw.). Der Verlust von 17 Menschenleben kann nicht wieder gut gemacht werden. Eine optimale Waldpflege muss angesichts derartiger Folgen mit einer Versicherung verglichen werden. Der Pflege insbesondere des Schutzwaldes im Berggebiet kommt höchste Bedeutung zu. Dazu sind auch entsprechende Erschliessungswege erforderlich. Vor allem muss aber die Forstwirtschaft mit ihren dezentralen Strukturen erhalten werden. Ein gepflegter Wald stellt in seiner Funktion als Erholungsraum auch einen wesentlichen Attraktivitätsfaktor für Einheimische und Gäste dar.

Welcher Platz für die Wildnis?

Aus Naturschutzkreisen wird seit längerer Zeit gefordert, dass Waldflächen nicht mehr gepflegt werden sollten, um so der Wildnis wieder ihren Platz zu lassen. Im Extremfall wird sogar gefordert, dass sich der Mensch gezielt aus Räumen zurückziehen solle und auf jegliche weitere Nutzung verzichten solle. Die SAB vertritt hier klar die Auffassung, dass diese Haltung der Zielsetzung der dezentralen Besiedlung und der Nutzung der knappen Raumressourcen widerspricht. Auch angesichts der oben aufgelisteten Waldfunktionen muss die Aufgabe der Pflege und Bewirtschaftung äusserst kritisch hinterfragt werden. Denkbar wäre höchstens einzelfallweise eine Verwilderung innerhalb von Waldgebieten, welche nachweislich keine anderen Funktionen haben.

Gesetzliche Grundlagen

Kritisch hinterfragt werden muss allerdings die heutige starre Ausgestaltung des Waldgesetzes aus dem Jahre 1991. Das Waldgesetz hat dabei weitgehend die Bestimmungen aus dem Forstpolizeigesetz aus dem Jahre 1902 übernommen, wonach die Waldfläche zu erhalten ist. Jegliche Rodung muss obligatorisch kompensiert werden und im Wald sind keine weiteren Nutzungen zulässig. Angesichts der stetig zunehmenden Waldfläche müsste diese Praxis unbedingt geändert werden. Die Notwendigkeit von Ersatzaufforstungen sollte fall- und gebietsweise unter Berücksichtigung der natürlichen Waldzunahme abgeklärt werden. Der Wald sollte ferner seine unterschiedlichen Funktionen wahrnehmen können. Dazu sind Waldnutzungspläne zu erstellen, welche entsprechende Gebiete ausscheiden und Nutzungskonflikte ausschliessen.

Förderung Baurohstoff Holz

Eine paradoxe Situation besteht bezüglich des Holzes als Baustoff. Im Schweizer Wald bleiben jährlich rund 2 Mio. m^3 Holz ungenutzt liegen. Dafür importiert die Schweiz billiges Holz aus den skandinavischen Ländern und den Nachbarstaaten. Zudem werden immer noch Edelhölzer aus tropischen Ländern importiert, welche dort oftmals im Raubbau gerodet werden und bleibende Schäden nicht nur mit lokalem sondern sogar mit globalem Ausmass verursachen. Es muss deshalb ein Ziel sein, das einheimische Holz als Rohstoff in der Bauwirtschaft noch stärker zu fördern.

Branchenübergreifende Kooperation und Betriebszusammenlegungen

Das Verhältnis Aufwand - Ertrag bei der Waldbewirtschaftung lässt sich nur schwer verbessern. In der kleinstrukturierten Branche sind deshalb Zusammenschlüsse zu grösseren Betriebseinheiten zur gemeinsamen Holznutzung und Waldpflege unumgänglich (betriebswirtschaftliche Zusammenarbeit, nicht Waldzusammenlegungen). Ferner sollten durch branchenübergreifende Kooperationen z.B. im Rahmen von Regionalmarketingprojekten neue Absatzkanäle für Holzprodukte gesucht werden, wobei traditionelle Produkte ebenso ihren Platz haben wie besonders innovative. Das Holz kann in der regionalen Kreislaufwirtschaft einen wichtigen Platz einnehmen.

Holz 2000

Schliesslich sollte noch auf das Programm Holz 2000 verwiesen werden, welches versucht, durch die Förderung von konkreten Projekten die Holzressourcen des Schweizer Waldes besser zu nutzen und insbesondere auch die Bevölkerung zu sensibilisieren.

Neuer Finanzausgleich

Die Waldpolitik ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Die Kantone sind verantwortlich für den Vollzug des Waldgesetzes. Der Bund leistet abgestuft nach Finanzkraft finanzielle Hilfe. Gemäss dem Projekt NFA wird sich der Bund in Zukunft auf die strategische Ebene und das Controlling beschränken. Finanzmittel sollen im Rahmen von mehrjährigen Programmen gesprochen werden, wobei der konkrete Programmbeitrag des Bundes Ergebnis von Verhandlungen zwischen Bund und Kantonen sein wird. Dieses Vorgehen wird zur Zeit im Rahmen des Projektes effor2 mit einigen Kantonen getestet.

ZIELE UND MASSNAHMEN

Die Forstwirtschaft kann dann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn der Wald seine verschiedenen Funktionen optimal ausüben kann, die Arbeitsplätze in der Forstwirtschaft langfristig gesichert sind und der Wald den verschiedenen Ansprüchen entsprechend genutzt werden kann.

Für die SAB stehen folgende Ziele im Vordergrund:

- Der Wald muss als Wirtschaftsfaktor aufgewertet werden.
- Die Schutzfunktion muss verstärkt berücksichtigt werden.
- Eine differenzierte Nutzung des Waldes muss ermöglicht werden.
- Der Wald muss auch mit raumplanerischen Mitteln "bewirtschaftet" und entsprechend in die Raumplanung einbezogen werden.
- Gestaltung der Rahmenbedingungen, so dass die Waldwirtschaft erhalten werden kann.

Konkret können folgende Massnahmen zur Erreichung der genannten Ziele beitragen:

- Es sind Waldnutzungspläne zu erstellen, welche die verschiedenen zugelassenen Nutzungen bezeichnen und Nutzungskonflikte ausschliessen. Schutzwäldern ist dabei eine Vorrangstellung einzuräumen. Deren Bestand und

Funktion muss durch entsprechende Pflege- und Verbesserungsprojekte gewährleistet werden.

- Im Rahmen der Förderung erneuerbarer Energieträger (Energieabgabe) muss auch explizit das Holz gefördert werden.
- Zertifizierung des Rohstoffes Holz mit Hilfe der bereits eingeführten Label "Q - Swiss Quality" und "FSC" (Forest Stewardship Council).
- Das Waldgesetz und die dazugehörige Verordnung sollten derart revidiert werden, dass nicht mehr a priori jeder gerodeter m^2 Wald ersetzt werden muss.
- Zusammenschlüsse zu grösseren Betriebseinheiten sind unumgänglich. Ferner sollten durch branchenübergreifende Kooperationen z.B. im Rahmen von Regionalmarketingprojekten neue Absatzkanäle für Holzprodukte gesucht werden, wobei traditionelle Produkte ebenso ihren Platz haben wie besonders innovative.
- Die Bevölkerung und die Entscheidungsträger von Politik und Wirtschaft müssen für die vielfältigen Funktionen des Waldes sensibilisiert werden.
- Es wäre ein Modell vergleichbar jenem der EU zu prüfen, wonach für die Waldbewirtschaftung Flächenbeiträge ausgerichtet würden.
- Bei Schadenfällen (z.B. Sturmschäden Viviane 1991 und Lothar 1999) muss eine differenzierte Schadensbehebung erfolgen.
- Auch unabhängig von der Ausgestaltung des NFA sollte das Programm effor2 weitergezogen werden.

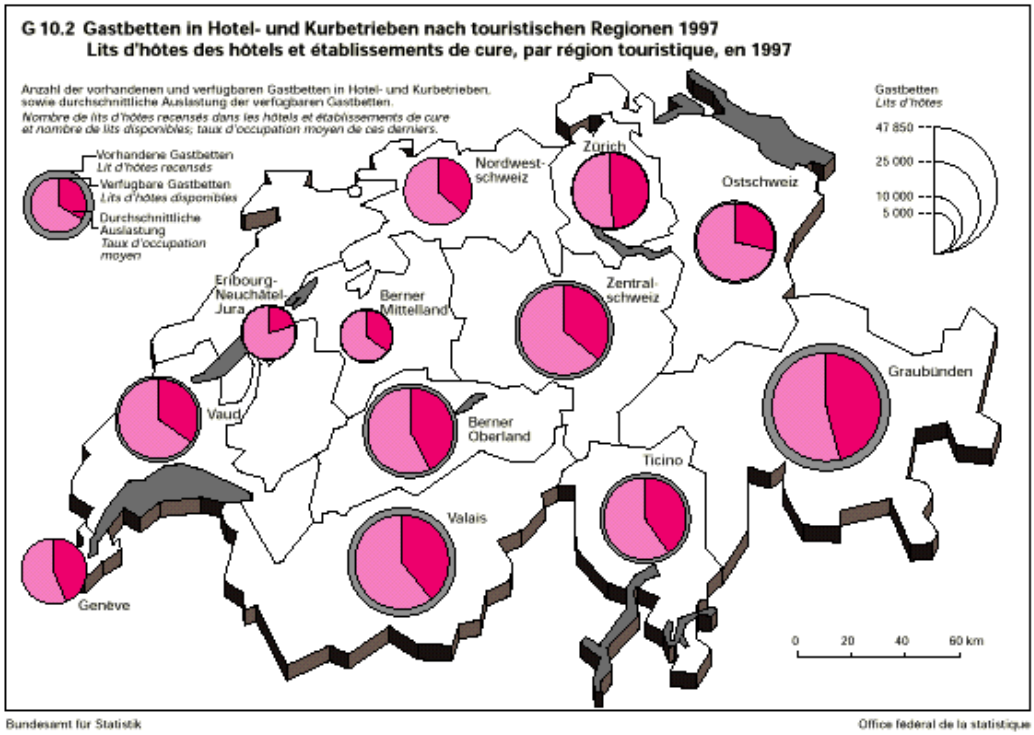
5.3.3 Tourismus

AUSGANGSLAGE

Tourismus - bedeutender Wirtschaftsfaktor für das Berggebiet

Die Bedeutung des Tourismus für die schweizerische Volkswirtschaft wird häufig unterschätzt. Mit Einnahmen von 11.2 Mia. Franken gemäss Fremdenverkehrsbilanz bildet der Tourismus jedoch die drittgrösste Exportbranche. Die Ausgaben der Touristen in der Schweiz betrugen 1997 rund 20.6 Mia. Fr. (5.6% des BIP). Der Tourismus hat ausserdem eine sehr grosse Beschäftigungswirkung, sind doch gesamtschweizerisch rund 300’000 Personen (9% aller Erwerbstätigen) in der Tourismusbranche beschäftigt.

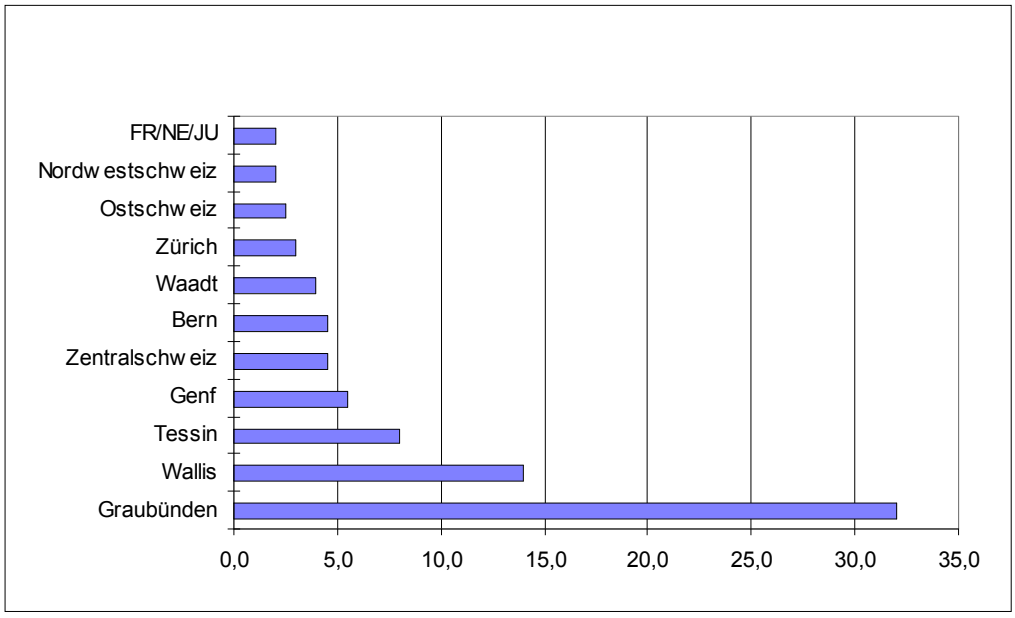
Abb. 5.3.9: Touristisches Angebot in der Schweiz 1997



Quelle: BFS 1998

Der Tourismus stellt insbesondere für die Berggebiete eine wichtige, oftmals sogar die einzige Einkommensquelle dar. 1997 wurden 57% der Logiernächte im Alpen- und Juragebiet verzeichnet (BFS 1997c, S. 91). *Regionale Bedeutung*

Abb. 5.3.10: Regionale Bedeutung des Tourismus (Hotelübernachtungen im Verhältnis zur Wohnbevölkerung (1995)



Quelle: SBG 1996

Die Bedeutung des Tourismus spiegelt sich auch in der Zahl der touristischen Transportanlagen (TTA) wieder. Dieser wesentliche Bestandteil der touristischen *Touristische Transport-anlagen*

Infrastruktur umfasst gemäss TTA-Statistik von 1991 1'870 Anlagen in der ganzen Schweiz, welche ein Transportvermögen von rund 1,5 Mio. Personen pro Stunde aufweisen. Allein auf die Kantone Graubünden und Wallis fällt dabei die Hälfte dieser Anlagen.

Regionale Wertschöpfung

Durch den Tourismus werden Arbeitsplätze im Berggebiet geschaffen. Für zahlreiche Orte und Regionen stellt der Tourismus die einzige Einkommensquelle dar. In der Region Mittelbünden beispielsweise ist die Hälfte des regionalen Bruttoinlandproduktes tourismusabhängig. 50% aller Erwerbstätigen der Region Mittelbünden sind im Tourismus beschäftigt.

Abb. 5.3.11: Wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus in den Regionen

Region	Bruttowertschöpfung (direkt und indirekt) des Tourismus in % der gesamten Wertschöpfung	Tourismusbedingte Beschäftigung in %
Mittelbünden	51	51
Berner Oberland	27	28
Stadt Bern	11	12
Schweiz	8	9

Quelle: Eidgenössischer Bundesrat 1996b, S. 13

Beispiel Berner Oberland

Im Berner Oberland konnten im Jahre 1993/94 20,3 Mio. Aufenthaltstage verbucht werden. Die dadurch ausgelöste touristische Gesamtnachfrage betrug rund 1,7 Mrd. Fr. Gemessen am Bruttoinlandprodukt des Berner Oberlandes von 6,86 Mrd. Fr. entspricht dies einem Beitrag von rund 25% (Müller et al. 1995). Wesentlich mitverantwortlich für dieses Resultat ist der Wintertourismus. Bei den Bergbahnen entfallen z.B. 60% der touristischen Nachfrage auf die Wintersaison. Bei einer rein lokalen Betrachtungsweise zeigt sich die Bedeutung des Wintertourismus noch viel deutlicher. In Meiringen-Hasliberg macht die Wintersaison über 80% der Einnahmen der Bergbahnen aus. Mit dem erwirtschafteten Umsatz steigern sie die lokale Wertschöpfung um rund 3,7 Mio. Fr. (BIGA 1995b, S. 44).

Tourismus kein isolierter Bereich

Ohne Tourismus wäre die einheimische Bevölkerung gezwungen, auswärts einen Arbeitsplatz zu suchen. Abwanderung wäre die logische Folgerung. Die weiterführenden Konsequenzen einer Abwanderung wären aber letztlich verheerend. Die Landschaft könnte nicht mehr bewirtschaftet werden, keine Infrastrukturbauten mehr erstellt werden usw. Hier zeigt sich nicht zuletzt die enge Partnerschaft, die Landwirtschaft und Tourismus anstreben müssen. Beide sind aufeinander angewiesen. Insbesondere der Tourismus profitiert wesentlich von der Ressource Landschaft. Verschiedene Studien zeigen immer wieder, dass Landschaft / Natur und Umwelt die grösste Stärke des schweizerischen Tourismus sind. Dieses Bild wird auch durch die Gästebefragungen bestätigt. Die Landschaft figuriert dabei immer an oberster Stelle bei der Wahl für eine Reise in die Schweiz und auch beim Zufriedenheitsindex.

EINFLUSSFAKTOREN

Zukünftig steigende Bedeutung des Tourismus für den ländlichen Raum

Die Bedeutung des Tourismus für den ländlichen Raum wird zukünftig noch weiter steigen. Bedingt durch die Globalisierung und Liberalisierung wird in der Schweiz eine noch akzentuiertere räumliche Arbeitsteilung stattfinden. Die wichtigen Exportbranchen konzentrieren sich im Agglomerationsraum. Der ländliche Raum wird durch den Abbau in der Landwirtschaft und auch bei grossen Industrie- und Gewerbebetrieben weiter an Wirtschaftskraft verlieren. Für viele Berggebietsregionen stellt deshalb der Tourismus den zentralen Wirtschaftsfaktor der Zukunft dar. Dabei kann es aber nicht darum gehen, das bestehende Angebot einfach weiter auszubauen, sondern es müssen auch neue innovative, den jeweiligen Randbedingungen angepasste Tourismusformen entwickelt werden. Der Ländliche Tourismus, verstanden als ein aus den Eigenheiten der jeweiligen Region heraus zu entwicklender Tourismus im ländlichen Raum, welcher den Kriterien der Nachhaltigen Entwicklung entspricht, bietet hier eine mögliche Chance.

Grenzen des Wachstums

Im Konflikt zwischen Wachstum der Tourismuswirtschaft und Beeinträchtigung seiner ureigensten Ressource, der Landschaft, zeigt sich aber auch, dass der Tourismus Grenzen hat. Aus dieser Optik wurde in den 80-er Jahren die Idee des sanften Tourismus entwickelt. Fortan sollten umweltschonende Formen des Tourismus im Vordergrund der touristischen Entwicklung stehen. Leider muss festgestellt werden, dass der Begriff des sanften Tourismus durch verschiedene Marketingmassnahmen verwässert wurde. In der aktuellen Diskussion wird deshalb von einer vermehrten Ausrichtung des Tourismus an den Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung gesprochen. Das Protokoll Tourismus zur Alpenkonvention entspricht diesem Ansinnen.

Massentourismus oder qualitativer Tourismus?

Kritiker des Tourismus fordern immer wieder eine Abkehr vom Massentourismus. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass es gerade der Massentourismus ist, welcher die Wertschöpfung im Tourismus und damit die wirtschaftliche Existenz ganzer Regionen und sogar Kantone ausmacht. Ein reiner Nischentourismus könnte dies nicht wettmachen. Der Massentourismus hat aber negative Folgen. Es muss deshalb darum gehen, diese negativen Folgen möglichst einzudämmen (siehe Massnahmenkatalog). Neue Angebote sollten bereits so weit als möglich den Gedanken der Nachhaltigen Entwicklung beinhalten bzw. bestehende Angebote darauf ausgerichtet werden. Dazu zwei Beispiele:

- Ländlicher Tourismus: Unter den Begriff Ländlicher Tourismus fallen jene Tourismusformen im ländlichen Raum, welche dem Gast die Region, ihre natürlichen und soziokulturellen Eigenheiten näher bringen. Der Ländliche Tourismus soll zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung beitragen, dabei aber auch die sozialen und ökologischen Aspekte berücksichtigen. Der Ländliche Tourismus kann für Regionen, welche bisher kaum touristisch erschlossen waren, ein neues bzw. für bereits erschlossene Regionen ein Diversifikationspotential darstellen. 1999 hat die SAB zusammen mit zahlreichen Partnern ein Netzwerk als nationale Plattform für den Ländlichen Tourismus lanciert.

- Konzessionspolitik: Bisher werden touristische Transportanlagen einzelfallweise beurteilt. Die Auswirkungen auf die betroffene Region können dadurch nicht umfassend und abschliessend beurteilt werden. Im Sinne einer integralen Planung sollten Planung und Bewilligung künftig gebietsweise erfolgen. Dabei sollten die ökonomischen, sozialen und ökologischen Aspekte gleichermassen analysiert werden. Dazu könnte ein lokaler/ regionaler Sachplan Tourismus erstellt werden, welcher aus dem „herkömmlichen Tourismuskonzept“ (gewünschte touristische Entwicklung) besteht, ergänzt durch die räumliche und zeitliche Festlegung der Ausbauvorhaben (Zeithorizont 10 - 15 Jahre) sowie Aufzeigen der Finanzierung, insbesondere Eigenfinanzierung / Fremdfinanzierung. Ferner ein Gesamt-Umweltverträglichkeitsbericht für das Gebiet (nicht objektweise, bedingt Revision UVP-Verordnung) und schliesslich ein Mitwirkungsverfahren der Bevölkerung gemäss Art. 4 RPG am Sachplan.

In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, dass eine bessere saisonale Verteilung des Tourismus angestrebt wird. Dazu gehört einerseits eine vermehrte Förderung des Sommertourismus, andererseits aber auch die Schaffung neuer attraktiver Angebote in der Vor- und Nachsaison.

Tourismus vor neuen Herausforderungen

Der Tourismus steht aber auch laufend vor neuen Herausforderungen. Die Ansprüche der Gäste haben in den letzten Jahren einen rasanten Wandel durchgemacht und werden auch weiter ändern (z.B. Erlebnisferien). Die Tourismusdestinationen müssen sich diesen geänderten Ansprüchen anpassen, wollen sie auf dem Markt bestehen. Zu den menschlich bedingten Veränderungen treten aber auch natürlich bedingte. Insbesondere zu erwähnen sei hier die Klimaerwärmung, welche vor allem Wintersportorte in Lagen unter 1500m zum Umdenken zwingt.

Tourismuspolitik als Querschnittaufgabe

Tourismuspolitik ist eine Querschnittaufgabe. Bestimmungen in Bereichen wie Arbeitsmarkt, Landschaftsschutz, Verkehrspolitik, Raumplanung usw. können direkte Auswirkungen auf den Tourismus haben.

Tourismuspolitik des Bundes

Der Bund nimmt nur geringfügig Einfluss auf die Tourismuspolitik. Ein schweizerisches Tourismusgesetz gibt es nicht und der Dienst für Tourismus beim seco umfasst gerade mal zwei Personen. Die zentralen Instrumente des Bundes sind der Kredit an Schweiz Tourismus und seit 1998 der Bundesbeschluss über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour).

Schweiz Tourismus

Schweiz Tourismus ist die gesamtschweizerische Marketingorganisation. Sie wird jährlich durch Kredite des Bundes unterstützt. Dieser Kredit kann als eine Exportförderungsmassnahme verstanden werden. Ende 1999 hat das Parlament für die Jahre 2001 - 2004 weitere 190 Mio. Fr. gesprochen. In der Diskussion zeigte sich deutlich, dass der Goodwill für den Tourismus im Moment erschöpft ist. Ausnahmen und Sonderbehandlungen für den Tourismus wird es in Zukunft nicht mehr so leicht geben.

InnoTour

Am 1. Februar 1998 trat der Bundesbeschluss über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour) in Kraft. Der Bundesbeschluss stützt sich auf den Bericht des Bundesrates vom 29. Mai 1996 über die Tourismuspolitik und sieht vor, dass für beispielhafte Projekte in Schlüsselbereichen des Tourismus eine Finanzhilfe gewährt werden soll. Der vom Parlament bewilligte Kredit von 18 Mio. Fr. wurde durch Sparmassnahmen auf 16,7 Mio. Fr. reduziert. Die grosse Zahl eingegangener Projekte bestätigt die Stossrichtung des Bundesbeschlusses. Es können lange nicht alle Projekte unterstützt werden.

Künftige staatliche Unterstützung?

Der Bundesbeschluss InnoTour läuft Ende 2001 aus. Ab diesem Zeitpunkt stünde keine direkte Bundeshilfe für die Gestaltung des Angebotes in der Schweiz mehr zur Verfügung. Die SAB plädiert deshalb seit längerer Zeit für die Einführung eines eidgenössischen Tourismusförderungsgesetzes, welches die unterschiedlichen kantonalen Bestimmungen koordinieren, Einfluss auf die Angebotsgestaltung in der Schweiz nehmen und auch die Unterstützung des Tourismus als Exportbranche regeln könnte. Zur Zeit laufen Bestrebungen, den Bundesbeschluss InnoTour mit einer Neuausrichtung zu verlängern. Am 7. Dezember 1999 hat der Nationalrat eine Motion entgegengenommen, welche den Bundesrat beauftragt, bis Ende 2001 einen Bericht und gegebenfalls Anträge mit Massnahmen zur Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes (unter Berücksichtigung der beruflichen Aus- und Weiterbildung) im touristischen Bereich vorzulegen (99.3569). Gemäss dieser Motion sollten also künftig die Bereiche Angebotsstruktur, Qualität und Ausbildung im Vordergrund stehen.

Finanzierung der touristischen Infrastruktur

Die Schweiz verfügt über eine umfangreiche touristische Infrastruktur. So gibt es z.B. rund 6'000 Hotelbetriebe und rund 1'900 touristische Transportanlagen. Diese umfangreiche Infrastruktur trägt entscheidend zur Nutzung des touristischen Potentials bei. Andererseits ist diese Infrastruktur aber sehr kapitalintensiv. Dabei steht heute nicht der Neubau sondern die Erneuerung der bestehnden Einrichtungen im Zentrum. Alleine für die Erneuerung der Hotellerie wird mit einem Kapitalbedarf von rund 3 Mrd. Fr. gerechnet. Die Banken betreiben seit einigen Jahren eine sehr zurückhaltende Kreditpolitik gegenüber Tourismusbetrieben. Es stellt sich deshalb die Frage, wie der Finanzbedarf gedeckt werden kann. Es kann dabei aber nicht darum gehen, überalterte Strukturen und Überkapazitäten weiter künstlich am Leben zu erhalten. Die Unterstützung muss sich auf jene Betriebe konzentrieren, welche gute Marktchancen haben, innovative Angebote bereitstellen, mit anderen Partnern kooperieren (v.a. auch branchenübergreifend!) und in Destinationen eingebunden sind. Damit diese Betriebe sich durchsetzen können, sollte ihnen Risikokapital bereitgestellt werden, wie es die gleichlautenden Motionen Hess und Gadient Ende 1998 gefordert haben. In diesem Zusammenhang muss auch die Kreditvergabepraxis der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) kritisch überprüft werden. Die SGH sollte ebenfalls die aufgezählten Kriterien verwenden. In diesem Zusammenhang sei auch auf den weiter oben skizzierten Vorschlag betreffs eines lokalen / regionalen Sachplans verwiesen. Ein derartiger Sachplan kann für die

Tourismusregion eine ideale Grundlage für die Verhandlungen mit den Banken sein. Prüfenswert ist ferner der Vorschlag, analog zu den Energieberatern im Zuge der Neuausrichtung von InnoTour regionale Tourismusberatungsstellen zu schaffen, welche die Anbieter "software"-mässig beraten könnten (Finanzen, Aus- und Weiterbildung, Kooperationen, Qualitätsrichtlinien usw.).

Arbeitsmarkt Tourismus

Es ist wichtig zu erkennen, dass es im Tourismus nicht ein isoliertes Angebot oder eine isolierte Dienstleistung gibt. Vielmehr spricht man von einer Dienstleistungskette, welche von der Werbung durch die Verkaufsorganisation über die Anreise, den Aufenthalt und die Rückreise schliesslich bis zur Nachbetreuung reicht. Über die Zufriedenheit des Gastes entscheidet letztlich das schwächste Glied in dieser Kette. Von Kritikern wird dem Schweizer Tourismus immer wieder vorgeworfen, das schwächste Glied in dieser Kette sei die Freundlichkeit des Empfangs. Dem Arbeitsmarkt Tourismus kommt deshalb eine zentrale Bedeutung zu. Im Vordergrund muss hier die Verbesserung des Images des Tourismus als Ganzes und der Tourismusberufe stehen, wodurch vermehrt einheimische Arbeitskräfte rekrutiert werden können. Wichtig ist ferner die Ausbildung der Arbeitgeber und -nehmer. Die berufliche Weiterbildung sollte möglichst dezentral vor Ort erfolgen. Die Geschäftsführer der IHG-Regionen können dabei eine Mittlerrolle übernehmen.

Mehrwertsteuer (MWSt)

In zwei wichtigen Bereichen konnten 1999 die Rahmenbedingungen für den Tourismus verbessert werden. Die Verkehrsvereine werden von der MWSt befreit, soweit sie Leistungen zugunsten der Allgemeinheit erbringen, wobei diese Befreiung an ganz konkrete Bestimmungen geknüpft ist. Ferner wurde auch der Sondersatz für die Beherbergung von 3,5 % bis zum Jahr 2003 verlängert.

Spielbanken

Das Schweizer Stimmvolk hat 1993 in einer Abstimmung der Errichtung und Betreibung von Spielbanken zugestimmt. Dabei wird unterschieden zwischen Grand Casinos und Kursälen. Im Berggebiet haben vor allem letztere eine grosse Bedeutung. Sie können zur Belebung des touristischen Angebotes beitragen und durch die Abgaben den Standortgemeinden zusätzliche Einnahmen verschaffen. Die restriktive Bewilligungspraxis zeigt allerdings, dass der Bundesrat die Spielbanken eher als Gesundheitsrisiko denn als touristisches Potential einschätzt. Nach Vorstellungen des Bundesrates sollen gesamtschweizerisch nur 20 bis 25 Spielbanken errichtet werden (EJPD 1999).

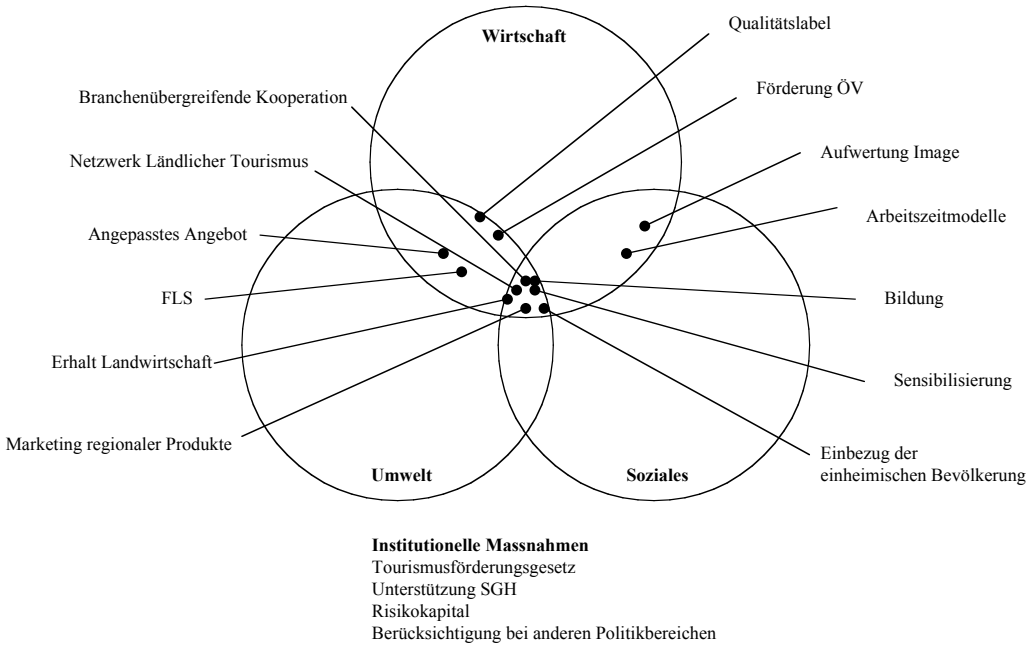
ZIELE UND MASSNAHMEN

Die SAB ist sich der enormen Bedeutung des Tourismus für die Berggebiete bewusst. Die SAB setzt sich für eine nachhaltige Entwicklung im Bereiche des Tourismus ein, welche die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Rahmenbedingungen sowie Auswirkungen angemessen berücksichtigt. Im einzelnen sieht die SAB auf nationaler Ebene folgende Ziele und Massnahmen:

- Verstärkte Verankerung des Tourismus auf Bundesebene durch

  - Schaffung eines eidgenössischen Tourismusförderungsgesetzes mit Instrumenten zur Förderung von Kommunikation (Werbung) und Produktgestaltung
  - Zur Verfügung stellen von Risikokapital (Neuorientierung SGH oder neue Kapitalgesellschaft)
  - Berücksichtigung der besonderen Rahmenbedingungen des Tourismus bei anderen Politikbereichen (Bsp. Mehrwertsteuergesetz, Spielbankengesetz)
- Förderung des Tourismus im ländlichen Raum als Chance zur (gesamtwirtschaftlichen) Entwicklung / Diversifikation durch
  - ein Netzwerk Ländlicher Tourismus
  - branchenübergreifende Kooperationen
  - Marketing von regionalen Produkten
- Erhalt einer intakten Natur und Landschaft als Ressource des Tourismus durch
  - Anpassung des Freizeitangebotes an naturräumliche Begebenheiten
  - Erhalt der Landwirtschaft
  - Marketing von regionalen Produkten
  - Förderung von einheimischen Produkten in der Gastronomie / Hotellerie
  - branchenübergreifende Kooperationen
  - gebietsweise Umweltverträglichkeitsprüfungen bei Wintersportanlagen (statt wie bisher Einezobjektweise)
  - Fonds Landschaft Schweiz (FLS) u.a.
- Förderung des Sommertourismus und des Tourismus in der Vor- und Nachsaison durch
  - Schaffung neuer innovativer und attraktiver Angebote. Beispiele: Erlebnistourismus, Kulturtourismus, Naturtourismus.
- Steigerung der Attraktivität des Tourismus als Erwerbsmöglichkeit für die einheimische Bevölkerung im Berggebiet durch
  - Einbinden der Anliegen des Tourismus in Bildungswesen (Lehrer!)
  - Sensibilisierung via Medien und Veranstaltungen
  - Aufwertung der Arbeitsplätze durch neue Ausbildungsmodelle und Jahresarbeitszeitmodelle
  - Steigerung des Images der Tourismusberufe
  - Förderung der Aus-, Fort- und Weiterbildung im Tourismus
- Wahrung der kulturellen Identität der Tourismusregionen durch
  - Einbezug der einheimischen Bevölkerung in die Entscheidungsprozesse
  - entsprechende Bildungs- und Kommunikationsmassnahmen
- Qualitätssteigerung durch
  - Anwendung bestehender schweizerischer Qualitätslabels
- Förderung des öffentlichen Verkehrs als Leistungserbringer für den Tourismus durch
  - Einflussnahme auf gesetzgeberischer Stufe
  - Mitarbeit / Initiative bei lokalen / regionalen Pilotprojekten

Massnahmenkatalog Tourismus aus Sicht der Nachhaltigen Entwicklung



5.3.4 Energie

AUSGANGSLAGE

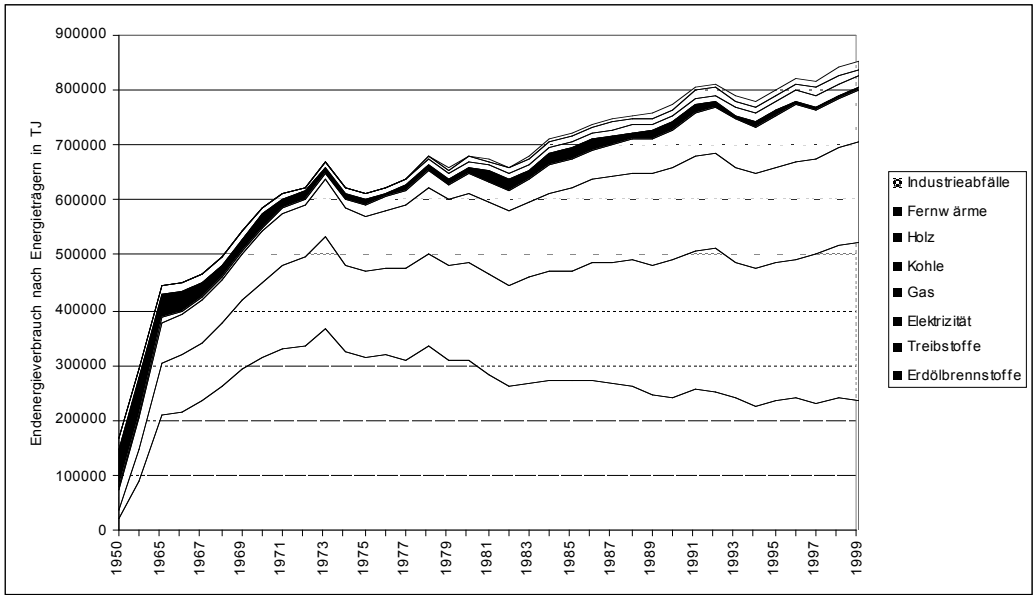
Stetig ansteigender Energieverbrauch

Der Endverbrauch von Energieträgern hat in der Schweiz eine interessante Entwicklung durchgemacht. Bis 1973 kann ein markanter Anstieg insbesondere der Energieträger auf Erdölbasis verzeichnet werden. Infolge der Erdölkrise von 1973 ist der Verbrauch an Erdölbrennstoffen seither rückläufig. Ausgebaut wurde dagegen aber vor allem der Anteil der Elektrizität sowie wenn auch in geringerem Umfang von Gas. Der zunehmende Anteil an Treibstoffen ist Ausruck der gestiegenen Mobilität. Der Verbrauch von Kohle ist nach einer kurzen Renaissance um 1981 wieder stark rückläufig. Demgegenüber hat sich seit 1979 der Verbrauch von Holz als Energieträger verdoppelt. Fernwärme und Industrieabfälle werden seit 1978 gesondert in der Statistik ausgewiesen. Seither hat sich der Verbrauch von Fernwärme verdoppelt (stagniert aber seit 1987), jener von Industrieabfällen ist um das 2,5-fache angestiegen. Insgesamt ist damit der Gesamtenergieverbrauch bis 1991 weiter angestiegen. Seither schwankt der Gesamtenergieverbrauch auf hohem Niveau mit leicht steigender Tendenz. Der Anteil der erneuerbaren Energieträger Wasserkraft, Holz, Fernwärme, Industrieabfälle[2], Sonne, Wind, Biogas und Umweltwärme macht 1998 ca. 18.3% am Gesamtenergieverbauch aus. 1980 betrug dieser Anteil noch ca. 16%. Der Anteil kann nicht genau bestimmt werden, da für den Endenergieverbrauch nicht zwischen Elektrizität aus

[2] Fernwärme und Industrieabfälle gelten allgemein nicht als erneuerbare Energieträger. Sie werden hier aber trotzdem unter dieser Kategorie aufgeführt, da es sich um eine aus der Optik der Nachhaltigkeit sinnvolle Verwertung ohnehin anfallender Wärme handelt.

Wasserkraftwerken oder thermischen Kraftwerken unterschieden werden kann. Die Abschätzung erfolgte deshalb aufgrund des Anteils der Kraftwerke an der Primärenergieproduktion.

Abb. 5.3.12: Endverbrauch nach Energieträgern in der Schweiz



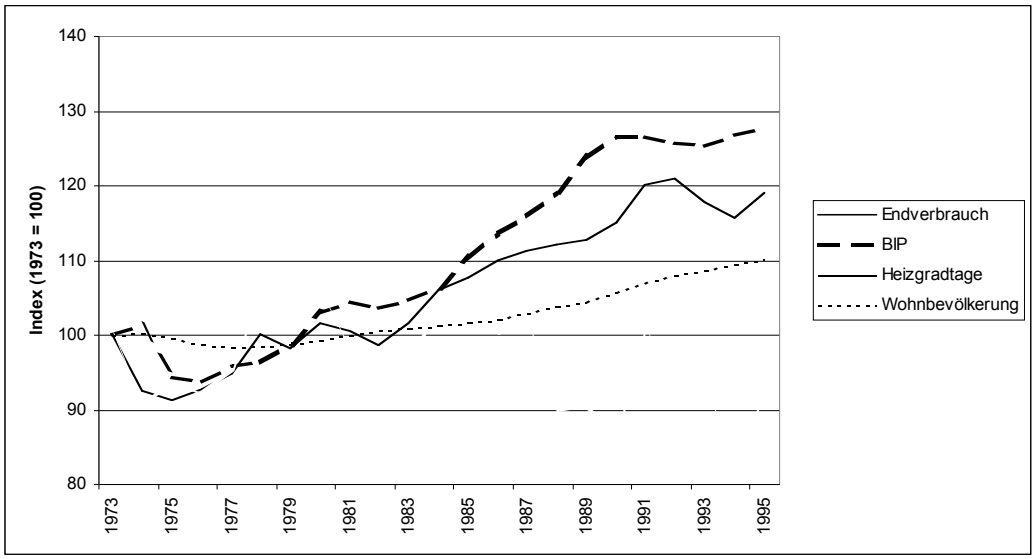
Quelle: VSE 1996 und BFE 2000

Energieverbrauch im Vergleich

Absolut gesehen steigt der Energieverbrauch also auch heute noch weiter an. Aufschlussreich ist nun ein Vergleich mit der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung. Der Energieverbrauch ist in den letzten 20 Jahren etwa im Gleichschritt mit dem Bevölkerungswachstum gestiegen. Er ist aber weniger stark als das Bruttoinlandprodukt (BIP) gestiegen. Dabei haben sicher die rückläufigen Heizgradtage[3] moderierend gewirkt.

[3] Als Heizgradtage gelten Tage mit einer mittleren Aussentemperatur von 12ºC oder weniger. Man geht dabei davon aus, dass ab dieser Temperatur ein Raum geheizt werden muss, um 20ºC Innentemperatur aufrechtzuerhalten.

Abb. 5.3.13: Energieverbrauch, BIP, Heizgradtage und Wohnbevölkerung im Vergleich (1973 = 100)



Quelle: VSE 1996

Erneuerbare Ressource Wasserkraft

Die Wasserkraft ist erneuerbar. Sie verbraucht den Rohstoff Wasser nicht. Sie nutzt nur dessen Energieinhalt, der beim Abfliessen der Gewässer ohne Nutzung als Wärme an die Umgebung abgegeben würde. Im Meer angelangt, wird dem Wasser diese Energie durch Sonne und Wind wieder zurückgegeben. Es verdunstet, wird verfrachtet und fliesst als Niederschlag in höheren Lagen wieder den Gewässern zu. Wasserkraft hat deshalb einen hohen Erntefaktor. Das heisst, das Verhältnis zwischen gewonnener Energie und der Energie, welche für Bau und Betrieb eingesetzt wird, ist äusserst günstig. Gemäss einer Studie des Bundesamtes für Wasserwirtschaft ist dieses Verhältnis bei Speicherkraftwerken über 250:1, bei Laufkraftwerken 170:1. Kleine Windenergieanlagen liegen bei etwa 30:1 und Photovoltaikanlagen zwischen 3:1 und 10:1 (Hauenstein 1999, S. 13). Die ökologische Qualität der Wasserkraft im Vergleich zu anderen Arten der Elektrizitäserzeugung wurde in einer Studie klar aufgezeigt. Dabei zeigt sich, dass die Wasserkraft deutlich besser dasteht als alle anderen Arten der Elektrizitätserzeugung inkl. Windkraft- und Photovoltaikanlagen (econcept 1999, S. iv)

Bedeutung der Wasserkraft im Alpenraum

Der Wasserkraft kommt im Alpenraum eine zentrale Bedeutung zu. Die Wasserkraft ist eine der wichtigsten Ressourcen des Alpenraumes. Dies verdeutlicht auch nachfolgende Tabelle:

Abb. 5.3.14: Wasserkraftnutzung im Alpenraum

Staat	installierte Alpen-Leistung	in % der install. Staatsleistung	in % der Staatsproduktion
Deutschland	500 MW	0,5%	0,5%
Frankreich	7300 MW	7%	3%
Italien	9500 MW	16%	11%
Österreich	8600 MW	58%	54%
Schweiz	9900 MW	64%	45%
Slowenien	4000 MW	210%	17%

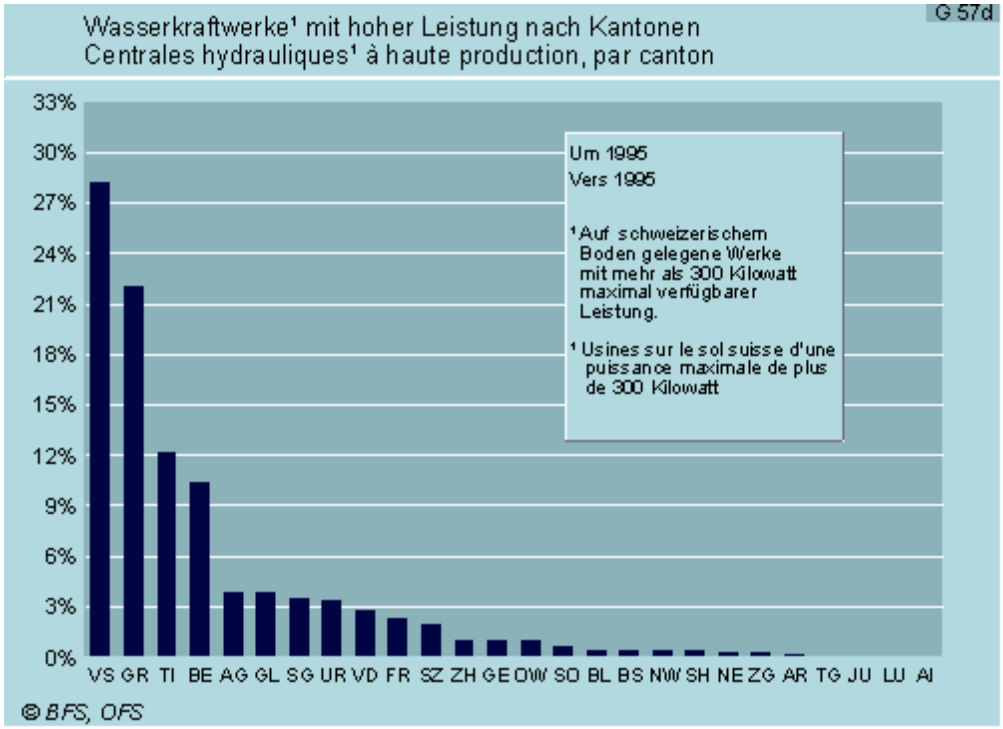
Quelle: Bätzing 1997

Die installierte Leistung aller Wasserkraftwerke der Alpen beträgt knapp 40'000 MW. Vor allem für Österreich und die Schweiz spielt die Wasserkraft eine herausragende Rolle. Interessant ist ferner, dass die Entschädigung für die Wasserkraft sehr unterschiedlich ausfällt. In Italien erhalten die betroffenen Gemeinden gar keine, bzw. in Frankreich nur eine geringe Entschädigung für die Wasserkraft. In der Schweiz und in Österreich hingegen profitieren die betroffenen Gemeinwesen über die Wasserzinse direkt von der Wasserkraft.

Die Bedeutung der Wasserkraftnutzung für den Schweizer Alpenraum

Die Wasserkraft bildet das Rückgrat der schweizerischen Stromversorgung. Rund sechzig Prozent der schweizerischen Stromproduktion stammt aus der einheimischen, sauberen und erneuerbaren Wasserkraft, wobei die Bergkantone in der Produktion eine Schlüsselrolle einnehmen. Allein auf die Kantone Graubünden und Wallis entfallen 50% der Wasserkraftwerke mit hoher Leistung (vgl. nachfolgende Graphik). Der jährliche Nutzen der Bergkantone aus der Wasserkraft wird auf insgesamt 1 Mia. Fr. geschätzt (ecoconcept 1998). Allein aus den Wasserzinsen, Abgaben und Steuern resultieren heute Einnahmen von 410 Mio. Fr./a, davon gehen ca. 164 Mio. Fr. oder 40% an die Gemeinden. Weitere 300 Mio. Fr./a sind Investitionen, davon 43% arbeitsplatzwirksam im Berggebiet.

Abb. 5.3.15: Wasserkraftwerke mit hoher Leistung nach Kantonen 1995



Quelle: *BFS, http://www.admin.ch/bfs/ch150/dch.61.htm*

EINFLUSSFAKTOREN

Die wichtigsten Einflussfaktoren

Die wichtigsten Einflussfaktoren auf die künftige Entwicklung des Energieverbrauchs sind das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, die künftige Ausgestaltung der Energiepolitik und der Verlauf der Energiepreise. Nachfolgend wird vor allem der Bereich der Energiepolitik detaillierter untersucht.

Elektrizitätsmarktöffnung

Gestützt auf ein Vernehmlassungsverfahren hat der Bundesrat am 7. Juni 1999 seine Botschaft über das Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) vorgelegt. Die Botschaft umfasst im wesentlichen folgende Punkte:

- Die Liberalisierung soll gestaffelt und in der Weise erfolgen, dass der Strommarkt sechs Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vollumfänglich geöffnet ist. In einer ersten Phase sollen die Grosskonsumenten mit einem Jahresverbrauch von mehr als 20 Gigawattstunden ihren Strom bei einem Produzenten ihrer Wahl kaufen können. Das sind in der Schweiz rund 110 Unternehmen. Zusätzlich sollen auch die Verteilwerke Zugang zum Markt haben, und zwar im Umfang der Bezugsmengen für berechtigte Kunden sowie im Umfang von 10 Prozent ihres Jahresabsatzes an feste Kunden. Damit können auch die kleinen und mittleren Konsumenten von der Strommarktöffnung profitieren. Nach drei Jahren soll der Schwellenwert für Grossverbraucher auf 10 Gigawattstunden gesenkt und gleichzeitig der Umfang des Jahresabsatzes der Verteilwerke auf 20 Prozent erhöht werden. Auf den Beginn des siebten Jahres soll der Elektrizitätsmarkt vollständig geöffnet sein.
- Der Entwurf verlangt zudem, dass die Elektrizitätswirtschaft innert drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes eine gesamtschweizerische Netzgesellschaft

errichtet. Falls sich die Elektrizitätswirtschaft nicht selber organisiert, gründet der Bundesrat selber eine Netzgesellschaft.
- Der Gesetzesentwurf enthält keine Bestimmungen bezüglich nicht amortisierbarer Investitionen (NAI). Der Bundesrat lehnt eine Abgeltung der NAI im Bereich Kernenergie ab. Die auf Einzelfälle beschränkte, restriktive Entschädigung bei Wasserkraftwerken soll im Förderabgabengesetz geregelt werden.

Gefahren der Elektrizitätsmarktöffnung

Die Öffnung des Elektrizitätsmarktes birgt aus Sicht des Berggebietes einige Gefahrenelemente (ecoconcept 1998, S.111ff):
- Die langfristige Erneuerung der Wasserkraft ist nicht sichergestellt. Lange Amortisationsfristen (in der Wasserkraft bis zu 70 Jahre) stellen in einem beweglichen Markt mit schwer prognostizierbaren Erlösen ein grosses Risiko dar.
- Das jährliche Investitionsvolumen in die Wasserkraft dürfte in den nächsten zehn Jahren deutlich unter den langjährigen Durchschnitt sinken.
- Das Heimfallrecht von Kantonen und Gemeinden wird faktisch ausgehöhlt. Die öffentlichen Körperschaften werden in der Regel nicht in der Lage sein, die mit den grossen Investitionen verbundenen Risiken selber zu übernehmen.
- Es entsteht ein grosser Druck auf die Erträge der Bergregionen. Die Stromproduzenten werden alles versuchen, um Konzessionsabgaben, Wasserzinse, Steuern, Investitionsbeiträge, Kosten durch Abgabe von Gratis- und Vorzugsenergie, etc. zu senken.
- Der Kostendruck wird die Produzenten veranlassen, die Automatisierung und Rationalisierung in Produktion und Übertragung zu beschleunigen. Von den geschätzten 2000 Arbeitsplätzen in der Stromproduktion im Berggebiet dürften in den nächsten 10 Jahren 20 bis 30 Prozent wegrationalisiert werden.

Service public

Ein weiteres Problem ist die Gewährleistung des Service public im liberalisierten Strommarkt. Das EMG sieht nur eine quantitiatve und qualitative Grundversorgung vor, lässt aber die Frage offen, zu welchem Preis dieser Service public angeboten wird. Gerade im Berggebiet wird es aber Regionen geben, in welchen keine Konkurrenz unter den Anbietern und damit kein Anpassungsdruck auf die Kosten entstehen wird. Man spricht von den sogenannten gefangenen Kunden. Es kann sein, dass diese gefangenen Kunden nach der Liberalisierung wesentlich höhere Preise bezahlen müssen als Kunden, welche vom liberalisierten Markt profitieren können. Das in der parlamentarscihen Beratung befindliche EMG muss deshalb um eine Vorschrift bezüglich Preisgestaltung ergänzt werden.

Zustimmung mit Vorbehalt

Die SAB hat dem EMG nur unter der Bedingung zugestimmt, dass mit der Energieabgabe eine flankierende Massnahme eingeführt wird. Dadurch erhält die in der Energieabgabe vorgesehene Mittelverwendung ein besonderes Gewicht. Der Finanzbedarf für die Erneuerung und Erhaltung der Wasserkraftwerke sowie für den qualitativen und quantitativen Gewässerschutz lässt sich wie folgt abschätzen:

Abb. 5.3.16: Finanzbedarf für die Erneuerung und Erhaltung der Wasserkraftwerke sowie für den qualitativen und quantitativen Gewässerschutz

Finanzbedarf	Jährlich (gemittelt)	Gesamt auf 25 Jahre
1. Finanzbedarf zur Abgeltung der Nicht Amortisierbaren Investitionen (NAI)	72 Mio. Fr.	1,8 Mrd. Fr.
2. Investitionsvolumen zur Erneuerung bestehender Wasserkraftwerke	140 Mio. Fr.	1,75 Mrd. Fr. (+1,75 Mrd. durch Wirtschaft)
3. Ökologische Aufwertung der Gewässer	240 Mio. Fr.	6 Mrd. Fr.
Total	452 Mio. Fr.	9,55 Mrd. Fr.

Quelle: *SAB 1999a*

Bei einem Abgabesatz von 0,2 Rp./kWh und dem beschlossen Verteilschlüssel stünden für obigen Finanzbedarf jährlich 80 bis höchstens 160 Mio. Fr. zur Verfügung. Bei einem Abgabesatz von 0,6 Rp./kWh stünden demgegenüber 240 bis maximal rund 480 Mio. Fr. zur Verfügung, was genügend wäre um den Finanzbedarf zu decken. Die SAB hat sich deshalb für eine Abgabe in der Höhe von 0,6 Rp./kWh eingesetzt.

Förderabgabe auf nichter-neuerbaren Energieträgern

Im Juni 1996 wurde im Rahmen der parlamentarischen Debatte zum Energiegesetz ein Vorschlag eingebracht, eine Energielenkungsabgabe von 0,6 Rp./kWh auf nichterneuerbaren Energieträgern zu erheben. Der Abgabeertrag sollte zur Förderung erneuerbarer Energieträger, zu energietechnischen Sanierungen und zur Förderung der Wasserkraft eingesetzt werden. Nachdem der Ständerat die Verfassungsmässigkeit dieser Abgabe bestritt, legte er selber einen Vorschlag vor, der als Gegenvorschlag zur Energie-Umweltinitiative und Solarinitiative formuliert ist. Nach einer harten Debatte hat sich im Parlament durch Beschluss der Einigungskonferenz in der Herbstsession 1999 folgender Entscheid zur Energieabgabe durchgesetzt:

- In die Bundesverfassung soll ein neuer Art. 24^{octies} aufgenommen werden. Nichterneuerbare Energieträger sollen mit maximal 2,0 Rp./kWh besteuert werden. Die Einnahmen sollen zur Senkung der Lohnnebenkosten vollständig an die Bevölkerung zurückerstattet werden. Diese sogenannte Grundnorm soll dem Volk als Gegenvorschlag zur Energie-Umwelt-Initiative unterbreitet werden.
- Zudem wird mit Art. 24 der Übergangsbestimmungen eine auf maximal 15 Jahre befristete Lenkungsabgabe von 0,3 Rp / kWh erhoben. Die Konkretisierung erfolgt im sogenannten Förderabgabengesetz (FAG), welches als Gegenvorschlag zur Solarinitiaitve gilt.

Im Interesse der Wasserkraft hatte sich die SAB für eine Förderabgabe von 0,6 Rp./kWh eingesetzt. Die nun beschlossenen 0,3 Rp./kWh (jährlich 120 - 240 Mio für Wasserkraft) werden nicht genügen, um alle Erwartungen erfüllen zu können. Die beschriebenen energiepolitischen Entscheide stellen aber einen begrüssenswerten ersten Schritt in Richtung einer ökologischen Ausrichtung des

Steuersystem und der vermehrten Förderung der einheimischen erneuerbaren Energien dar.

Steigende Bedeutung erneuerbarer Energien

Mit der beabsichtigten stufenweisen Stillegung der Kernkraftwerke ab dem Jahre 2010 wird eine Angebotslücke entstehen, welche entweder über einheimische Energieproduktion oder aber über zusätzliche Importe gedeckt werden muss. In diesem Fall werden die Wasserkraft sowie weitere erneuerbare einheimische Energieträger massiv an Bedeutung gewinnen.

Potential der erneuerbaren Energieträger

Der Anteil der erneuerbaren Energieträger am Gesamtenergieverbrauch betrug 1998 15,2%. Davon macht alleine die Elektrizitätsproduktion aus Wasserkraft 98% aus. Die übrigen 2% entfielen auf Abfall, Biomasse, Biogas, Photovoltaik und Wind (BFE 2000). Bedingt durch die Elektrizitätsmarktöffnung ist im Bereich Wasserkraft auf absehbare Zeit nicht mit einem Ausbau des Potentials zu rechnen. Dahingegegn besteht bei den übrigen erneuerbaren Energieträgern noch ein erhebliches Ausbaupotential. Zwischen 1990 und 1996 wurde z.B. die Fläche der Sonnenkollektoren von 98'543 m^2 auf 306'969 m^2 verdreifacht, die Wärmeproduktion aus Wärmepumpen stieg von 557 auf 826 GWh und die installierte Nennleistung der Photovoltaikanlagen stieg von 2,16MW_p auf 9,1MW_p (Wuppertal 1999, S. 2-3). Diese Angaben zeigen, dass die erneuerbaren Energien ein grosses Wachstumspotential haben. Sinkende Preise durch die zunehmende Verbreitung der erneuerbaren Energieträger sowie finanzielle Impulse bei einer allfälligen Einführung der Energieabgaben werden die Energiegewinnung aus erneuerbaren Energieträgern weiter ansteigen lassen. Der Anteil am Gesamtverbrauch wird aber immer auf geringem Niveau bleiben. Zudem sind dem Ausbau der Anlagen zur Energiegewinnung aus erneuerbaren Energieträgern Grenzen gesetzt. Grössere Wind- und Photovoltaikanlagen haben einen sehr grossen Flächenbedarf, welcher nicht unproblematisch für das Landschaftsbild ist. Gerade Sonnenkollektoren müssen deshalb vorrangig im Siedlungsgebiet (Hausdächer, Lärmschutzwände u.a.) errichtet werden. Ziel muss es sein, diese Flächen möglichst weitgehend auszunutzen.

Hängige Volksinitiativen

Es wurde bereits erwähnt, dass die Förderabgaben Gegenvorschläge zu zwei hängigen Volksinitiativen darstellen. Diese beiden Initiativen werden deshalb nachfolgend kurz beschrieben.

Energie-Umwelt-Initiative

Die Energie-Umwelt-Initiative will den Verbrauch der nichterneuerbaren Energieträger innert acht Jahren stabilisieren und anschliessend während 25 Jahren im Durchschnitt um ein Prozent pro Jahr verringern. Dazu soll eine Lenkungsabgabe auf den nichterneuerbaren Energien und auf Elektrizität aus grösseren Wasserkraftwerken erhoben werden. Der Ertrag aus der Abgabe soll sozialverträglich und staatsquotenneutral an die Haushalte und Betriebe zurückbezahlt werden. Die Initianten der Energie-Umwelt-Initiative haben ihre Initiative im April 2000 zu Gunsten der Grundnorm zurückgezogen.

Solarinitiative

Die Solarinitiative will zur Förderung der Sonnenenergienutzung und die nachhaltige und effiziente Energienutzung während 25 Jahren eine

zweckgebundene Abgabe von maximal 0,5 Rp./kWh auf nichterneuerbaren Energieträgern erheben.

Volksentscheid September 2000

Nach dem Rückzug der Energie-Umwelt-Initiative entscheidet das Schweizer Stimmvolk im September 2000 über die Grundnorm, das Förderabgabengesetz und die Solarinitiative. Mit dem Volksentscheid werden die Weichen für die künftige Energiepolitik der Schweiz gestellt.

Liberalisierung Erdgasmarkt

Falls mittelfristig die EU auch den Erdgasmarkt liberalisieren sollte, wäre angesichts der engen Einbindung der schweizerischen Gasindustrie in die europäische Gasversorgung auch eine Öffnung des schweizerischen Erdgasmarktes anzustreben. Bei einer derartigen Liberalisierung würden wie bei der Elektrizität die Ausgestaltung des freien Marktzutrittes, der Grad der Marktöffnung und die Sicherstellung des Service public zentrale Fragen sein. Im Gegensatz zum Elektrizitätsmarkt entstünden aber kaum NAI, da keine Produktionsanlagen in der Schweiz vorhanden sind. Dagegen dürften öffentliche Abgaben (Konzessionsgebühren und Durchleitungsrechte, Mehrwertsteuer und Infrastrukturkosten) unter verstärkten Druck geraten. Auf Grund des bereits heute bestehenden Substitutionswettbewerbs zwischen Erdgas und Heizöl dürften demgegenüber die zu erwartenden Preissenkungen relativ gering sein. (Quelle: BFS / Bundeskanzlei 1998, S. 63)

CO_2-Gesetz

Das CO_2-Gesetz, welches auf den 1. Mai 2000 in Kraft gesetzt wurde, sieht ein zweistufiges Vorgehen vor: In einer ersten Phase hofft man, dass die CO_2-Emissionen durch andere Massnahmen reduziert werden können. Dazu zählen namentlich das Energiegesetz, das Aktionsprogramm Energie 2000, die LSVA, sowie freiwillige Massnahmen der Verursacher von CO_2-Emissionen. Die Wirkung der Massnahmen wird alle zwei Jahre evaluiert und erst sobald sich zeigt, dass die gesetzten quantitativen Ziele nicht erreicht werden, soll auf dem Verordnungswege eine Abgabe auf CO_2-Emissionen eingeführt werden (frühestens 2004). Doch auch dann besteht die Möglichkeit für Emittenten, sich zu Emittentengruppen zusammenzuschliessen und sich durch freiwillige Massnahmen von der CO_2-Abgabe befreien zu lassen. Die Mittel aus der CO_2-Abgabe sollen vollumfänglich zurückerstattet werden. Der Abgabeertrag wird dabei anteilsmässig auf Bevölkerung und Wirtschaft nach Massgabe ihres Abgabeaufkommens verteilt. Die Rückerstattung an die Bevölkerung soll in Form von fixen Pro-Kopf-Beiträgen erfolgen, während sie für die Wirtschaft an die Lohnsumme gebunden werden soll. Ob die CO_2-Abgabe je erhoben wird, hängt massgeblich davon ab, ob die Energieabgabe (BV Art. 24^{octies}) eingeführt wird. Die beiden Abgaben sind nämlich fast identisch. Eine wichtige Differenz besteht aber bezüglich Kernenenergie. Mit der Grundnorm wird die Kernenergie besteuert, mit der CO_2-Abgabe nicht.

Ökologische Steuerreform

Im Jahre 2006 läuft das geltende Finanzregime aus. Bereits werden intensiv Überlegungen angestellt, wie das künftige Finanzregime aussehen soll. Im Vordergrund steht dabei eine ökologische Steuerreform. Die Eidgenössische Finanzverwaltung umschreibt die beabsichtige Reform wie folgt (Quelle: http://www.efd.admin.ch/dok/publik/ib/ib105.htm):

"Als zentraler Pfeiler der Reform ist eine stärkere Energiebesteuerung vorgesehen. Dabei soll das neue Abgabesystem möglichst aufkommens- und staatsquotenneutral ausgestaltet werden. Mit den finanziellen Mitteln aus der geplanten Energieabgabe soll deshalb primär eine Senkung der Lohnnebenkosten anvisiert werden. Einerseits werden sich dadurch aufgrund der Verschiebung der relativen Preise umweltverbessernde Wirkungen ergeben, andererseits resultiert aus dem Abbau von Lohnprozenten ein positiver Einfluss auf die Wirtschaft und die Arbeitsplätze. Damit verbunden ist auch eine erwünschte Verschiebung von den direkten zu den indirekten Steuern, welche mit einer spürbaren Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zweifellos im Interesse des Wirtschaftsstandortes Schweiz liegt. Entsprechend ihrer Bedeutung werden in der neuen Finanzverfassung die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer weiterhin einen besonderen Stellenwert einnehmen. Bei beiden Steuern stehen die Fragen der Höchstsätze und der Befristung im Vordergrund, da sie auch im internationalen Kontext von erheblicher Bedeutung sind. Bei der Umsatzbesteuerung soll im Hinblick auf eine Minimierung der Zusatzlasten eine gleichmässige Besteuerung aller Güter angestrebt werden. Da Zweckbindungen den finanzpolitischen Handlungsspielraum einschränken, sind namentlich Bindungen bei Verbrauchssteuern kritisch zu überprüfen. Sodann ist das Abgabesystem so zu optimieren, dass die Schweiz auch künftig über eine attraktive Staats- und Steuerquote verfügt. Angesichts der zunehmenden Mobilität von Kapital und qualifizierter Arbeit ist überdies die Abhängigkeit des Steuersystems von mobilen Faktoren schrittweise zu reduzieren. Bei der Unternehmensbesteuerung sind Fragen der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung, der Beteiligungsgewinnsteuer und der steuerrechtlichen Neutralität von Unternehmungsformen weitere Eckpfeiler der Reformarbeiten."

Gemäss mündlicher Auskunft der Finanzverwaltung wird die ökologische Steuerreform fallen gelassen, sollten die Grundnorm, das Förderabgabengesetz und die Solarinitiative vom Volk abgelehnt werden.

Energie 2000 und Folgeprogramm

Das Aktionsprogramm Energie 2000 wurde vom Bundesrat vorgelegt, nachdem die Schweizer Stimmbevölkerung den Energieartikel in die Bundesverfassung aufgenommen hatte. Die Ziele des Aktionsprogrammes sind:

- Bis ins Jahr 2000 sollen sich der Gesamtverbrauch fossiler Energieträger und die CO_2-Emissionen auf dem Niveau von 1990 stabilisieren und anschliessend sinken.
- Die Verbrauchszunahme von Elektrizität soll gedämpft werden, die Nachfrage ab dem Jahr 2000 stabil bleiben.
- Die erneuerbaren Energieträger sollen im Jahr 2000 bei der Stromerzeugung im Vergleich zu 1990 zusätzlich 300 GWh (+0,5%) beisteuern, bei der Wärmeerzeugung zusätzlich 3000 GWh (+3%).
- Die Wasserkraftproduktion soll um 5%, die Leistung der bestehenden Kernkraftwerke um 10% (bezogen auf 1990) steigen.

Zur Erreichung dieser Ziele stellt der Bund seit 1992 jährlich rund 50 bis 55 Mio. Fr. zur Verfügung. Mit dem Investitionsprogramm 1997/1999 hat der Bund

nochmals 64 Mio. Fr. für dieses Programm bereitgestellt. Die Zwischenbilanz des Programmes (UVEK 1998) präsentiert erfreuliche Zahlen. So wurden 1997 schätzungsweise 3,3% Energie eingespart. Im gleichen Jahr wurden die CO_2-Emissonen um 3,4 - 5,2% gesenkt. Ferner wurden 4'300 Arbeitsplätze geschaffen. Insgesamt wurden die gestellten Ziele zu 50 bis 75% erreicht. Bei der Evaluation nicht berücksichtigt sind allerdings Mitnahmeeffekte. Bereits plant die Bundesverwaltung ein Nachfolgeprogramm.

Wasserzins

Gemäss Bundesverfassung liegt die Hoheit über die Gewässer bei den Kantonen. Die Nutzung der Wasserkraft wird mit Konzessionen geregelt. Für die Nutzung dieser Ressource müssen die Konzessionäre den Standortgemeinden und dem Kanton einen Zins bezahlen, den Wasserzins. Der Wasserzins ist somit nicht eine Steuer, sondern eine Abgeltung für die Nutzung einer Ressource. Kantone und Gemeinden im Berggebiet erhalten dadurch jährlich rund 420 Mio. Fr. Der Wasserzins wurde mit der Änderung von 1996 auf maximal 80 Fr. / kW installierte Bruttoleistung angehoben. Die Festlegung des effektiven Wasserzinses ist Verhandlungssache zwischen Konzessionär und Standortgemeinde. Angesichts der bevorstehenden Strommarktliberalisierung waren nun bereits einige Konzessionäre nicht mehr bereit, den Maximalsatz zu bezahlen. Zudem wurde im Herbst 1998 im Bundesrat ein Vorstoss lanciert, den Wasserzins vollständig abzuschaffen und durch Subventionen aus der künftigen Förderabgabe zu ersetzen. Dieser Vorstoss wurde dann aber im Bundesrat deutlich abgelehnt. Die Auseinandersetzungen um den Wasserzins zeigen deutlich, dass der Wasserzins in Zukunft immer mehr unter Druck geraten wird. Es gilt deshalb zu überlegen, ob für die Erhebung des Wasserzinses nicht auch andere Modelle in Frage kommen. Einen interessanten Ansatz liefert dazu die econcept (econcept 1998), welche die Erhebung des Wasserzinses nicht mehr beim Produzenten sondern beim Endverbraucher vorschlägt.

ZIELE UND MASSNAHMEN

Eine nachhaltige Energiepolitik bedingt die grösstmögliche Ausschöpfung der Möglichkeiten der erneuerbaren und einheimischen Energien bei gleichzeitiger Minimierung der Umweltbeeinträchtigungen und den langfristigen Erhalt der Arbeitsplätze in und der Erträge aus der Energiewirtschft.

Für die SAB stehen folgende Ziele und Massnahmen im Vordergrund:

- Erhalt der Wasserkraft und der kantonalen Gewässerhoheit
  - Einflussnahme auf Gesetzgebung und Verwaltung
  - Unterstützung der Energieabgabe auf nichterneuerbaren Energieträgern als flankierende Massnahme zur Strommarktöffnung
- Förderung der erneuerbaren Energieträger
  - Unterstützung des Programmes Energie 2000 und des entsprechenden Nachfolgeprogrammes
  - Unterstützung der Energieabgabe auf nichterneuerbaren Energieträgern als flankierende Massnahme zur Strommarktöffnung

- Gerechte Abgeltung für die Nutzung der einheimischen Ressourcen
  - Durchsetzung des Wasserzinses
  - Evtl. Überprüfung alternativer Modelle für Erhebung des Wasserzinses
  - Abgeltung des Verzichts auf Wasserkraftnutzung durch den Landschaftsrappen
- Sicherstellung der flächendeckenden Grundversorgung mit kostengünstigem Strom durch entsprechende Regelungen im Elektrizitätsmarktgesetz.

5.3.5 Industrielle Produktion

AUSGANGSLAGE

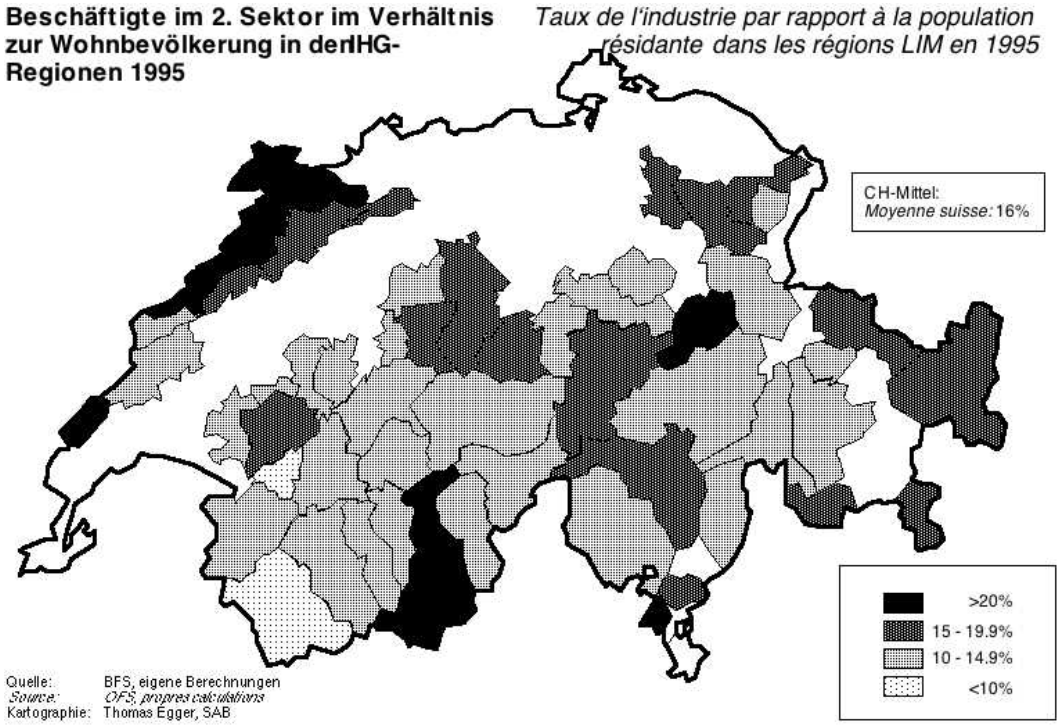
Stellenwert

Der industriellen Produktion kommt eine sehr hohe Bedeutung zu. Es handelt sich hierbei um Branchen mit hoher Wertschöpfung (vgl. Abb. 3.3.3). Von den Industriebetrieben hängen aber nicht nur die direkten Arbeitsplätze sondern auch zahlreiche induzierte Arbeitsplätze ab. Neben den eigentlichen Zulieferbetrieben können dazu auch Betriebe gerechnet werden, welche sich in einer Region etablieren, weil dank der Industrie das entsprechende Bevölkerungspotential vorhanden ist. Die Industrie spielt in einigen Regionen aber auch für die Nebenerwerbslandwirtschaft eine wesentliche Rolle. Arbeitsplätze in der Industrie sind damit auch in den beiden anderen Wirtschaftssektoren beschäftigungswirksam. Es kann von einer eigentlichen Multiplikatorwirkung gesprochen werden.

Regional unterschiedliche Bedeutung

Die nachfolgende Graphik zeigt die regionale Bedeutung des zweiten Sektors. Dabei werden die im zweiten Sektor beschäftigten Personen als Prozentsatz der Wohnbevölkerung ausgedrückt. Es zeigt sich deutlich, dass die Regionen sehr unterschiedliche Werte aufweisen. 14 Regionen weisen einen Industriebesatz auf, der höher ist als das gesamtschweizerische Mittel von 16%. In den übrigen 40 Regionen liegt der Industriebesatz unter dem schweizerischen Mittel. Damit ist die relative Benachteiligung des Berggebietes gegenüber der übrigen Schweiz aufgezeigt. Eine weitergehende Interpretation erlaubt dieser Indikator aber nicht. Der Indikator ergibt z.B. für Pendlerregionen ein verfälschtes Bild.

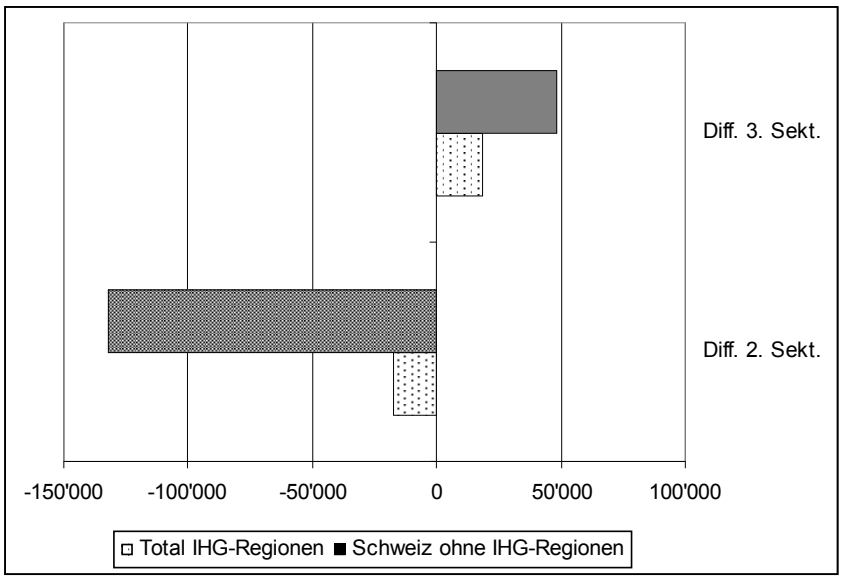
Abb. 5.3.17: Industriebesatz nach IHG-Regionen



Quelle: BFS, eigene Berechnungen

Im Zuge der Tertiarisierung (vgl. Kapitel 3) verschieben sich die Arbeitsplätze zunehmend in den 3. Sektor. Dieser Trend kann auch anhand der nachfolgenden Graphik verdeutlicht werden. Demnach gingen zwischen 1985 und 1995 rund 17'700 Arbeitsplätze im 2. Sektor im Berggebiet verloren. Gleichzeitig wurden aber im 3. Sektor rund 18'100 Arbeitsplätze geschaffen. Nur in 18 der 54 IHG-Regionen wurden zusätzliche Arbeitsplätze im 2. Sektor geschaffen.

Abb. 5.3.18: Veränderung der Beschäftigtenzahl (Vollzeitbeschäftigte) nach Sektoren zwischen 1985 und 1995



Quelle: BFS, Betriebszählung 1985 und 1995

Standortfaktoren einst ...

Entscheidender Faktor für die Ansiedelung von Industriebetrieben im Berggebiet war um die Jahrhundertwende die Verfügbarkeit von elektrischer Energie. Da man damals die Hochspannungsnetze noch nicht kannte, war der Strom nicht über grössere Distanzen transportierbar. Grosse energieintensive Betriebe entschieden sich deshalb damals, ihren Produktionsstandort ins Berggebiet zu verlegen und lösten hier einen entscheidenden Wachstumsimpuls aus, der insbesondere auch zur verkehrstechnischen Erschliessung führte. Heute ist Energie in der ganzen Schweiz flächendeckend zu gleicher Qualität und zu vergleichbaren Konditionen erhältlich, so dass diese heute kein entscheidender Standortfaktor mehr ist. Im Gegenteil, wäre allein der Energiepreis entscheidend, würden derzeit energieintensive Betriebe z.B. einen Standort in Island vorziehen.

... und heute

Es sind heute andere Standortfaktoren, welche das Berggebiet ausspielen kann. Dazu gehören namentlich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Gesetzgebung, Steuern usw.), die Verfügbarkeit von qualifiziertem und motiviertem Personal, die gut ausgebaute Infrastruktur, die Umweltqualität u.a. Wie diese Standortfaktoren eingesetzt werden können zeigt das Beispiel des Kantons Schwyz. Durch eine Kombination verschiedener Faktoren wie Nähe zur Agglomeration Zürich, günstige Bodenpreise, unbürokratische Gesuchsbehandlung, Steuerleichterung, hohe Umweltqualität usw. konnten in den vergangenen Jahren etliche Betriebe neu angesiedelt werden. Es ist primär Aufgabe, der kantonalen Wirtschaftsförderung, diese Standortfaktoren in die Standortpromotion einzubringen. Aber auch die regionalpolitischen Akteure haben alles Interesse an einer florierenden Wirtschaft. Wie bereits weiter oben aufgezeigt, hat z.B. auch die Raumplanung eine wichtige Rolle zu spielen. Standortpromotion darf deshalb nicht als alleinige Aufgabe eines Akteurs betrachtet werden. Vielmehr muss eine optimale Kooperation der verschiedenen beteiligten Akteure angestrebt werden, um gezielt die Mittel konzentrien und einsetzen zu können. Denkbar wäre dazu die Einsetzung lokaler / regionaler Koordinations- und / oder Fördergremien.

Räumliche Konzentration

Die zunehmende Globalisierung veranlasst die Unternehmungen zu einer räumlichen Konzentration, um Synergien nutzen zu können. Bezogen auf die Schweiz ist festzustellen, dass vor allem die grossen Zentren im Mittelland, allen voran die Agglomeration Zürich wesentliche Standortvorteile aufzuweisen haben und einen entsprechenden Zuwachs verzeichnen können. Demgegenüber werden tendenziell Produktionsanlagen in der Peripherie abgebaut. Als Gegenstrategie wird das Standortmarketing propagiert, wobei es in der Praxis vordergründig darum geht, neue Betriebe in der Region anzusiedeln. Auf Grund der geschilderten Tendenz wäre es aber gerade für die peripheren Regionen viel wichtiger, sich in Bestandespflege zu üben, das heisst zuerst alles mögliche daran zu setzen, dass die bestehenden Betriebe erhalten bleiben. In einer zweiten Stufe müsste dann versucht werden, um diese Betriebe herum räumliche Cluster zu bilden und erst in einer dritten Stufe könnte versucht werden, neue Bereiche anzusiedeln.

EINFLUSSFAKTOREN

Weiterer Abbau

Die weitere Entwicklung im 2. Sektor hängt wesentlich von der Entwicklung der Rahmenbedingungen ab. Dazu zählen namentlich die Steuerpolitik der Gebietskörperschaften, die Zusammenarbeit mit Europa, die Geldpolitik, die Arbeitsmarktpolitik und Finanzpolitik usw. Eine Prognose lässt sich deshalb nur äusserst schwer erstellen. Sicher ist aber, dass die Tertiarisierung weiter gehen wird. Es werden also zunehmend Arbeitsplätze im 2. Sektor verschwinden. Ebenso wird es immer häufiger zu Betriebsfusionen kommen, deren letztliche Konsequenz leider ebenfalls der Abbau von Arbeitsplätzen ist.

Zugang zu Kapitalressourcen

Ein wichtiger Faktor für die Betriebe stellt zudem der Zugang zu Kapitalressourcen dar. Hier erweist sich namentlich eine restriktive Kreditvergabepolitik der Grossbanken, wie sie in den letzten Jahren zunehmend zu verzeichnen war, als äusserst hinderlich. Hilfe leisten kann hier z.T. die Wirtschaftsförderung. Wichtig ist aber gerade für Neugründungen die zur Verfügungstellung von Risikokapital. Ein Bundesgesetz, welches die Gründung von Risikokapitalgesellschaften fördern will, wurde 1999 von den eidgenössischen Räten verabschiedet.

ZIELE UND MASSNAHMEN

Eine Nachhaltige Entwicklung im Bereich industrielle Produktion bedeutet aus berggebietsspezifischer Sicht den langfristigen Erhalt und die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die Steigerung der regionalen Wertschöpfung, die Sicherstellung des Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen, die gleichwertige Partizipation an den Entwicklungen und an der Nutzung neuer Technologien unter gleichzeitiger Reduktion der Umweltbelastungen.

Folgende Massnahmen können dazu beitragen:

- Im Vordergrund der Massnahmen steht angesichts der Entwicklungstendenzen klar die (politische) Einflussnahme auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen z.B. im Rahmen der bilateralen Abkommen.
- Ferner können Anstrengungen der Wirtschaftsförderung und des Standortmarketings unterstützt werden. Dies z.B. durch Teilnahme an und Mitorganisation von Veranstaltungen, durch Medienarbeit, durch praktische Beratungstätigkeit von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften usw. Gegenüber der Standortpromotion des Bundes muss derart Einfluss genommen werden, dass diese Promotion auch das Berggebiet "verkauft".
- Aber auch Anstrengungen in anderen Bereichen tragen indirekt zur Förderung der industriellen Produktion bei (Bsp. Steigerung der Wohnattraktivität, Förderung des Bildungsniveaus, Ausbau und Qualität der Verkehrsinfrastruktur usw.).
- Zur Verfügung stellen von genügend geeignetem Industrieland mit raumplanerischen Mitteln.

- Wichtig ist die Kooperation unter den verschiedenen Akteuren der Standortpromotion. Diese Kooperation kann je nach Sachfrage auch variabel ausgestaltet sein.
- Wichtig ist ferner die Nutzung der neuen Informations- und Telekommunikationstechnologien, welche mögliche Standortnachteile durch grössere Distanz heute z.T. wettmachen können. Ein Förderprogramm zur Unterstützung der Einführung dieser Technologien KMU wäre hilfreich.

5.3.6 Kommerzielle Dienstleistungen

Vorbemerkung

Dieses Kapitel stützt sich schwergewichtig auf eine Diplomarbeit, welche am Geographischen Institut der Universität Zürich realisiert wurde (Mühlinghaus 1997).

AUSGANGSLAGE

Kommerzielle Dienstleistungen

Der Dienstleistungssektor wurde bis anhin in der Regionalpolitik oft vernachlässigt. Neuere Studien (z.B. Kiel 1996) belegen aber die grosse Bedeutung dieses Sektors für den ländlichen Raum. Ausdruck dieser stetig zunehmenden Bedeutung ist nicht zuletzt der bereits beschriebene Strukturwandel mit der Tertiarisierung der Wirtschaft. Insbesondere die sogenannten kommerziellen Dienstleistungen - dazu werden die Branchen Banken, Versicherungen, Beratung, Planung, Forschung und Entwicklung sowie Interessenvertretung gezählt - gehören zu den am stärksten wachsenden Bereichen. Gleichzeitig sind die kommerziellen Dienstleistungen aber stark auf Zentren konzentriert. Im ländlichen Raum, im Berggebiet, wie auch in Klein- und Mittelstädten sind sie deutlich schwächer vertreten als in den grossen Zentren des Mittellandes.

Der Abbau an kommerziellen Dienstleistungen in den Randregionen kann beispielhaft an der Entwicklung des Bankensektors gezeigt werden. So wurden zwischen 1991 und 1997 in der Schweiz nicht weniger als 1104 Niederlassungen und Geschäftsstellen geschlossen. Erfreulich ist dabei, dass die Raiffeisenbanken, die gerade im ländlichen Raum stark vertreten sind, ihr Filialnetz aufrechterhalten konnten. In Zusammenhang mit der Vertretung der Banken im Berggebiet zeigt sich jedoch, dass weniger die physische Präsenz mit Filialen, als vielmehr die Kompetenz der Vertreter vor Ort entscheidend ist. Im für Private und KMU wichtigen Kreditgeschäft wurden die Kompetenzen aus den Regionen abgezogen und in den Zentren konzentriert. Über die Bonität eines Kunden entscheidet nun nicht mehr der mit den örtlichen Verhältnissen vertraute Filialleiter sondern ein Sachbearbeiter in der Zentrale auf Grund rein statistischer Kriterien (Rating-System).

Abb. 5.3.19: Bankensektor: Anzahl Niederlassungen und Geschäftsstellen in der Schweiz

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	91/97
Grossbanken	1047	1012	955	987	965	963	830	
Veränderung in %		*-3.3%*	*-5.6%*	*3.4%*	*-2.2%*	*-1.2%*	*-12.9%*	*-20.7%*
Kantonalbanken	1371	1353	1377	1328	1215	1170	1110	
Veränderung in %		*-1.3%*	*1.8%*	*-3.6%*	*-8.5%*	*-3.7%*	*-5.1%*	*-19.0%*
Regionalbanken	995	915	799	635	598	562	538	*-45.9%*
Veränderung in %		*-8.0%*	*-12.7%*	*-20.5%*	*-5.8%*	*-6.0%*	*-4.3%*	
Raiffeisenbanken	1304	1319	1296	1336	1337	1330	1318	
Veränderung in %		*1.2%*	*-1.7%*	*3.1%*	*0.1%*	*-0.5%*	*-0.9%*	*1.1%*
Alle Banken	5444	5290	5082	4912	4669	4570	4340	
Veränderung in %		*-2.8%*	*-3.9%*	*-3.3%*	*-4.9%*	*-2.1%*	*-5.0%*	*-20.3%*

Quelle: Schweizerische Nationalbank, zitiert nach SAB 1998

Diese Entwicklung führt zu Spannungen zwischen den Zentren und dem ländlichen Raum. Die Organisation der Wirtschaft nimmt zunehmend hierarchische Formen an und die Konzentration wirtschaftlicher Entscheidungsmacht auf die Zentren verstärkt sich. Hinzu kommt, dass der kommerzielle Dienstleistungssektor im Vergleich zum primären und sekundären Sektor, aber auch im Vergleich zum übrigen tertiären Sektor sehr wertschöpfungsintensiv ist. Gesamtschweizerisch trug z.B. der Bankensektor 1995 mit nur 3,6% der Erwerbstätigen zu 9% der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung bei. Für die regionale Wirtschaftsentwicklung ist somit der kommerzielle Dienstleistungssektor von grosser Bedeutung; er kann die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit einer Region entscheidend stärken.

Abb. 5.3.20: Prozentuale Verteilung der Beschäftigten im kommerziellen Dienstleistungssektor auf Berggebiet und Mittelland

	1985	1991
Berggebiet	10.0 %	10.7 %
Mittelland	90.0 %	89.3 %
Schweiz	100.0 %	100.0 %

Quelle: Mühlinghaus 1997, Eidgenössische Betriebszählungen 1985 und 1991

Probleme des Standortes Berggebiet: Distanzen

Nachteile entstehen für Betriebe im Berggebiet hauptsächlich aufgrund der grossen Distanzen und den damit verbundenen langen Reisewege sowie dem Fehlen grösserer wirtschaftlicher Zentren und Agglomerationen. Dies macht sich bemerkbar, wenn es um Kundenkontakte, um den Bezug von Vorleistungen, um die Informationsbeschaffung oder um die Pflege von beruflichen Kontakten geht. Ebenfalls in diesem Zusammenhang wird das Aus- und Weiterbildungsangebot in den Regionen bemängelt. So ist der Besuch von Weiterbildungsveranstaltungen immer mit langen Reisezeiten verbunden.

Begrenztes Nachfragepotential

Ein weiterer wichtiger Punkt ist das begrenzte Nachfragepotential. Auch dieses hängt mit den grossen Distanzen und den fehlenden Agglomerationen zusammen. Der Kreis der möglichen Nachfrager ist für Anbieter kommerzieller Dienstleistungen im Berggebiet eng begrenzt. Dies spüren vor allem Anbieter, welche sich an einen regionalen Nachfragerkreis wenden. Um an ihrem Standort bestehen zu können, müssen sie ein sehr breites Spektrum an häufig nachgefragten

Dienstleistungen anbieten. Darunter fallen beispielsweise die Führung von Buchhaltungen, Revisionen oder allgemeine Beratungsleistungen. Das Problem des begrenzten Nachfragepotentials verschärft sich zusätzlich dadurch, dass viele regionale Nachfrager kommerzielle Dienstleistungen ausserregional beziehen, und zwar auch dann, wenn ein Angebot in der Region vorhanden wäre. Meist beziehen sie diese Leistungen in den Zentren des Mittellandes.

Imageprobleme

Ein zusätzliches Problem bilden Imageprobleme. Unter Imageproblemen ist zu verstehen, dass ein Anbieter im ländlichen Raum aufgrund seines Standortes oft als unprofessioneller eingestuft wird als ein Anbieter an einem zentralen Standort. Dies führt zum bereits erwähnten Problem, dass regionale Nachfrager kommerzielle Dienstleistungen ausserhalb des Berggebietes beziehen, obwohl ein Angebot regional vorhanden wäre. Hinzu kommt, dass es für Anbieter aus dem Berggebiet oft schwieriger ist, an Aufträge im Unterland zu gelangen, als für Anbieter aus dem Unterland, Aufträge im Berggebiet zu erhalten. Auch dies kann auf die Imageprobleme zurückgeführt werden.

Das Berggebiet als Standort für kommerzielle Dienstleistungen

An dieser Stelle drängt sich die Frage auf, warum sich bei den erwähnten Nachteilen und Problemen trotzdem Betriebe im Berggebiet ansiedeln. Tatsächlich lässt sich feststellen, dass die Beschäftigung im kommerziellen Dienstleistungssektor in den letzten Jahren (1985-1991) im Berggebiet stärker gewachsen ist als im Mittelland.

Abb. 5.3.21: Beschäftigte im kommerziellen Dienstleistungssektor

	in % der Gesamtbeschäftigung		Prozentuale Veränderung
	1985	1991	1985-1991
Berggebiet	5.1 %	6.6 %	6.0 %
Mittelland	11.9 %	14.4 %	4.4 %
Schweiz	10.5 %	12.8 %	4.6 %

Quelle: Mühlinghaus 1997, Eidgenössische Betriebszählungen 1985 und 1991

Entscheidender Faktor für eine Standortwahl in Berggebietsregionen bilden meist persönliche Bindungen an einen Ort. Unternehmensgründer oder -inhaber wollen an ihrem Heimatort bzw. am angestammten Wohnort bleiben und suchen eine Möglichkeit, wie sie an diesem Ort ihren Lebensunterhalt verdienen können.

Daneben spielen qualitative Faktoren wie eine ruhigere, weniger hektische Arbeitsweise, ein positives soziales Umfeld, vielfältige Freizeitmöglichkeiten und ein natürliches, intaktes Lebensumfeld eine wichtige Rolle. Weitere Vorteile des Standortes Berggebiet bilden günstigere Fix- und Lohnkosten sowie (mit Ausnahme der grossen Tourismusregionen) günstigere Lebenshaltungskosten.

Auch nicht einheimische Betriebsgründer oder -inhaber lassen sich von diesen Standortqualitäten des Berggebietes anziehen. Es handelt sich dabei meist um Personen, die mit dem Standort im Vorfeld ihrer Betriebsgründung oder -

verlagerung als Touristen in Kontakt gekommen sind und dabei das attraktive Lebens- und Arbeitsumfeld und die vielfältigen Freizeitmöglichkeiten kennengelernt haben.

Regional unterschiedliche Standortvoraussetzungen

Bezüglich der Standortvoraussetzungen für kommerzielle Dienstleistungsbetriebe lässt sich das Berggebiet gemäss Mühlinghaus in drei Regionstypen untergliedern: Regionen mit Zentrumsfunktion, Tourismusorte und Standorte ohne Zentrumsfunktion und ohne Tourismus.

- An Standorten mit Zentrumsfunktion ist der kommerzielle Dienstleistungssektor wesentlich besser vertreten als in anderen Berggebietsregionen. Die Standortvoraussetzungen für den kommerziellen Dienstleistungssektor sind an solchen Orten deutlich attraktiver.
- Tourismusorte bieten spezifische Vorteile. Aufgrund ihrer touristischen Funktion verfügen sie über einen bekannten Namen und ein positives Image. Oft ist die Verkehrserschliessung gut, und der Ort bietet vielfältige Freizeitmöglichkeiten und ein gewisses kulturelles Angebot. Das positive Image von Tourismusorten kann sich sowohl auf Neuansiedlungen als auch auf eine ausserregionale Kundschaft positiv auswirken. Ein weiterer Vorteil für Unternehmen in diesen Regionen bildet die touristische Nachfrage.
- In Orten ohne Zentrumsfunktion und ohne Tourismus ist der kommerzielle Dienstleistungssektor deutlich schwächer vertreten. Möglichkeiten bestehen in diesen Regionen höchstens dann, wenn sie im Einzugsbereich eines grösseren ausserregionalen oder ausseralpinen Zentrums liegen.

Chancen des Standortes Berggebiet

Kommerzielle Dienstleistungen sind für die regionale Wirtschaftsentwicklung von Bedeutung. Zusätzlich führt das starke Wachstum dieses Bereiches bei der gleichzeitig beobachteten ausgeprägten Konzentration auf die grösseren Zentren und Agglomerationen des Mittellandes zu einer zunehmend hierarchisch organisierten Wirtschaft und damit zu wachsenden wirtschaftlichen Abhängigkeiten des ländlichen Raumes von den Zentren. Daher ist die Frage von Bedeutung, welche Möglichkeiten für den kommerziellen Dienstleistungssektor im Berggebiet bestehen. Das überdurchschnittliche Wachstum der Beschäftigtenzahlen im ländlichen Raum und insbesondere im Berggebiet weist darauf hin, dass Potentiale durchaus vorhanden sind. Solche bestehen insbesondere in folgenden Bereichen und unter folgenden Bedingungen:

- Neben den vorwiegend auf einen regionalen Markt ausgerichteten Unternehmen gibt es im Berggebiet auch einige stärker spezialisierten Unternehmen. Weil solche nicht von der begrenzten regionalen Nachfrage abhängig sind, ist in diesem Bereich ein Ausbaupotential zu sehen. Unternehmer dieser Art betonen in den Interviews wiederholt, dass die negativen Standortfaktoren für sie in den Hintergrund rücken, vorausgesetzt, man habe sich auf dem Markt einmal einen Namen gemacht. In der Regel ist bei diesen Unternehmern der Wille am Ort zu bleiben so gross, dass ein gewisser Mehraufwand, beispielsweise infolge der längeren Reisewege oder der erschwerten Informationsbeschaffung in Kauf genommen wird.
- Bei der Standortentscheidung von im Berggebiet ansässigen Unternehmen stehen in der Regel subjektive Faktoren wie die Lebensqualität, soziale

Beziehungen oder die Bindung an einen Ort im Vordergrund. Oft sind es gerade diese sogenannt "weichen" Faktoren, die in den Zentren vermisst werden. Es ist zu erwarten, dass die hohe Lebensqualität als Standortfaktor im Zusammenhang mit den wachsenden Umwelt- und Verkehrsproblemen in den grossen Agglomerationen an Bedeutung gewinnen wird. Dies würde zu einer Aufwertung des Standortes Berggebiet beitragen.

- Es hat sich gezeigt, dass viele Nachfrager aus dem Berggebiet kommerzielle Dienstleistungen in den grossen Zentren des Mittellandes beziehen, obwohl ein Angebot regional oder zumindest kantonal vorhanden wäre. In diesem Bereich besteht noch ein Potential für kommerzielle Dienstleistungsbetriebe. Voraussetzung dafür, dass solche Nachfrager auf regionale Anbieter umgelenkt werden können, ist ein attraktives Angebot sowie eine gute Information der potentiellen Nachfrager über dieses Angebot. Zusätzlich spielen in diesem Zusammenhang Imageprobleme eine Rolle, und diesen zu begegnen, gestaltet sich schwierig, weil sie nur bedingt rational erklärbar sind. Viele Unternehmer waren der Meinung, dass solche Imageprobleme vor allem in der näheren Umgebung von Bedeutung sind.
- Mehrbetriebsunternehmen haben gegenüber Einzelbetrieben zahlreiche Vorteile zu verzeichnen. Beispielsweise verfügen sie über eine breitere Auswahl an Fachkräften, eine verbesserte Präsenz in verschiedenen Regionen und damit einen erhöhten Bekanntheitsgrad. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, verschiedene Funktionen auf die einzelnen Betriebe aufzuteilen, was eine grössere Spezialisierung in den einzelnen Betrieben erlaubt. Bei den untersuchten Betrieben in Graubünden war beispielsweise festzustellen, dass die Auftragsakquisition bei Mehrbetriebsunternehmen oft über den Standort Chur erfolgt. Die Auslagerung dieser Funktion entlastet Betriebe in abgelegeneren Regionen. Unabhängig von der lokalen Auftragslage können so Arbeitsplätze in solchen Regionen erhalten werden. In der Ausweitung von Einzelbetrieben zu Mehrbetriebsunternehmen könnte somit ein weiteres ungenutztes Potential für kleinere Betriebe des kommerziellen Dienstleistungssektors im Berggebiet liegen.
- Eine weitere Chance für Anbieter kommerzieller Dienstleistungen bietet die Telekommunikation. Die Telekommunikation ermöglicht es, Distanzen zu überwinden und erleichtert so den Zugang zu ausserregionalen Aufträgen. Zusätzlich wird die Informationsbeschaffung vereinfacht. Die spezifischen Nachteile des Standortes Berggebiet werden deutlich vermindert. Die Telekommunikation birgt aber nicht nur Chancen, sondern auch Gefahren. Beispielsweise verschärft sie den Konkurrenzdruck durch ausserregionale Anbieter. Entscheidend ist, ob die Chancen, welche die Telekommunikation bietet, genutzt werden können oder ob sie von den beobachtbaren Zentralisierungstendenzen überlagert werden.

Konsequenzen für die Regionalpolitik

Angesichts der Bedeutung, welche dem kommerziellen Dienstleistungssektor für die regionale Entwicklung zukommt, und den Möglichkeiten, welche in diesem Bereich noch bestehen, ist eine Regionalpolitik gefordert, die den kommerziellen Dienstleistungssektor miteinbezieht. Verschiedene Beispiele zeigen, dass es gut qualifizierte Einheimische gibt, die willens sind, in ihrer Heimatregion zu bleiben.

Voraussetzung dafür ist, dass sich ihnen eine angemessene Möglichkeit bietet, ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Auch die verschiedenen Neuzuzüger aus dem Unterland zeigen, dass die hohe Lebensqualität des Berggebietes gefragt ist. Deshalb sollten sowohl Neuansiedlungen wie auch Neugründungen von Betrieben des kommerziellen Dienstleistungssektors unterstützt werden.

Ein zweiter zentraler Punkt, welcher im politischen Einflussbereich liegt, ist die Erhaltung der hohen Lebensqualität. Viele ansässige Unternehmer messen dieser eine entscheidende Bedeutung zu. Sie beinhaltet unter anderem ein naturnahes, intaktes Lebensumfeld, kurze Arbeitswege, vielfältige Freizeitmöglichkeiten und ein positives soziales Umfeld.

ZIELE UND MASSNAHMEN DER SAB

Die Ziele und Massnahmen für diesen Bereich sind identisch mit jenen der industriellen Produktion.

6.3.7 Verkehr

AUSGANGSLAGE

Verkehrserschliessung als zentraler Standortfaktor

Die Erschliessung der Berggebiete mit Verkehrsinfrastruktur ist ein zentraler Faktor, welcher eine demographische und wirtschaftliche Entwicklung erst ermöglicht. Verkehrsinfrastruktur ist ein wichtiger Standortfaktor. Sie wird heute aber meist als praktisch gegeben angenommen und deshalb in verschiedenen Befragungen nicht als primärer Standortfaktor erkannt. Gerade für die Berggebiete ist die Frage der Verkehrserschliessung aber auch heute noch entscheidend. Die Verkehrserschliessung führt umgekehrt aber auch zu Problemen. Dazu gehören Umwelt- ebenso wie Finanzprobleme für den Unterhalt der Strassen und die Aufrechterhaltung des service public bei Bahn und Strasse.

Spezifische Probleme in Berggebieten

Die Hauptverkehrsachsen in Gebirgsräumen laufen zwangsläufig in Tälern und Becken. Hier herrschen spezielle Bedingungen bei der Entstehung, Ausbreitung und Einwirkung von Luftschadstoffen und Lärm. So ist z.B. in einem Trogtal die beschallte Fläche rund viermal so gross wie im Flachland, klimatologische Besonderheiten (z.B. Inversionslage) sorgen oft für enorme Schadstoffanreicherungen, die Topographie (Steigungen, Gefälle) für erhöhte Emissionen. Von den Folgen des Verkehrs ist die Bevölkerung in Gebirgsräumen auf Grund der topographisch gegebenen Siedlungsstruktur relativ stärker betroffen.

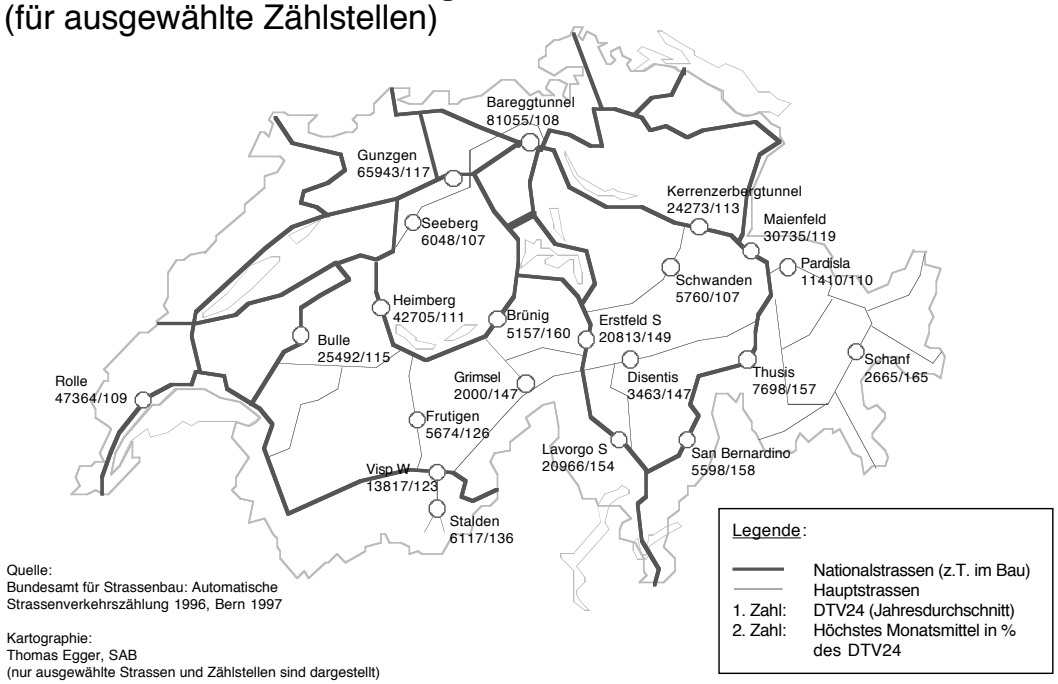
Strassenverkehrsbelastung

Die Strassenverkehrsbelastung ist überall ein Problem. Auf Grund der oben beschriebenen Gegebenheiten akzentuiert es sich im Berggebiet zusätzlich. Besonders betroffen sind die grossen Transitrouten, insbesondere die A2 im Urnerland und im Tessin sowie die A13 (San Bernardino) und die A9/T9 im Wallis. Markant für die Strassenverkehrsbelastung im Berggebiet ist zudem die

ausgeprägte Saisonalität. Gegenüber dem Jahresdurchschnitt nimmt der Verkehr in den Sommermonaten jeweils um bis zu fast 60% zu. Extrembeispiel sind die im Winter geschlossenen Passstrassen, welche nur im Sommer einen meist touristischen Ausflugsverkehr verzeichnen. Dieser Ausflugsverkehr stellt andererseits aber wiederum eine Einkommensquelle für den Sommertourismus dar.

Abb. 5.3.22: Strassenverkehrsbelastung an ausgewählten Zählstellen 1996

Strassenverkehrsbelastung 1996
(für ausgewählte Zählstellen)

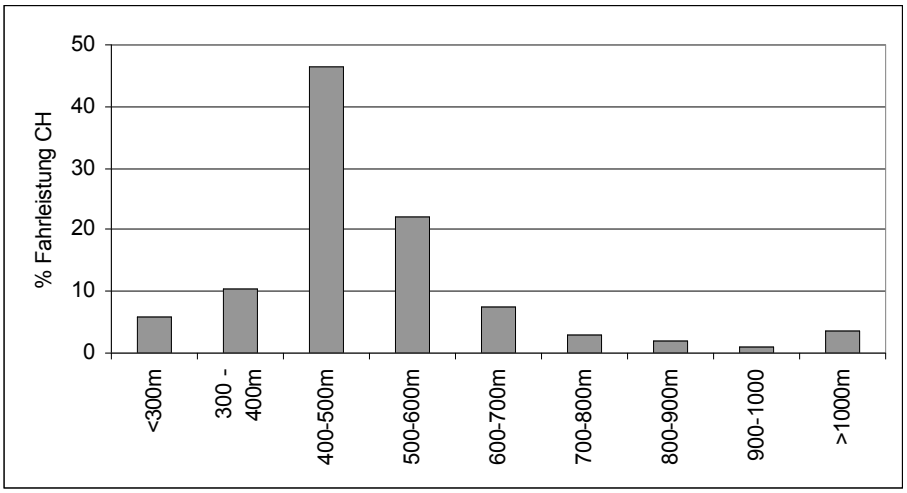


Quelle:
Bundesamt für Strassenbau: Automatische Strassenverkehrszählung 1996, Bern 1997

Kartographie:
Thomas Egger, SAB
(nur ausgewählte Strassen und Zählstellen sind dargestellt)

Der weitaus grösste Teil der Fahrleistungen wird aber in einem Höhenbereich von 400 - 600 m erbracht. Gesamtschweizerisch spielt sich der Verkehr also in tiefen Lagen (Mittelland und Tallagen) ab.

Abb. 5.3.23: Fahrleistungsverteilung nach Höhenklassen in % der Fahrleistung Schweiz

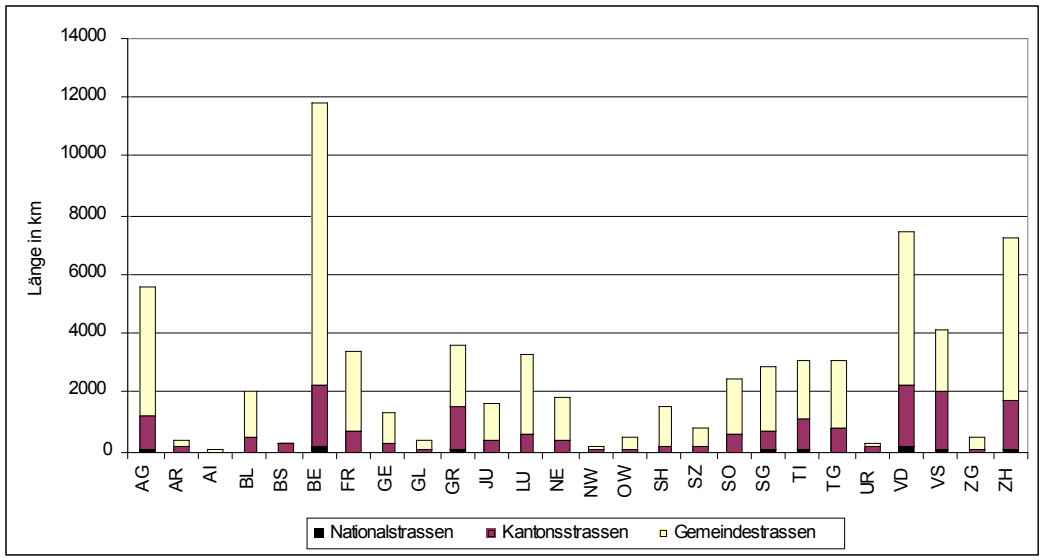


Quelle: BUWAL 1995, S. 320

Belastung für öffentliche Hand

Das hohe Verkehrsaufkommen kann eine Gefahr für Mensch und Umwelt (siehe Kapitel Luft) darstellen. Die Verkehrserschliessung ist zudem auch eine hohe Belastung für die öffentlichen Finanzen. Gerade die Berggebietskantone müssen hohe Summen für den Bau und Unterhalt des Strassennetzes aufwenden, wobei die eigene Steuerkraft aber relativ gering ist.

Abb. 5.3.24: Strassenlänge nach Kantonen



Quelle: http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber11/strl/dstraska.htm

Höhere Betroffenheit im Berggebiet

Strassenverkehrsspezifische Lenkungsabgaben sind für das Berggebiet zweischneidig. Einerseits sollen sie den erwünschten Verlagerungseffekt von der Strasse auf die Schiene bewirken. Andererseits verteuern sie aber den Verkehr im Berggebiet. Gerade im Berggebiet sind längere Distanzen auf Grund der Topographie die Regel. Im Mittelland entsteht demgegenüber ein Teil des grossen Verkehrsaufkommens durch die bewusst gewählte Distanz zwischen Wohn- und Arbeitsort. Hier besteht dementsprechend raumordnungspolitische Einflussmöglichkeit. Ferner besteht im Berggebiet oftmals keine Wahlmöglichkeit, weil keine Erschliessung mit Bahninfrastruktur vorhanden ist. So weisen insbesondere die Kantone Glarus, Graubünden, Tessin sowie Ob- und Nidwald eine Erschliessungsqualität im Schienenverkehr auf, welche weit unter dem schweizerischen Durchschnitt liegt (Ecoplan 1998, S. B-14f).

Bahnreform zum ersten

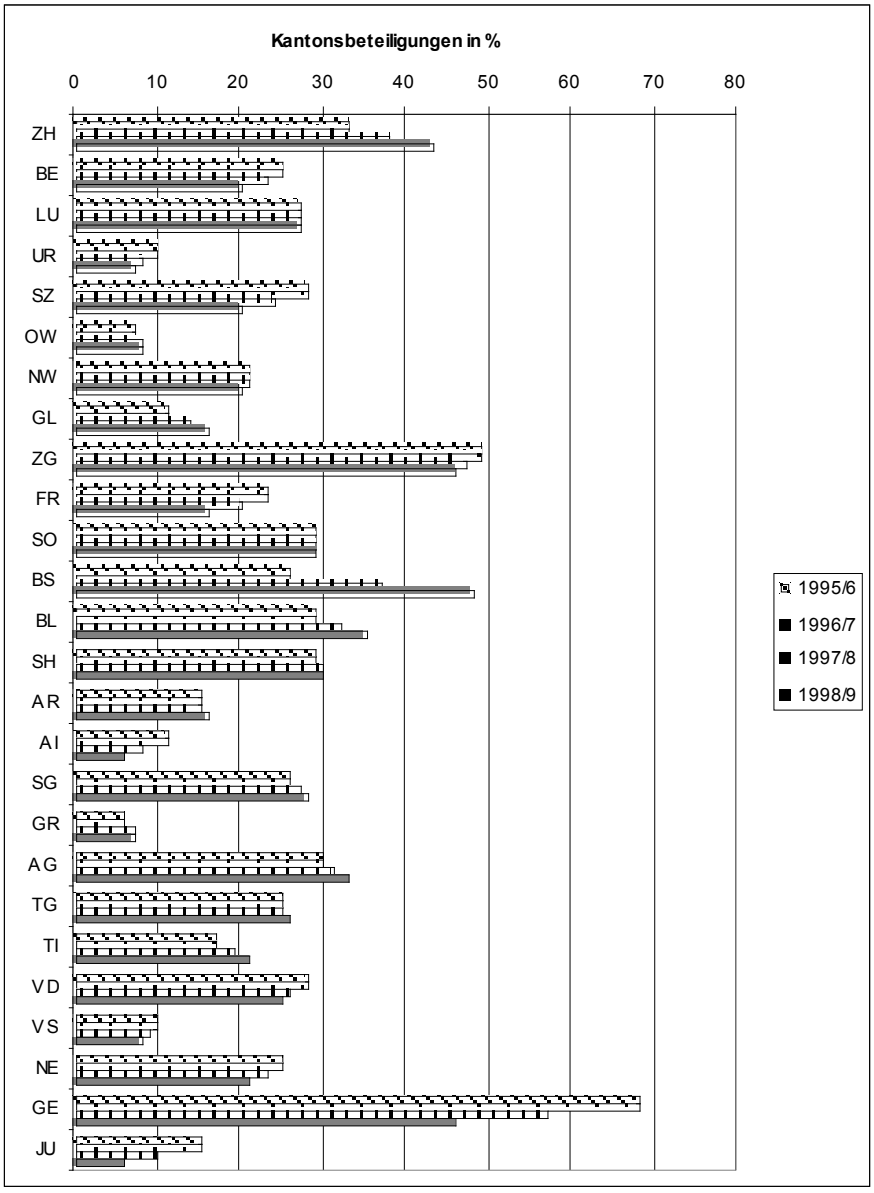
Der Schienenverkehr wurde in zwei Schritten 1996 und 1999 reformiert. Die Teilrevision des Eisenbahngesetzes von 1996 brachte die Einführung des Bestellprinzips mit Abgeltungen im Regionalverkehr. Damit verbunden waren u.a. folgende Neuerungen (Lundsgaard-Hansen u.a., 1999, S. 9):

- Klarere Trennung der Zuständigkeiten: Nationaler Verkehr / nationale Infrastruktur sind Sache des Bundes; Regionalverkehr / Grunderschliessung wird von Bund und Kantonen gemeinsam geregelt; Ortsverkehr / Feinerschliessung sind Aufgabe der Gemeinden und Kantone; Ausflugsverkehr / Tourismus finanzieren sich selbst.

- Harmonisierung der Finanzströme: Die Entschädigung für gemeinwirtschaftliche Leistungen wird von Bund und Kantonen für alle Unternehmungen nach den gleichen Kriterien geregelt. SBB, Postautodienst und private KTU sind gleichgestellt. Damit haben die Kantone bei der Erteilung von Leistungsaufträgen die Auswahl zwischen den Unternehmungen.
- Nur die im Voraus ausgehandelten Abgeltungen werden entschädigt. Die Abgeltung wird in einer Vereinbarung zwischen Bund, Kanton und Transportunternehmung im voraus festgelegt. Nachher liegt die Verantwortung voll bei der Unternehmung.
- Alle Unternehmungen müssen die ungedeckten Kosten differenziert ausweisen und eine Planrechnung erstellen.

Die Konsequenzen für die Kantone ergeben sich aus nachfolgender Graphik.

Abb. 5.3.25: Kantonsbeteiligungen an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr



Quelle: *Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr vom 18. Dezember 1995 (742.101.2)*

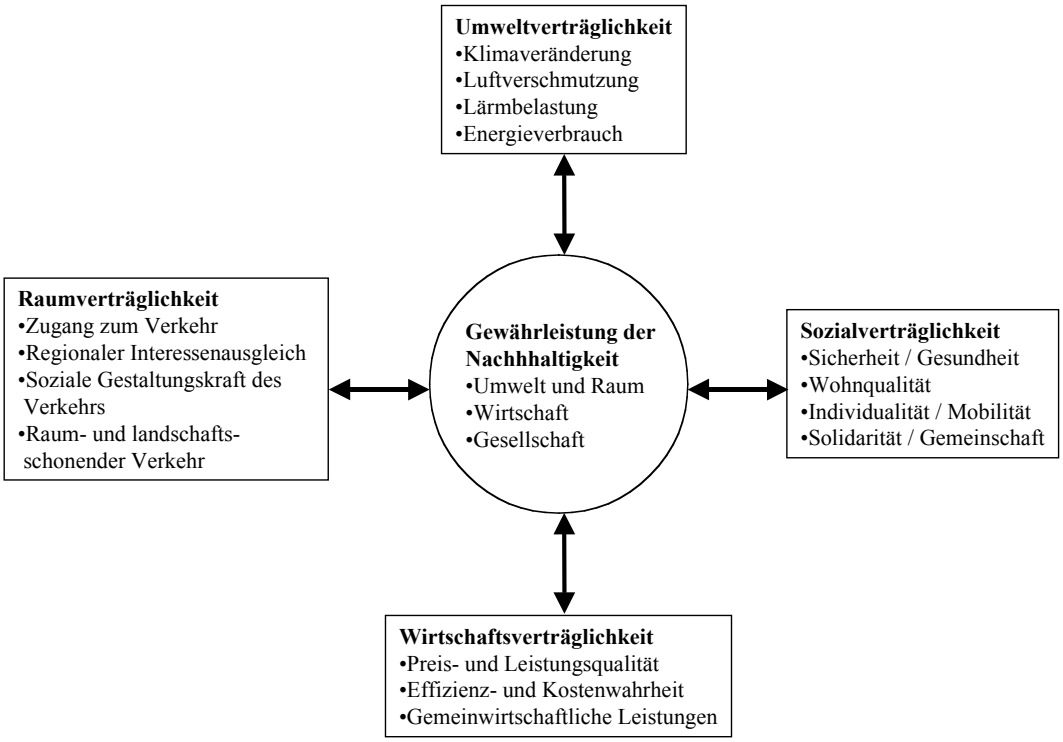
Bahnreform zum zweiten

Die Bahnreform von 1999 setzte den Reformprozess fort. Für den Personenfernverkehr und den Güterverkehr wurde der sogenannte free access, d.h. der freie Zugang zum Netz (Vorbehalt einer entsprechenden Konzession) eingeführt. Als Voraussetzung dazu wurden Infrastruktur und Verkehr voneinander getrennt. Die SBB als Hauptleistungserbringer wurden in eine spezialrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt, wobei der Bund vorläufig einziger Aktionär bleibt.

Vergleich Strasse - Schiene

Im Rahmen einer Studie des NFP 41 wurde versucht, die Nachhaltigkeit des Bahnverkehrs verglichen mit Strassenverkehr abzuschätzen (Lundsgaard-Hansen 1999, S. 108ff). Dabei wurde unterschieden zwischen Umwelt-, Raum-,Wirtschafts- und Sozialverträglichkeit.

Abb. 5.3.26: Beurteilung der Nachhaltigkeit von Bahnreformen



Quelle: *Lundsgaard-Hansen u.a. 1999, S. 121*

Umweltverträglichkeit

In der Umweltverträglichkeit schneidet die Bahn gegenüber dem Strassenverkehr in den Bereichen Klima, Luftbelastung und Energieverbrauch deutlich besser ab, während sie im Lärmbereich beim Einsatz von altem Rollmaterial ebenfalls schlecht abschneidet. Beim Energieverbrauch ist allerdings auf eine gute Auslastung und eine hohe Produktivität der Bahn zu achten.

Abb. 5.3.27: Vergleich der Umweltverträglichkeit von Schiene und Strasse

Kriterium	Indikator	Personenverkehr (PW=Index 100)		Güterverkehr (LKW=Index 100)	
Klima	g CO_2 pro Pkm bzw Tkm	direkt[4]	2,8	direkt	1,0
		indirekt[5]	28,0	indirekt	19,0
Luftbelastung	g NO_x pro Pkm bzw. Tkm	direkt	13,0	direkt	2,0
		indirekt	20,0	indirekt	7,0
Lärm	m^2 belärmte Fläche pro Pkm bzw. Tkm		333,0		82,0
Energieverbrauch	Megajoule pro Pkm bzw. Tkm	direkt	40,0	direkt	20,0
		indirekt	70,0	indirekt	39,0

Quelle: Lundsgaard-Hansen u.a. 1999, S. 111

Raumverträglichkeit

Der Schienenverkehr ist für die Raumentwicklung ähnlich prägend wie der Autobahnen, weil er längerfristige Raumnutzungsschwerpunkte fördert. Im Flächenverbrauch ist die Schiene im Güterverkehr der Strasse deutlich überlegen; im Personenverkehr sind Personenwagen der Bahn je nach Auslastung bei den Personenkilometern mindestens ebenbürtig oder teilweise überlegen.

Abb. 5.3.28: Flächenverbrauch für die einzelnen Verkehrsmittel

Personenverkehr Flächenverbrauch pro Pkm (PW=Index 100)		Güterverkehr Flächenverbrauch pro Tkm (LKW=Index 100)	
Personenwagen	100	Lastwagen	100
Bus / Car	77	Lieferwagen	331
Trolleybus	83	Wagenladungsverkehr	55
Tram	23	Rollende Autobahn	15
Schnellzug	110	Unbegleiteter Kombiverkehr	11
Regionalzug	245	Binnenfrachter	7

Quelle: Lundsgaard-Hansen u.a. 1999, S. 111

Wirtschaftsverträglichkeit

Die Wirtschaftsverträglichkeit des Bahnverkehrs dürfte durch die Bahnreformen gesteigert werden, weil die Reformen zu mehr Kundennähe und besserer Produktivität führen und sie gleichzeitig die Grundversorgung sichern sollten.

Sozialverträglichkeit

Bezüglich Sozialverträglichkeit liegen keine schlüssigen Hinweise vor. Einen Hinweis kann die nachfolgende Tabelle über die Beeinträchtigung der Wohnqualität durch den Verkehr geben.

Abb. 5.3.29: Wohnungen mit zu hoher Lärmbelastung durch Verkehr in der Schweiz (Basis 1993)

	Lärmbelastung in dB(A) pro 1'000 Wohnungen					
	55.59 dB	60-64dB	65-69 dB	70-74 dB	>75 dB	Total
Strasse	309	253	213	84	11	870
Schiene	52	42	36	14	2	146
Total	361	295	249	98	13	1016

Quelle: Lundsgaard-Hansen u.a. 1999, S. 119

Luftverkehr

Aus berggebietsspezifischer Optik sind vor allem drei Aspekte des Luftverkehrs von Bedeutung: die Flugplätze im Berggebiet, die Gebirgslandeplätze und die

[4] direkt: Umweltbelastung, die sich direkt aus dem Betrieb ergibt
[5] indirekt: Gesamte Umweltbelastung inkl. vor- und nachgelagerte Prozesse

Heliports. Planungsinstrument des Bundes ist der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL, Genehmigung durch Bundesrat vorgesehen Mitte 2000).

- Flugplätze im Berggebiet: Im Rahmen des Reformprojektes Armee 95 (siehe Kapitel 5.3.9 Landesverteidigung) wurden 10 Militärflugplätze als überflüssig eingestuft. In Verhandlungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sollte einzelfallweise die Zukunft dieser Militärflugplätze entschieden werden. Interessant ist, dass in den Kantonen offenbar sehr unterschiedliche Erwartungen herrschen. So fordert die Region Obersimmental / Saanenland, dass die drei Flugplätze in ihrer Region bestehen bleiben, während die Regionen Goms und Visp / Westlich Raron die Aufhebung je eines der beiden Flugplätze in ihren Regionen fordern. Dieses Beispiel zeigt, wie wichtig es ist, Lösungen zusammen mit den direkt Betroffenen zu finden. Für die verbleibenden Militärflugplätze ist angesichts der Reduktion der Armeebestände mit einer sinkenden Lärmbelastung zu rechnen. Die militärische Nutzung ist ein Aspekt der Flugplätze. Daneben gibt es aber auch mehrere Flugplätze die zivil mitbenutzt oder rein zivil benutzt werden. Diese Flugplätze erfüllen oftmals eine wichtige Funktion für die Erschliessung der Regionen. Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention fordert, dass künftig auf den Neubau und erheblichen Ausbau von Flugplätzen im Alpenraum zu verzichten sei. Die SAB ist der Auffassung, dass diese Forderung zu weit geht. Wie das Beispiel Militärflugplätze zeigt, müssen vielmehr die jeweiligen regionalen Bedürfnisse und Auswirkungen beurteilt und dann einzelfallweise entschieden werden.
- Gebirgslandeplätze: Als Gebirgslandeplätze gelten Landestellen über 1100 m ü. M. Deren Zahl ist auf 48 beschränkt. Der SIL fordert, dass grundsätzlich alle Gebirgslandeplätze, welche mit Schutzgebieten des Natur- und Landschaftsschutzes (v.a. BLN-Objekte) kollidieren, überprüft werden müssen. Aus der Optik der Nachhaltigen Entwicklung ist diese Grundhaltung zu begrüssen. Bei der Interessensabwägung müssen aber die wirtschaftlichen Interessen der Standortgemeinden berücksichtigt werden. Es wird hier deshalb darum gehen, im Dialog mit den direkt Betroffenen eine Lösung zu finden. Als verfehlt beurteilt wird aber die Stossrichtung des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention, welches ein generelles Verbot von Helikopterflügen zu touristischen Zwecken anstrebt.
- Heliports: Gemäss SIL wird die Zahl der Heliorts auf 20 festgelegt. Die meisten befinden sich im Berggebiet. Im Interesse einer ausgewogenen räumlichen Verteilung sollen zudem einige neue Anlagen gebaut bzw. bestehende aufgehoben werden. Im Sinne einer optimalen Ressourcennutzung ist dieses Ansinnen zu begrüssen. Gerade die Notlage im Extremwinter 1998/99 zeigt, dass dezentrale Heliports ein wichtiges Hilfsmittel sind. Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention vertritt in diesem Punkt die selbe Auffassung.

EINFLUSSFAKTOREN

Die künftige Entwicklung im Verkehr hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. An vorderster Stelle stehen aber drei Elemente:

1. Der ungebremste Mobilitätsdrang führt zu einem weiteren Zuwachs des Personenverkehrs
2. Die politischen Rahmenbedingungen sowie deren finanzielle Auswirkungen. Hierbei wird nachfolgend vor allem auf die bilateralen Abkommen, auf die nächste Etappe der Bahnreform und auf den neuen Finanzausgleich eingegangen.
3. Die Energiepreise, insbesondere beim Flugverkehr.

Laufend steigende Mobilität

Im Zeitraum zwischen 1986 und 1996 stieg das gesamtschweizerische Strassenverkehrsaufkommen um durchschnittlich 2,7% pro Jahr (ASB 1997, S. 6). Auch verschiedene Benzinpreiserhöhungen konnten diesen Trend nicht abbremsen. Bei gleichzeitig massiv steigenden Preisen bei den Bahnen ist zudem nicht mit einem Umsteigeeffekt zu rechnen. Das Wachstum des Personenverkehrs wird deshalb auch in Zukunft, wenn auch in etwas weniger starkem Ausmass weiter gehen. Der Mobilitätsdrang kann einerseits mit psychologischen, andererseits mit ökonomischen Argumenten begründet werden. Rein ökonomische Massnahmen vermögen deshalb den Mobilitätsdrang nicht zu bremsen.

Die Eckdaten des bilateralen Landverkehrsabkommens

Die generellen Regelungen des bilateralen Landverkehrsabkommens (BLV) sehen vor, dass per 1.1.2001 für alle Fahrzeuge mit einem zugelassenen Gesamtgewicht von mehr als 3,5t eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe eingeführt wird. Die Abgabe wird proportional zum zugelassenen Gesamtgewicht (GG), in Abhängigkeit der gefahrenen Kilometerleistung und differenziert nach EURO-Emissionstypen erhoben. Das BLV sieht auch vor, dass die Schweiz die Gewichtslimite für das zugelassene Gesamtgewicht per 1.1.2001 auf 34t anhebt und im Jahr 2005 eine weitere Anpassung auf 40t vorgenommen wird. Nachfolgende Tabelle fasst diese generellen Regelungen zusammen.

Abb. 5.3.30: Generelle Regelungen des bilateralen Landverkehrsabkommens: LSVA und Gewichtslimite

Fahrzeugkategorien	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2010	2015
∅ LSVA (Rp. / t GG u. Fzkm)					2.47	2.75	2.75	2.75
LSVA für saubersten Emissionstyp	1.42	1.42	1.42	1.42	2.29	2.34	2.34	2.63
LSVA für 2. saubersten Emissionstyp	1.68	1.68	1.68	1.68	2.56	2.73	2.69	2.89
LSVA für übrige Emissionstypen	2.00	2.00	2.00	2.00	2.84	3.12	3.04	3.16
zulässiges Gesamtgewicht in CH	34t				40t			

Quelle: Ecoplan 1999, S. 19

In der Übergangsphase (nach Inkrafttreten des Abkommens bis zum 31.12.2004) gilt für eine beschränkte Anzahl von 40t-Fahrzeugen und Leicht- und Leerfahrten eine Kontingentslösung mit speziellen Abgabesätzen für die Durchfahrt durch die Schweiz.

Verbesserung des Schienen-angebotes

Das zusätzliche Verkehrsaufkommen kann nur bewältigt werden, wenn gleichzeitig das Schienenangebot ausgebaut wird. In einem 30,5 Mrd. Fr. umfassenden Paket soll die Eisenbahninfrastruktur modernisiert werden. Dazu gehören namentlich

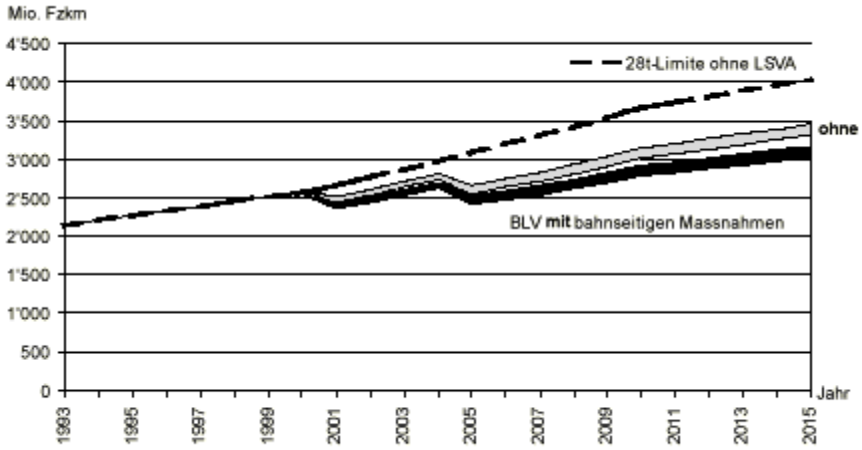
- die Neuen Alpentransversalen mit Gotthard- und Lötschbergbasistunnel
- das Projekt Bahn 2000
- der Anschluss der Ostschweiz an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz
- und Massnahmen für lärmtechnische Sanierungen.

Dieses Paket wird finanziert durch Mittel aus dem neu gebildeten Fonds für Eisenbahngrossprojekte, welcher aus den Einnahmen aus der LSVA, aus der Mineralölsteuer und der Mehrwertsteuer gespiesen wird. Dieses Vorgehen entspricht der lange gestellten Forderung nach einer kombinierten Verkehrspolitik in welcher sich bahn- und strassenseitige Massnahmen ergänzen.

Entwicklung des Gesamtverkehrs

Bei Beibehaltung der bisherigen Verkehrspolitik (Grundszenario: 28t-Limite ohne LSVA) nimmt die Fahrleistung im Strassengüterverkehr (Binnen-, Import-/Export- und Transitverkehr) stetig zu und erreicht im Jahr 2015 eine Grössenordnung von rund 4 Mrd. Fzkm pro Jahr, was gegenüber 1993 beinahe einer Verdoppelung entspricht.

Abb. 5.3.31: Fahrleistung im gesamten Strassengüterverkehr (Binnen-, Import-/Export- und Transitverkehr) in Mio. Fzkm



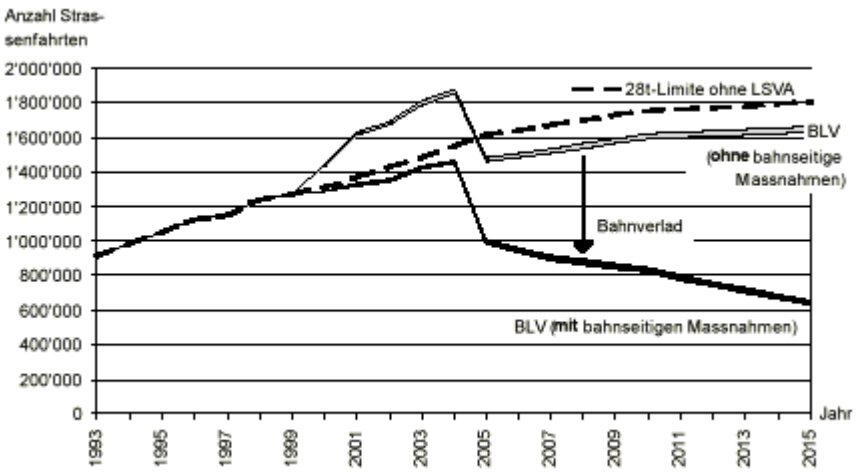
Quelle: Ecoplan 1999, S. 61

Das BLV bewirkt dagegen eine deutliche Abflachung des Wachstums. Dieser Effekt fällt mit den bahnseitigen Massnahmen (schwarz markiertes Band) noch stärker aus als ohne diese Massnahmen (grau markiertes Band). Dazu gehören: Die Modernisierung der Bahninfrastruktur (insbesondere NEAT); Effekte der Bahnreform (Produktivitätssteigerung); flankierende Massnahmen (gemäss Botschaft BLV).

Im Rahmen der Umsetzung des Alpenschutzartikels ist die Entwicklung des alpenquerenden Güterverkehrs von besonderer Bedeutung. Die unterbrochene

schwarze Linie in der nachfolgenden Abbildung zeigt die Entwicklung im Grundszenario (28t-Limite ohne LSVA).

Abb. 5.3.32: Alpenquerende Fahrten im Strassengüterverkehr (Anzahl Fahrten pro Jahr, BLV=Bilaterales Landverkehrsabkommen)



Quelle: Ecoplan 1999, S. 55

Schlussfolgerungen:

- Ohne Massnahmen wird der alpenquerende Strassengüterverkehr ungebremst weiter wachsen und bis 2015 eine Grössenordnung von 1,8 Mio Fahrten pro Jahr erreichen.
- Kommt es dank der LSVA und den bahnseitigen Massnahmen zur Verlagerung von Strassengütertransitfahrten im prognostizierten Ausmass auf die Schiene, so kann der Wachstumstrend ab dem Jahr 2001 gebremst und das Verkehrsaufkommen ab 2005 reduziert werden. Die Zahl der alpenquerenden Strassengüterfahrten nimmt in den Folgejahren massiv ab und erreicht nach dem Jahr 2010 eine Grössenordnung von 600'000 bis 800'000 Fahrten pro Jahr.
- In der Übergangsphase (2000-2004) ist auch bei grosser Wirksamkeit der bahnseitigen Massnahmen eine Zunahme der alpenquerenden Strassengüterfahrten höchstwahrscheinlich nicht vermeidbar. Bei Realisierung der durch das BAV prognostizierten Verlagerungswirkung auf die Schiene wird aber die Anzahl alpenquerender Strassengüterfahrten unter derjenigen des Grundszenarios liegen.

Grössere Betroffenheit des Berggebietes

Strassenverkehrsabgaben wie die LSVA sind regionalpolitisch nicht unproblematisch. Auf Grund der höheren Transportdistanzen, der teils gar nicht vorhandener Verlagerungsmöglichkeiten und des beschränkten Strassenangebotes (Breite, Befahrbarkeit mit 40Tönnern, usw.) besteht eine grössere Betroffenheit.

Bahnreform zum dritten

Der regionale Personenverkehr wurde von der zweiten Bahnreform nicht direkt betroffen. Bereits zeichnet sich aber die nächste Etappe der Bahnreform ab, die diesmal auch den Regionalverkehr betreffen wird. Im Vordergrund steht der Gedanke des Wettbewerbes, der auch im Regionalverkehr noch stärker spielen soll.

Dazu wäre eine weitere Trennung zwischen Infrastruktur, Systemintegration (Funktion des Systems) und Betrieb bei allen Anbietern erforderlich. Im Regionalverkehr sollten die Besteller des Angebotes (Kantone und Gemeinden) letztlich eine echte Auswahl zu Marktpreisen haben. Über die konkrete Ausgestaltung gehen die Meinungen aber noch weit auseinander. Ersten Schätzungen zu Folge sollte diese nächste Etappe der Bahnreform im Jahre 2005 greifen.

Luftverkehr

Der Luftverkehr hat in den letzten 35 Jahren einen rasanten Aufschwung erlebt. Die Verkehrsleistungen haben von 1960 bis 1995 um mehr als das 25-fache zugenommen. Zusätzlich wird bis in das Jahr 2015 gegenüber 1990 mit einer Verdoppelung der Zahl der transportierten Personen und des transportierten Gütergewichtes gerechnet (BFS/Bundeskanzlei 1998, S. 52). Flugreisen sind heute äusserst billig. Da Kerosin keinen nationalen Abgaben unterliegt, ist es im Vergleich zu Benzin sehr billig. Eine Belastung von Kerosin würde den Umweltauswirkungen des Luftverkehrs gerecht werden und könnte eventuell zu einer Lenkung des Verkehrsaufkommens beitragen. Ferner sollten sich auch die Beteiber von Flugplätzen im Berggebiet die Einführung einer lärmabhängigen Lande- und Startgebühr überlegen. Dadurch könnte die Lärmbelastung in den Anflugschneisen reduziert werden.

Neuer Finanzausgleich: Schienenverkehr

Im Bericht zum neuen Finanzausgleich wird eine mögliche Sichtweise der weiteren Entwicklung für die Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen im öffentlichen Regionalverkehr dargestellt (EFD und KdK 1999, S. 102f). Der Bund finanziert weiterhin zusammen mit den Kantonen einen Anteil des öffentlichen Regionalverkehrs. Der durchschnittliche Anteil des Bundes sollte aber mittelfristig nicht mehr als 50% betragen. Der Bund leistet seine Beiträge in Form von Globalbeiträgen sowie zusätzlich einem Belastungsausgleich für übermässige Pro-Kopf-Lasten. Die Kantone bestellen mit den zur Verfügung stehenden Mitteln das Angebot.

Neuer Finanzausgleich: Strassenverkehr

Im Bereich des Strassenverkehrs sollen Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen in Zukunft voll in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Angesichts der Probleme, welche auch finanzkräftige Kantone bei der Finanzierung des Unterhalts aufwiesen, erscheint dieser Schritt als sinnvoll. Bei der Finanzierung der Hauptstrassen hingegen soll eine Mischform angestrebt werden. Die Kantone werden künftig gemäss dem Indikator Hauptstrassenlänge Pauschalbeiträge erhalten. Schwer finanzierbare Einzelobjekte sollen zusätzlich abgegolten werden. Die heutige Differenzierung (und besondere Abgeltung) von Alpen- und Jurastrassen wird in Zukunft wegfallen.

Externe Kosten des Verkehrs

Als externe Kosten des Verkehrs werden jene Kosten definiert, die zwar von diesem verursacht, aber nicht abgegolten und deren Finanzierung deshalb auf Dritte überwälzt wird. Dazu zählen namentlich Gesundheitskosten, Gebäudeschäden, Umweltkosten, Klimaschäden, Staukosten u.a. In der EU und in der Schweiz laufen zur Zeit Bestrebungen, diese externen Kosten zu internalisieren, d.h. den Verursachern anzulasten.

Drei Szenarien zur Internalisierung der externen Kosten

Die Art, wie die externen Kosten internalisiert werden sollen, ist entscheidend für die Beurteilung aus regionalpolitischer Optik. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 41 wurden hierzu wertvolle Grundlagen erarbeitet (Maibach et al. 1999). Untersucht wurden drei Szenarien, die wie folgt zusammengefasst werden können.

Abb. 5.3.33: Szenarien zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs

Szenario	Social Marginal Cost Pricing (SMCP)	Finanzierung	Umwelt
Prinzip	Szenario der EU; grenzkostenorientiert.	Weiterentwicklung der bisherigen schweizerischen Politik.	Radikaler Umbau. Ausrichtung der Verkehrsmassnahmen nach ökologischen Zielen.
Ausgestaltung	km-abhängige Grundgebühr, ortsgebundene km-abhängige Zuschläge (road-pricing), CO2-Abgabe, risikogerechte Haftpflichprämie	Im Personenverkehr je hälftige Erhöhung der Treibstoffpreise und der Motorfahrzeugsteuer in der Höhe der externen Kosten. Im Güterverkehr LSVA. Im Schienenverkehr Trassenpreise	"Massnahmenmix". Zentrale Instrumente: km Abgabe für PW, Sperrung Innenstädte für MIV, Lärmschutzmassnahmen usw.

Quelle: Eigene Darstellung nach Maibach et al. 1999

Konkret bedeuten die Szenarien z.B. eine Benzinpreiserhöhung um 30 bis 50 Rp./Liter. Das Szenario Umwelt bedingt die höchsten Preisaufschläge bei den Verkehrspreisen. Dafür ist aber die Reduktion des Verkehrsaufkommens und der Schadstoffbelastungen auch am grössten. Das Umweltszenario erzielt Netto-Einnahmen von 7,9 Mrd. Fr., das Finanzierungsszenario von 3,6 Mrd. Fr. und das SMCP-Szenario von 2,8 Mrd. Fr.

Die Autoren der Studie verweisen selber auf die grossen Unsicherheiten, die ihren Berechnungen anhaften. Die Resultate der Studie sollen denn auch nicht als fixe Grössen aufgefasst werden, sondern sollen "ein quantitatives Gefühl für die Relationen zwischen den Szenarien" vermitteln (Maibach et al. 1999, S. 146). Bemängelt werden muss, dass den externen Kosten der volkswirtschaftliche Nutzen nicht gegenübergestellt wurde (mehr dazu weiter unten).

Regionale Verteilungswirkung von externen Kosten

Im Rahmen des NFP41 wurden auch die regionalen Verteilungswirkungen der externen Kosten und der Internalisierungsszenarien untersucht (Ott et al. 1999). Bezüglich externer Kosten können die wichtigsten Resultate wie folgt zusammengefasst werden:

- In absoluten Beträgen gerechnet entstehen die höchsten externen Kosten in den Agglomerationsräumen, allen voran Basel, Bern, Genf und Zürich.
- Die pro Kopf-Betrachtung gibt eine komplett anderes Bild. Die höchsten pro Kopf-Belastungen finden sich in den alpinen Regionen.
- Analysiert man die externen Kosten nach Schadensgruppen, so zeigt sich, dass im Berggebiet vor allem die Wald- und Klimasschadenskosten ins Gewicht fallen. Es handelt sich also um Schadensgruppen, deren Ursachen ausserhalb des Berggebietes liegen. Dies steht im Gegensatz zu den

Agglomerationsräumen, wo vor allem die hausgemachten Gesundheits-, Unfall- und Lärmkosten ins Gewicht fallen.

Regionale Verteilungswirkung der Internalisierungen

Zwei der weiter oben dargestellten Internalisierungsszenarien wurden in der genannten Studie auf ihre regionalen Verteilungswirkungen analysiert. Dabei zeigte sich, dass das Szenario SMCP effizienter ist als das Finanzierungsszenario. Es führt bei gesamthaft tieferen Internalisierungseinnahmen zu einer ca. 50% höheren Verminderung der externen Kosten als das Finanzierungsszenario. Das Szenario SMCP ist von seiner Ausgestaltung her eindeutig auf die Städte zugeschnitten. Dies wirkt sich auch auf die regionale Verteilung der Kostenreduktionen in den Bereichen Umwelt und Unfall aus. Die Städte werden in der relativen Betrachtung deutlich am stärksten entlastet. Daneben gehören in diesem Szenario aber auch die alpinen Regionen zu den überdurchschnittlichen Gewinnern, weil sie auch Nutzen ziehen von Fahrleistungsreduktionen, die nicht in ihrem Gebiet erzielt werden.

Eine weitere Frage stellt sich bezüglich Verwendung der Mittel aus den Szenarien. Das Szenario SMCP ergibt jährlich einen Ertrag von 2,8 Mrd. Fr., das Finanzierungsszenario von 3,6 Mrd. Fr. Generell gilt, dass der Einsatz der Mittel zur Senkung der Lohnnebenkosten eine gesamtwirtschaftlich höhere Effizienz aufweist als Pro-Kopf-Rückerstattungen. Aus regionalpolitischer Optik erweist sich eine Rückerstattung vergleichbar zum bei der LSVA gewählten Vorgehen als sinnvoll. Im Bericht wird vorgeschlagen, die Hälfte der Internalisierungseinnahmen nach Massgabe der regionalen Belastungen durch externe Kosten als direkte Kompensationszahlungen an die Regionen zu verteilen. Die andere Hälfte sei zur Reduktion der Lohnnebenkosten einzusetzen. Diese Variante ist einerseits effizienzorientiert und andererseits auf die Kompensation der unterschiedlichen regionalen Belastungen ausgerichtet.

Regionalpolitische Beurteilung

Die Studien des NFP41 liefern mit aller Deutlichkeit den Beweis dafür, dass die externen Kosten in den Agglomerationsräumen entstehen. Wo im Berggebiet externe Kosten anfallen, werden diese durch die Agglomerationsräume verursacht. Den Berggebieten die Internalisierung dieser externen Kosten anzulasten, würde sie doppelt benachteiligen. Sie müssen für Schäden aufkommen, die sie nicht selber verursachen. Wenn also in der Schweiz die externen Kosten wirklich internalisiert werden sollen, so kommen nur regional differenzierte Lösungen in Frage.

ZIELE UND MASSNAHMEN

Ziele

- Sicherung der Grundversorgung für alle Bevölkerungsteile und Regionen bezüglich Verkehrszugang, Fahrplandichte und Kosten. Wo nötig muss das erwünschte (bestellte) Angebot mit öffentlichen Mitteln sichergestellt werden.
- Verbesserung des Modal Splits zu Gunsten der Bahn. Im Fernverkehr insbesondere durch die Verbesserung des bahnseitigen Angebotes mit Projekten wie Bahn 2000, der NEAT usw.
- Kombinierte Verkehrspolitik

- Entlastung der Agglomerationen vom Strassenverkehr in den Verkehrsspitzen durch Attraktivitätssteigerungen im öffentlichen Agglomerationsverkehr sowie durch Förderung des Langsamverkehrs (Fussmarsch und Radfahren) als umweltschonende Alternative zum motorisierten Verkehr
- Optimale Nutzung von Synergien der verschiedenen Leistungsträger im Agglomerations- und Regionalverkehr z.B. durch regionale Zusammenschlüsse zu Verkehrsverbünden
- Schutz der besonders betroffenen Gebiete und Ortschaften vor dem Durchgangsverkehr
- Der Schienenverkehr müsste auch im Vergleich zum Luftverkehr im Mittelstreckenbereich wieder attraktiver werden

Massnahmen

- Verkehrsmassnahmen sollten nie isoliert durchgeführt werden, sondern immer im Sinne einer koordinierten Verkehrspolitik zusammen mit Massnahmen bei anderen Leistungsträgern oder zumindest unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die anderen Leistungsträger
- Regional differenzierte Lösungen für die Internalisierung der externe Kosten
- Weiterhin Bundesbeiteiligung an der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs und des Strassenverkehrs
- Fiskalische Belastungen des Strassenverkehrs müssen berggebietsspezifische Mechanismen (Bsp. LSVA) oder regionale Differenzierungen aufweisen
- Politische Einflussnahme auf Ausgestaltung der nächsten Bahnreform
- Raumsparende Anlage der Verkehrsträger unter Ausnutzung von Bündelungs-möglichkeiten
- Raumplanerische Massnahmen zur Reduktion des Verkehrsaufkommens (räumliche Gruppierung von Produktion, - Verarbeitung und Absatz, Förderung von Naherholungsräumen, Standortwahl von Einkaufszentren usw.)
- Förderung autofreier Ferienorte und der Anreise mit öffentlichen Verkehrsmitteln
- Fahrplanverbund im öffentlichen Verkehr wobei intramodale regionale Zusammenschlüsse anzustreben wären
- Emissionsreduktionen bei den verschiedenen Verkehrsträgern durch technische Verbesserungen. Wo diese und weitere freiwillige Massnahmen nicht den politisch definierten Zielerreichungsgrad erreichen, können zudem fiskalische Belastungen vorgesehen werden (siehe auch Kapitel Energie sowie Luft und Lärm)
- Einführung von Abgaben auf Kerosin und Lenkungsabgaben für Kurzstreckenflüge (internationale Abkommen erforderlich)
- Die Infrastruktur der Luftfahrt muss einzelfallweise auf ihre ökonomischen, sozialen und ökologischen Auswirkungen hin geprüft werden. Bestehende Belastungen sollten durch raumplanerische und technische Massnahmen sowie Lenkungsabgaben reduziert werden. Pauschale Verbote sind jedoch abzulehnen.
- Förderung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien als Möglichkeit zur Reduktion von Personen- und Güterverkehr sowie zur Lenkung von Verkehrsströmen

5.3.8 Post und Telekommunikation

AUSGANGSLAGE

Auftrennung von Post und Telekommunikation

Bis zum 1. Januar 1998 waren Post und Telecom als PTT in einem Regiebetrieb des Bundes zusammengefasst. Beide Bereiche unterstanden einem Monopol. Auf das genannte Datum hin wurde der Bereich Telecom mit der Swisscom vollprivatisiert (wobei der Bund noch Mehrheitsaktionär ist). Die Post verfügt weiterhin über ein Teilmonopol.

Neue Postgesetzgebung

Durch das Postorganisationsgesetz (POG) wurde "Die Post" in eine selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts umgewandelt. Der Bund hat immer noch die Oberkontrolle über die Post, legt er doch alle vier Jahre die strategischen Ziele der Post fest, bestimmt den Verwaltungsrat und liefert vor allem das Dotationskapital. Aus Sicht der Regionalpolitik besonders wichtig ist, dass die Post im Postgesetz (PG) den Auftrag für eine flächendeckende Grundversorgung erhalten hat. Dieser Auftrag wurde nochmals in den strategischen Vorgaben des Bundesrates vom 28. Januar 1998 bekräftigt. Der Bundesrat verpflichtet darin die Post zur landesweiten Grundversorgung und unterstreicht damit die Bedeutung des service public. Gleichzeitig erwartet die Landesregierung, dass die Post wettbewerbsfähig, kundenorientiert und eigenwirtschaftlich ist. Allfällige Rationalisierungsmassnahmen müssen ohne Entlassungen von festangestelltem Personal durchgeführt werden. Damit die Post ihren Auftrag wahrnehmen kann, wurde ihr ein reservierter Dienst (Teilmonopol) zugesprochen. Adressierte Briefsendungen und adressierte Paketsendungen bis 2 kg dürfen nur von der Post befördert werden. Die übrigen Bereiche wie z.B. Paketsendungen über 2 kg, Eilsendungen, Zeitungen / Zeitschriften und der Postautodienst unterliegen dem Wettbewerb.

Liberalisierung im Fernmeldebereich

Mit der Revision des Fernmeldegesetzes (FMG) wurde der Fernmeldebereich liberalisiert. Für die Kunden bedeutet dies in erster Linie sinkende Preise durch den Konkurrenzkampf zwischen den neuen Anbietern. Auf der anderen Seite bedeutet der Konkurrenzkampf für die Anbieter aber auch den Zwang zu Effizienzsteigerungen. Beim immer noch weitaus grössten Anbieter, der Swisscom, erfolgte ein massiver Stellenabbau, welcher vor allem die Randregionen stark betrifft (siehe weiter unten).

EINFLUSSFAKTOREN

Poststellennetz aufrechterhalten

In Folge der Teilliberalisierung muss die Post eigenwirtschaftlich werden. Als besonderer Kostenfaktor erweisen sich dabei die hohen Personalkosten. Im Rahmen des Projektes Poststellennetz 2000, auch Optima genannt, wurde deshalb das bestehende Netz auf Rationalisierungsmöglichkeiten überprüft. Die Post hat im Dezember 1999 mehr Details zu ihrem Projekt Poststellennetz 2000 bekannt

gegeben. Die rund 3600 Poststellen sollen auf rund 3000 abgebaut werden. Dabei wird vor allem in den Städten abgebaut. Die Poststellen sollen künftig in drei Kategorien eingeteilt werden:

- Rund 1800 Basis-Poststellen (intern P-Stellen genannt) sollen das Grundangebot im Brief-, Paket- und Zahlungsverkehr sicherstellen. In diesem Sektor sind auch mobile Postbusse und Kooperationen mit anderen Geschäften vorgesehen.
- Rund 1400 mittelgrosse (PP-) Poststellen werden den heutigen Leistungsstandard bei den Universaldiensten sowie eine beschränktes Angebot im Wettbewerbs- und Beratunsbereich anbieten.
- Rund 350 Post-Kompetenzzentren sollen das Gesamtangebot abdecken, insbesondere auch die Segemente Allfinanz und E-Commerce.

Die beschriebene Lösung hat heftige Reaktionen seitens verschiedener Organisationen und auch seitens der Bevölkerung ausgelöst. Die Post hat deshalb das Projekt vorerst zurückgenommen und wird es neu überarbeiten. Definitiv ist aber, dass die 40 Verkaufsregionen welche 1998 neu gebildet wurden, bereits wieder aufgelöst wurden. Die operative Führung liegt neu bei sieben Masterregionen.

Die Post selber ist sich des strategischen Marktvorteiles, welchen sie durch das flächendeckende Poststellennetz hat, durchaus bewusst. Sie ist nach eigenenen Aussagen bestrebt, dieses Netz möglichst aufrechtzuerhalten bzw. wo dies nicht möglich ist, mit neuen innovativen Lösungen die Grundversorgung trotzdem zu gewährleisten (Aussagen des Leiters Poststellen und Verkauf an der SAB-Vorstandssitzung vom 28. April 2000). Zu diesen neuen Lösungen gehören insbesondere etwa mobile Postbüros, Erledigung von Postdiensten durch den Briefträger, Kooperationen mit anderen Anbietern wie SBB, Lebensmittelläden, Verkehrsbüros, Gemeindebüros usw.

Service public im Postbereich

Der Service public im Postbereich geht aber weit über das reine Arbeitsplatzargument hinaus. Entscheidend sind ferner die angebotenen Leistungen, die Öffnungszeiten, die Preise, die Zustellhäufigkeit usw. Gerade hier muss aktuell ein massiver Abbau festgestellt werden. Die Post kann z.B. den Swissexpress (Gleichtagszustellung) nicht flächendeckend garantieren. Pakete, welche innerhalb eines Tages beim Adressaten ankommen sollen (E+1) können nur in den grössren Zentren aufgegeben werden. Es besteht zwar eine Abholmöglichkeit durch die Post, dies aber nur gegen Aufpreis (dieses Modell wurde zwischenzeitlich auf Druck der SAB fallengelassen). Nach zwei Jahren Liberalisierung sieht die finanzielle Zukunft der Post ungünstig aus. Der Paketpostbereich weist z.B. einen Fehlbetrag von 25% auf (mündliche Mitteilung des Leiters Paketpost an der SAB-Vorstandssitzung vom 28. April 2000). Es stellt sich deshalb die Frage, wie der Service public auch in Zukunft gewährleistet werden kann (siehe unter Ziele und Massnahmen).

Arbeitsplatzabbau im Telekom-Sektor zu Lasten Berggebiet

Der Arbeitsplatzabbau im Telekommunikationsbereich wird zweifelsohne auch in Zukunft weiter gehen. Im Mai 1999 hat die Swisscom entsprechende Zahlen veröffentlicht. Gesamtschweizerisch sollen bis zum Jahresende 2000 4'110 Stellen abgebaut werden. Besonders stark betroffen sind die Kantone Bern und Zürich mit einem Minus von 660 bzw. 560 Stellen. Graubünden, Tessin und Wallis verlieren zwischen 200 und 300 Stellen. In Uri werden z.B. alle verbliebenen zwölf Stellen gestrichen. Bezogen auf die Gesamtzahl der Arbeitnehmer fällt der Abau damit in den Berggebiets- und Randregionen besonders stark aus. Im Frühjahr 2000 gab die Swisscom bereits einen weiteren massiven Stellenabbau bekannt. Bis 2003 sollten weitere 3'000 Stellen abgebaut werden. Gesamthaft sollen also 7'000 Stellen abgebaut werden. Die neuen Anbieter schaffen demgegenüber ihre Arbeitsplätze vor allem in den grossen Zentren, da diese aus betriebswirtschaftlichen Interessen (Kundenpotential) viel interessanter erscheinen.

Gegenreaktionen im Parlament

In der Herbstsession 1999 hiess der Nationalrat die parlamentarische Initiative Hämmerle vom 10. Dezember 1998 gut, welche folgende Forderungen enthält:

- Post, SBB und Swisscom müssen ihre Arbeits- und Ausbildungsplätze flächendeckend in der ganzen Schweiz anbieten;
- ein allfälliger Abbau von Arbeitsplätzen darf nicht einseitig in den Rand- und Berggebieten erfolgen;
- neu zu schaffende Arbeits- und Ausbildungsplätze sind auch in den Rand- und Berggebieten anzubieten.

Die ergänzend dazu eingereichte Initiative von Nationalrat Tschäppat, welche einen nationalen Kohäsionsfonds vorschlug wurde am 24. März im Nationalrat mit einem Zufallsmehr von 86 gegen 84 Stimmen abgelehnt. Der Vorstoss hatte verlangt, dass die Bundesgewinne aus den Aktienpaketen von Swisscom, Post und SBB in einen Fonds eingelegt werden sollten, mit welchem innovative Projekte in den vom Abbau betroffenen Berg- und Randregionen finanziert werden sollten. Drei gleichlautende Standesinitiativen sind noch hängig.

Sicherstellung der Grundversorgung

Das FMG sieht zur Sicherstellung der Grundversorgung eine Grundversorgungskonzession vor. Bis fünf Jahre nach Inkrafttreten des FMG (1.1.98) hat die Swisscom diese Konzession inne. Danach wird die Konzession ausgeschrieben. Finden sich keine Interessenten, kann die Kommunikationskommission eine Unternehmung zur der Ausübung der Grundkonzession verpflichten. Auf gesetzlicher Ebene sind damit einige Kontrollmechanismen vorgesehen, welche die Grundversorgung auch in Zukunft gewährleisten sollten. Wie hoch das Interesse der verschiedenen Anbieter an der Versorgung der Berg- und Randregionen ist, zeigt allerdings die Ausschreibung der sogenannten "letzten Meile" (Endgerät - Festnetz) im Frühjahr 2000. An den Konzessionen in den Berg- und Randgebieten war niemand interessiert. In diesem Fall spielte aber auch die Zahl der verfügbaren Bandbreiten eine erhebliche Rolle (begrenztes Angebot in den Städten, dadurch dort hohe Preise). Alternativ zum Fixnetz wäre denkbar, die Grundversorgung in Zukunft vermehrt über die Mobiltelefonie sicherzustellen. Nur weist das Mobilnetz gerade auch in abgelegenen Gebieten noch Lücken auf.

ZIELE UND MASSNAHMEN

Ziele:
- Gewährleistung flächendeckenden, preiswerten und qualitativ hochstehenden Service public. Der Service public in diesem Bereich ist ein wesentlicher Standortfaktor.

Massnahmen:
- Einflussnahme via Bundesrat (strategische Vorgaben, Mehrheitsaktionär) und Parlament (Umfang der reservierten Dienste, Regelung des Konkurrenzbereiches)
- Errichten eines Kohäsionsfonds, welcher mit Mitteln aus den Erträgen der Bundesanteile an der Swisscom gespiesen werden. Die Mittel aus dem Fonds werden für die Aufrechterhaltung des Service public und der Arbeitsplätze in den Berg- und Randregionen eingesetzt.
- Im Bereich Post ist eine Neuregelung der Grundversorgung zu überprüfen. Statt die Post vollständig dem Markt zu überlassen sollte eine Regelung analog zum Regionalverkehr (Eisenbahngesetz) überprüft werden. Die Kantone und Gemeinden sollten Leistungen bei der Post bestellen Bestellprinzip). Nicht gedeckte gemeinwirtschaftliche Leistungen sollten dann von den Bestellern mitfinanziert werden (Abgeltungen).
- Prüfen, ob für das Natel-Netz eine schweizerische Netzgesellschaft gebildet werden könnte. Auftrag: Sicherstellung der flächendeckenden Versorgung. Weitere Vorteile: vermeiden von Doppelspurigkeiten an attraktiven Standorten, Reduktion Elektrosmog, transparente Preisgestaltung durch Wegfall Interkonnektionspreis.
- Förderung von Kooperationen zusammen mit der Post. Eine von der SAB durchgeführte Umfrage zeigt dabei, dass insbesondere die Gemeindebehörden für diesen Aspekt noch viel stärker sensibilisiert werden müssten. Der Wille seitens der Post zur Kooperation besteht. Sympomatisch war in diesem Zusammenhang auch die meist gescheiterte Kooperation zwischen Post und Bank. Die Banken erachteten die Post als Konkurrenz.
- Unterstützung von Modellprojekten und Wissenstransfer
- Ausnutzung der Potentiale im Bereich der neuen Informations- und Telekommunikationstechnologien. Insbesondere die Swisscom sollte dieses Potential nutzen, um dezentral Arbeitsplätze anbieten zu können. Für die Post stellt dieser Bereich ein neues Feld dar, welches die bestehenden Aktivitäten unterstützen kann.

5.3.9 Landesverteidigung

AUSGANGSLAGE

KOBERIO

Die Belastungen und Nutzen durch die Militärpräsenz wurden durch die Projektgruppe KOBERIO (Koordinationsgruppe für die Erhaltung der EMD-Arbeitsplätze in den Bergregionen) Ende der 80-er Jahre intensiv analysiert. Die

wichtigsten Erkenntnisse sind insbesondere im Schlussbericht zu KOBERIO III vom 15.10.1990 enthalten. Mit der Armeereform 1995 ist seither eine grundlegend neue Situation entstanden. Die Ergebnisse aus den Arbeiten zu KOBERIO III wurden nicht umgesetzt und die eigens geschaffene Stabsstelle wieder aufgehoben.

Berg- und Randgebiete besonders betroffen

Im Rahmen des Projektes KOBERIO III wurde versucht, eine Lasten-Nutzen Analyse der Militärpräsenz im Berggebiet zu erstellen. Dazu kann festgehalten werden, dass rund 2/3 der jährlichen Diensttage in Berg- und Randregionen geleistet werden. Über 90% der Schiessübungen von Artillerie, Panzern, Fliegern und Fliegerabwehr finden in diesen Regionen statt. Die Truppenpräsenz ist hier also wesentlich stärker als im Mittelland oder in städtischen Gebieten. Dies führt zu verschiedenen Belastungen wie Flug- und Schiesslärm, Verkehrsimmissionen, Flächenbeanspruchung / Flächenverzicht, Belastungen der Natur und Landschaft usw. Andererseits erbringt die Militräpräsenz für die Berggbeiete aber auch Nutzenelemente. So zeigte sich z.B. dass die Konsumausgaben eines Angehörigen der Armee bei durchschnittlich 22.81 Fr. pro Tag liegen. Rund 20% der Rüstungsaufträge gingen im Bezugsjahr an Berg- und Randregionen. Es wurde aber auch festgestellt, dass die Vergabe offensichtlich ohne Rücksichtnahme auf die Belastungen erfolgte. Von den rund 20'000 Arbeitsplätzen des damaligen EMD lagen immerhin rund die Hälfte in Berg- und Randregionen. Wiederum rund die Hälfte dieser Arbeitsplätze konzentrierte sich aber auf Thun und Altdorf.

Armee95: Reduktion Personalbestand

Bereits zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Schlussberichtes zu KOBERIO III veränderte sich das sicherheitspolitische Umfeld grundlegend. Seit dem Zerfall des Ostblocks wird die Gefahr einer grossen militärischen Konfrontation in Europa, in welche die Schweiz verwickelt werden könnte, als gering eingestuft. Der Armeebestand wurde deshalb im Reformprojekt Armee 95 gegenüber vormals rund 600'000 Mann um 1/3 gekürzt und die bisher jährlich 3-wöchigen Wiederholungskurse durch einen zweijährlichen Rhythmus abgelöst (mit Ausnahmen). Gleichzeitig wurden auch die Arbeitsplätze des EMD massiv abgebaut. Als Ziel wurde formuliert, bis zum Jahr 2001 den Bestand von rund 20'000 Stellen im Jahr 1990 um 5'000 Stellen abzubauen. Durch die Umgruppierungen des per 1. Januar 1998 neu gebildeten Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) nahm das Departement wieder leicht an Stellen zu. Andererseits wurden 1998 die Rüstungsbetriebe privatisiert, womit rund 4'100 Personen auf einen Schlag aus dem Personalbestand des VBS gestrichen wurden. Der Personalbestand des VBS betrug am 31. März 1999 noch 12’509 Personen. Zwischen 1990 und 2001 wird das Departement letztlich um 8'000 Personen oder rund 40% verkleinert sein. Dieser Stellenabbau trifft die Berg- und Randregionen besonders hart. In diesen eher industrieschwachen Wirtschaftsräumen bilden die Bundesarbeitsplätze begehrte Verdienstmöglichkeiten. 1994 trug die Bruttolohnsumme der Arbeitnehmer des EMD im Kanton Uri z.B. zu 10,5% zum gesamten Arbeitnehmer-Volkseinkommen bei (Volkswirtschaftsdirektion Uri 1994).

Reduktion der Diensttage

Der Truppenabbau sowie die Reduktion der Diensttage zeigt seine Wirkung im besonderen in der Tourismusbranche. Bedeutende Auswirkungen sind auch im

lokalen Gewerbe im Berggebiet auszumachen. 1999 haben 224´579 Armeeangehörige rund 6,5 Millionen Diensttage geleistet. Damit hat die Anzahl Diensttage im Vergleich zu 1990 um rund die Hälfte abgenommen (1990: 12 Mio Diensttage, 1995: 7,16 Mio Diensttage). Geht man davon aus, dass zwei Drittel der Diensttage im Berggebiet geleistet werden und die täglichen Ausgaben eines Wehrmannes 22.81 Fr. betragen, so hat das Berggebiet alleine durch die Reduktion der Zahl der Diensttage rund 90 Mio. Fr. pro Jahr verloren. In der Tat werden heute aber Dienstleistungen vermehrt in Kasernen durchgeführt, um die modernern Simulatoranlagen nutzen zu können. Die Einbusse dürfte dementsprechend noch höher sein.

Reduktion Rüstungsausgaben

Das VBS muss zudem massive Einsparungen bei den Rüstungsausgaben hinnehmen. Die Rüstungsausgaben des Bundes sollen im Jahre 2001 real 50% unter dem Wert für das Jahr 1990 liegen. Damit gehen der einheimischen Wirtschaft zahlreiche Aufträge verloren.

EINFLUSSFAKTOREN

Armee XXI

Nach Armee95 steht der nächste Reformschritt bereits bevor. Die Armee soll im Rahmen des Projektes Armee XXI noch weiter verkleinert werden. Dabei stützt sich das Projekt Armee XXI auf die aufdatierte Analyse des sicherheitspolitischen Umfeldes wie sie im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 vom 7. Juni 1999 festgehalten ist. Noch liegen keine konkreten Zahlen vor, aber die Tendenz weist in Richtung auf einen neuen Sollbestand von rund 200'000 Mann. Damit wäre die Armee gegenüber 1994 um zwei Drittel reduziert worden. Diese weitere Reduktion wird auch neue Reduktionen bei der Zahl der Angestellten im VBS nach sich ziehen und wiederum Auswirkungen auf weitere Bereiche (Tourismus, Rüstungsaufträge usw.) haben. In Frage gestellt werden dadurch auch die Standorte von Zeughäusern, Truppenübungsplätzen und-unterkünften usw. und die damit verbundenen Arbeitsplätze.

Festungswachtkorps

Auch das Festungswachtkorps wird reorganisiert. Geplant ist eine weitgehende Konzentration auf wenige Standorte. Dieser Schritt muss in Zusammenhang mit der Aufgabe zahlreicher Festungswerke und der neuen Aufgaben für das Festungswachtkorps gesehen werden. Er bedeutet aber ebenfalls den Abbau von Arbeitsplätzen im Berggebiet. Zur Zeit liegen noch keine verlässlichen Angaben vor.

Reduktion Belastungen

Positiv gewertet kann auf der anderen Seite die Reduktion der Belastungen, welche sich aus den geringeren Beständen ergeben. Besondere Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang auch die Rückgabe von bisher militärisch genutzten Flächen und Objekten. Das Beispiel Militärflugplätze zeigt aber, dass hier noch lange nicht alle Probleme gelöst sind.

ZIELE UND MASSNAHMEN

Ziele:
- Gerechte Abgeltung für Lasten (Nutzung der Ressourcen)
- Erhalt der Arbeitsplätze in den Berg- und Randregionen sowie gezielte Förderung neuer Arbeitsplätze in diesen Regionen durch Dezentralisierung

Massnahmen:
- Abtretung nicht mehr genutzter Bauten und Anlagen zu Vorzugspreisen und wo erforderlich Beseitigung unerwünschter Belastungen
- Dezentralisierung der Arbeitsplätze unter Nutzung der Neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Das Berggebiet eignet sich genausogut als Simulatorstandort wie ein Standort im Mittelland.
- Die Auswirkungen der reduzierten Diensttage auf die Regionen sollten überprüft und allenfalls Massnahmen vorgeschlagen werden (Weiterentwicklung von KOBERIO).

5.4 Naturraum

5.4.1 Boden

AUSGANGSLAGE

Definition und Funktionen

Das schweizerische Umweltschutzgesetz bezeichnet als Boden die oberste unversiegelte Erdschicht, in der Pflanzen wachsen können. Die Bodenbildung ist von vielen Faktoren abhängig. Dazu zählen namentlich Ausgangsgestein, Klima, Wasser, Pflanzenwuchs und menschliche Eingriffe. Der Boden erfüllt zahlreiche Funktionen: Er regelt die natürlichen Kreisläufe des Wassers, der Luft, der organischen und mineralischen Stoffe, er filtert und reinigt Wasser, baut Stoffe ab und speichert sie. Der Boden ist damit ein entscheidendes Glied in jedem Ökosystem.

Lange vernachlässigter Bereich

Bodenschutz ist ein junger Forschungsbereich. Noch vor 15 Jahren war qualitativer Bodenschutz praktisch unbekannt. Boden war bloss Handels- und Konsumgut. Erst seit 1985 wird z.B. über das Nationale Bodenbeobachtungsnetz (NaBo) systematisch die Qualität des Bodens erfasst. Auch als Element des Naturraums im Berggebiet wurde der Boden bis anhin wenig thematisiert. Grundsätzlich kann unterschieden werden zwischen quantitativem Bodenschutz, welcher auf den Erhalt der Flächen abzielt und qualitativem Bodenschutz, welcher auf den Erhalt der ökologischen Funktionen des Bodens abzielt. Der quantitative Bodenschutz wird hier nicht weiter behandelt, sondern im Kapitel Landschaft dargestellt.

Charakteristika

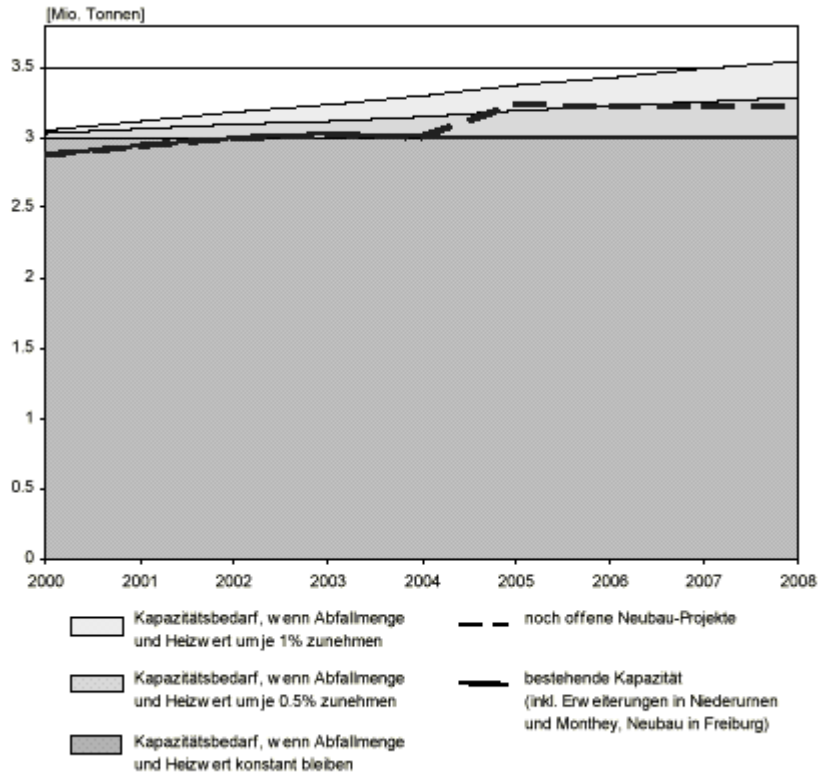
Der Boden gemäss Definition im Umweltschutzrecht umfasst die oberste Erdschicht von ca. 30 cm Mächtigkeit. Der Boden weist dabei einige wichtige Merkmale auf (BUWAL 1996, S. 34).

- Die Neubildung von 30 cm Boden dauert rund 10'000 Jahre.
- Der Boden reagiert äusserst träge auf Einflüsse. Dadurch werden Probleme erst spät sichtbar und sind dann irreversibel ("Altlasten").
- Schadstoffe, die in den Boden gelangen, können dort zurückgehalten und angereichert werden.

Abfälle

Zur Kehrseite des Wohlstandes gehören die Abfälle. Zur Entsorgung der Abfälle gehören deren Verwertung oder Ablagerung sowei die Vorstufen Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung. Seit 1. Januar 2000 gilt ein Ablagerungsverbot für brennbare Abfälle. Dieses Ablagerungsverbot ist insbesondere für die zwei Regionen problematisch, die noch über keine eigene Kehrichtverbrennungsanlage (KVA) verfügen: das Berner Oberland und Tessin. Brennbare Abfälle wurden hier bis anhin abgelagert oder über grosse Distanzen zu den nächstgelegenen KVA transportiert. Neuere Berechnungen des BUWAL haben im November 1999 gesamtschweizerisch einen steigenden Bedarf an Verbrennungskapazität festgestellt (vgl. Graphik unten). Der Bundesrat hat deshalb im Dezember 1999 entschieden, die Subventionsfrist für KVA, welche Ende 1999 auslaufen sollte, um zwei Jahre zu verlängern. Damit stehen die Chancen gut, dass die KVA im Berner Oberland und im Tessin realisiert werden können und die Schweiz über eine vollständige regionale Abdeckung mit KVA verfügen wird. Das nächste anstehende Problem ist die bautechnische Sanierung der bestehenden KVA und wo noch nicht erfolgt die Anpassung an die verschärften Emissionsvorschriften (Einbau Denox-Anlagen).

Abb. 5.4.1: Kapazitätsbedarf in KVA bis 2008



Quelle: BUWAL 1999

Altlasten

Nach heutigem Stand der Erkenntnisse gibt es in der Schweiz rund 50'000 mit Abfällen belastete Standorte. Dazu gehören Deponien, Industrie- und Unfallstandorte. Unter den belasteten Standorten rechnet das BUWAL mit gegen 3'000 Altlasten, die in den nächsten 20 Jahren saniert werden müssen. Eine grobe Schätzung beziffert den Mittelbedarf für diese Sanierung auf rund 5 Mrd. Fr. Gemäss Umweltschutzgesetzgebung hätte eigentlich der Verursacher die Kosten für diese Sanierung zu tragen. Bei den Altlasten besteht jedoch die besondere Problematik, dass dieser Verursacher nicht immer bekannt ist oder z.B. der ehemalige Eigentümer nicht mehr existiert. In solchen Fällen sind die Kosten von den betroffenen Kantonen zu tragen. Zur Finanzierung dieser Fälle kann neu durch Art. 32e des Umweltschutzgesetzes eine Abgabe erhoben werden (BUWAL 1998, S. 62ff).

EINFLUSSFAKTOREN

Beeinträchtigung der Bodenqualität

Die Bodenqualität wird im wesentlichen durch folgende Faktoren beeinflusst (BUWAL 1997b, S. 36ff):

- Stoffliche Belastungen. Über verschmutzte Luft, Niederschläge, Ablagerung von Stäuben, Mineral- und Hofdünger, Klärschlamm und Pflanzenbehandlungsmittel gelangen Schadstoffe wie Schwermetalle in den Boden. Die Bodenfunktionen können dadurch schwerwiegend beeinträchtigt werden.
- Verdichtung. Das Befahren des Bodens mit schweren Maschinen kann zu Bodenverdichtungen führen. Dabei werden die Hohlräume des Bodens zusammengepresst. Der Boden kann nun weniger Wasser speichern. Niederschläge können nicht mehr versickern und fliessen an der Oberfläche ab und begünstigen Erosion und Hochwasser. Die Abbauprozesse im Boden sind wegen Sauerstoffmangel gehemmt und das Wurzelwachstum ist stark erschwert, was in der Landwirtschaft zu Ertragseinbussen führen kann.
- Erosion. Eingriffe in den Boden können zu Erosion durch Wasser oder Wind führen. Der Boden geht dabei unwiderruflich verloren. Man rechnet, das bis zu 40% der Ackerflächen in der Schweiz von Erosion betroffen sind. In Gebirgsräumen können insbesondere touristische Erschliessungsanlagen die stabile Grasnarbe verletzen und damit Erosion begünstigen. Auch das Auftauen von Permafrost durch menschliche Eingriffe oder natürliche Entwicklung führt zu Erosion. Im Berggebiet sind die Folgen von Erosion besonders deutlich zu spüren, wenn sie schliesslich zu Naturereignissen wie Erdrutschen, Murgängen und Wildwassern führen.

Trends

Folgende Trends lassen sich für die Zukunft in diesem Zusammenhang abschätzen (BUWAL 1996, S. 35):

- Generell wird nachhaltig nutzbarer Boden weiterhin knapper.
- Mit den Landwirtschaftsböden wird aufgrund bodenverträglicherer Bewirtschaftungsformen teilweise sorgfältiger umgegangen.

- Der Boden wird wahrscheinlich auch in Zukunft im Bewusstsein der Bevölkerung ein Schattendasein frönen und dementsprechend nachlässig behandelt werden.

ZIELE UND MASSNAHMEN

Ziele und Massnahmen:
- Quantitativer Bodenschutz: Siehe Kapitel Landschaft
- Qualitativer Bodenschutz: Erhalt der Bodenfruchtbarkeit. Schutz des Bodens vor Erosion und Verdichtung. Verminderung des Schadstoffeintrages.
  - Ökologische Landwirtschaft (realisiert mit AP2002)
  - Berücksichtigung Bodenschutz bei Bauvorhaben (UVP)
  - Stabilisierung von durch Erosion bedrohten Flächen im Berggebiet mittels Anpflanzungen, Hangstabilisierungen usw.
  - Möglichst Reduktion der Abfallmenge, fachgerechte Entsorgung, keine wilden Deponien.
  - Massnahmen in anderen Bereichen (z.B. Luftreinhaltung) führen auch zu einer Verminderung der Belastung der Böden

5.4.2 Wasser

AUSGANGSLAGE

Lebensgrundlage Wasser

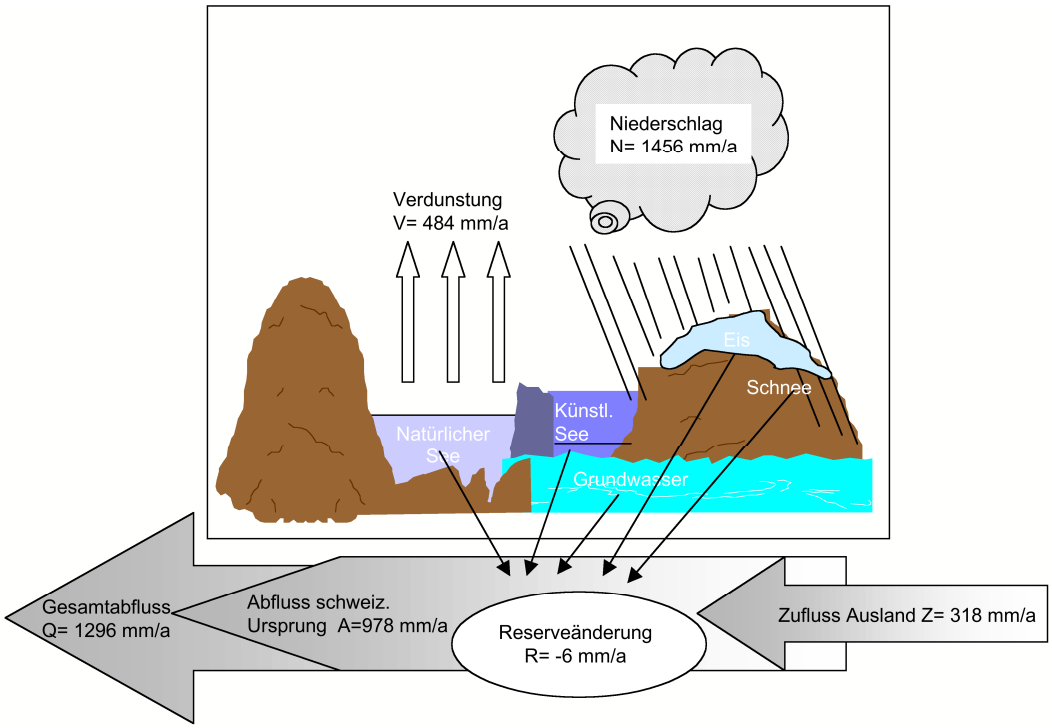
Wasser erfüllt vielfältige wichtige Funktionen: Lebensraum für zahlreiche Pflanzen- und Tierarten, Brauch- und Trinkwasserversorgung, Stromproduktion, Warentransport, Fischerei, Freizeit und Tourismus usw. Ohne Wasser wäre ein Leben auf diesem Planeten nicht möglich.

Wasserschloss Europas

Immer wieder wird erwähnt, die Schweiz sei das Wasserschloss Europas. Angesichts der Tatsache, dass 6% der Wasserreserven Europas auf Schweizer Gebiet (4% der Fläche Europas) liegen, ist diese Aussage nicht übertrieben. Die durchschnittliche Jahresniederschlagsmenge liegt in Europa bei 770mm, in der Schweiz hingegen bei 1456mm (ca. 60 Mrd. m^3 pro Jahr). Etwa ein Drittel der gesamtschweizerischen Niederschläge verdunstet. Vom Niederschlag, welcher auf die Schweiz fällt, fliessen schliesslich rund 980mm pro Jahr wieder ab, dies entspricht etwa 1280m^3 Wasser pro Sekunde. Zusätzlich führen die schweizerischen Flüsse noch Wasser aus dem Einzugsgebiet im Ausland ab, so dass der Gesamtabfluss aus der Schweiz rund 1700 m^3/s beträgt. Wasser wird aber auch gespeichert. Die bedeutendsten Wasserspeicher sind die natürlichen Seen, welche rund 235 Mrd. m^3 Wasser enthalten. In den künstlichen Speichern (Stauseen) sind rund 4 Mrd. m^3 Wasser gespeichert. Weitere grosse Wasserspeicher sind die Gletscher, welche rund 70 Mrd. m^3 Wasser in Form von Eis speichern. Es wird geschätzt, dass dieser Vorrat zu Beginn des Jahrhunderts noch rund 100 Mrd. m^3 in Gletschern gespeichert waren, der Bestand also infolge der Temperaturerwärmung um 30 Mrd. m^3 abgenommen hat. Wieviel Wasser im

Grundwasser gespeichert ist, lässt sich nur schwer abschätzen, man rechnet mit rund 50 Mrd. m^3.

Abb. 5.4.2: Wasserkreislauf Schweiz



Quelle: *BRP 1995*

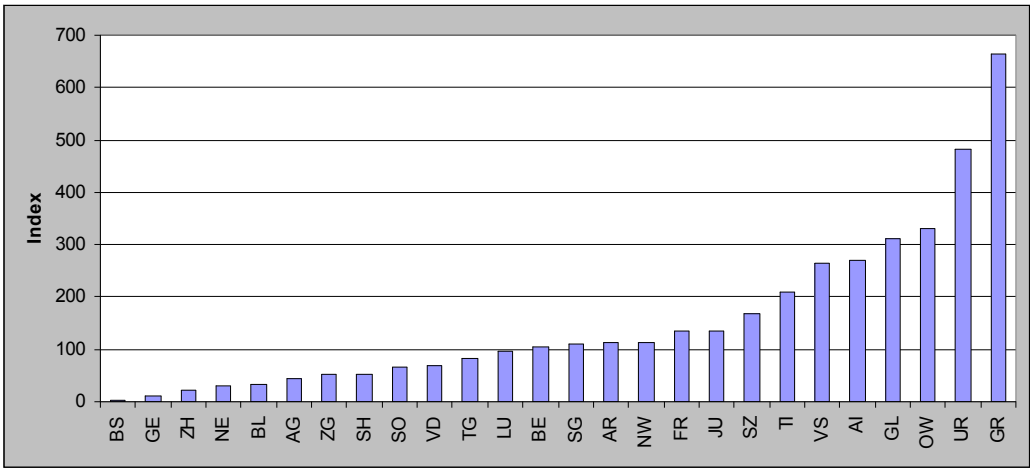
Hoher Wasserverbrauch

Der jährliche Wasserbedarf der Schweiz beläuft sich auf etwa 3200 Mio. m^3. Davon entfallen 1700 Mio. m^3 auf die Versorgung mit Trink- und Brauchwasser in Haushalten und Betrieben, 1300 Mio. m^3 auf das Kühlwasser der Kernkraftwerke und 200 Mio. m^3 auf die landwirtschaftliche Bewässerung. Jeder Schweizer verbraucht privat pro Tag etwa 200 Liter Wasser. Der Trinkwasserverbrauch hat sich zwischen 1945 und 1970 verdoppelt, verharrt aber seither auf konstant hohem Niveau. Der Anstieg im Verbrauch führte dazu, dass vermehrt Grundwasser und Seewasser genutzt werden muss. (Alle Angaben: BRP 1995)

Fliessgewässernetz

Das schweizerischen Fliessgewässernetz umfasst rund 45'000 km Flüsse und Bäche. Entsprechend der Topographie und der Grösse der Kantone verteilt sich das Netz unterschiedlich auf die Kantone.

Abb. 5.4.3: Fliessgewässerlänge nach Kantonen (indexiert, CH=100)



Quelle: EFD und KdK 1999, S. 57

Nationale und ...

Der Bereich Wasser ist das Schulbeispiel für die Interdependenz zwischen Berggebiet und Mittelland. Das Berggebiet übernimmt eine zentrale Funktion als Wasserlieferant. Gleichzeitig wird das Wasser aber auch energetisch genutzt und stellt einen Attraktivitätsfaktor für den Tourismus dar. Zuviel Wasser kann aber auch ein Risikopotential darstellen (Hochwasser).

...internationale Dimension

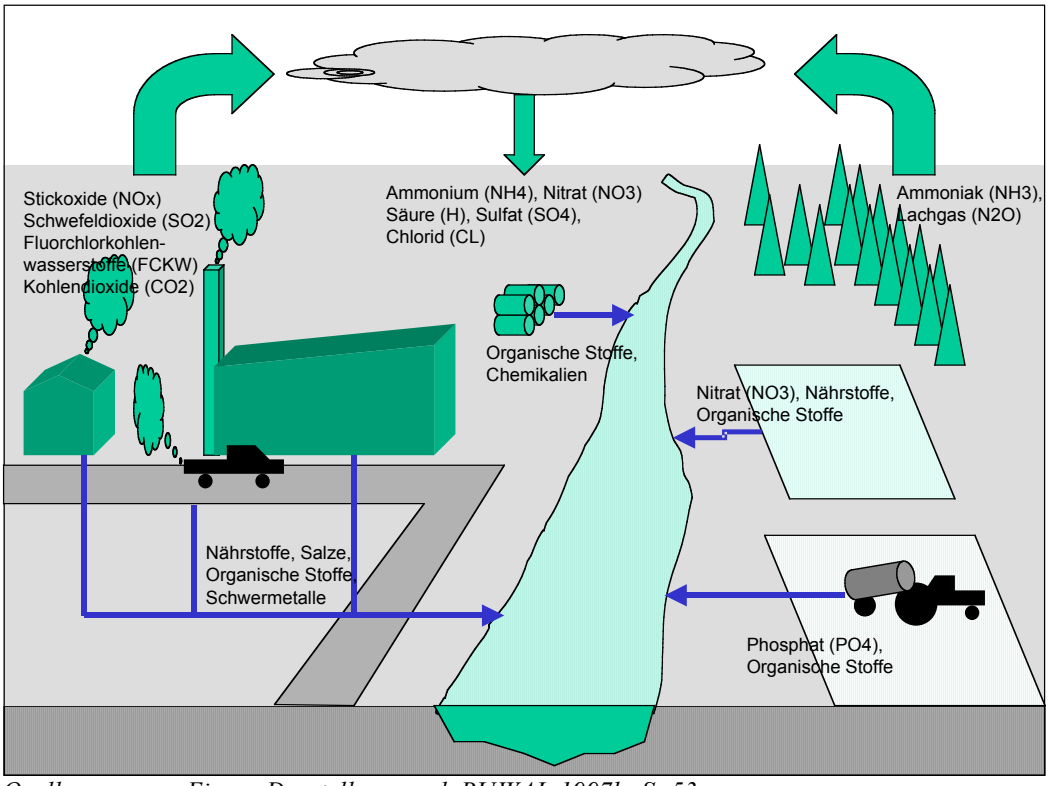
Die Schweiz ist in der glücklichen Lage, über genügend Wasservorräte zu verfügen. Weltweit wird damit gerechnet, dass Wasser zu einer der knappsten Ressourcen wird. Die Bevölkerungsexplosion und das Wirtschaftswachstum verlangen nach immer mehr Wasser. Wasser wird in Zukunft immer mehr zu einer Konfliktursache werden und wird in Zukunft auch für die Beziehungen zwischen der Schweiz und den flussabwärts liegenden Staaten eine zunehmende Rolle spielen. Dabei geht es einerseits um die Verfügbarkeit von Trinkwasser (qualitativer Aspekt), andererseits aber auch um die Verhütung von Hochwasserschäden (quantitativer Aspekt).

EINFLUSSFAKTOREN

Gewässerqualität

Verschiedenste Faktoren wie Emittenten, Selbstreinigungskraft des Gewässers, ARAs usw. beeinflussen die jeweilige Gewässerqualität. Zu den Emittenten gehören namentlich die Landwirtschaft, Industrie und Gewerbe, Haushalte und Verkehr sowie natürliche Quellen.

Abb. 5.4.4: Schadstoffeinträge in Gewässer



Quelle: Eigene Darstellung nach BUWAL 1997b, S. 53

Abwasserreinigungsanlagen

In der Schweiz sind bis heute über 1'000 Abwasserreinigungsanlagen (ARA) gebaut, welche über ein Kanalisationsnetz von rund 40'000 km die rund zwei Mrd. m^3 Schmutzwasser erhalten. 94% der Bevölkerung sind an ARAs angeschlossen. Der Bau der ARAs kostete rund 30 Mrd. Fr.

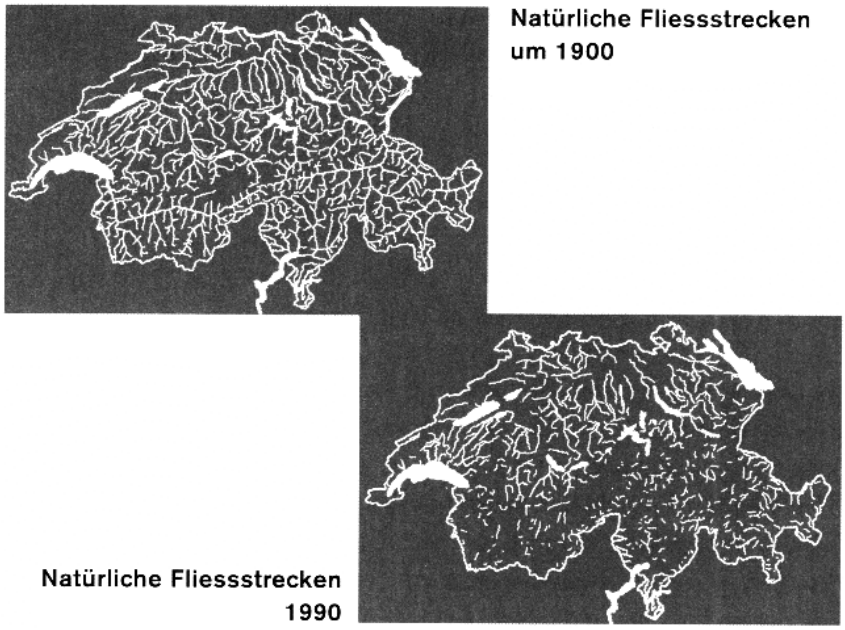
Grundwasserqualität

Auch die Qualität des Grundwassers wird von den verschiedensten Einflussfaktoren mitbestimmt. Tiefe, Jahreszeit, natürliche und menschliche Aktivitäten bestimmen die Menge und Qualität. Anthropogene Gefährdungspotentiale gehen insbesondere vom Schadstoffeintrag durch die Landwirtschaft, unsachgemässem Bau und Unterhalt von Bauwerken, Unfällen, wilden Abfalldeponien usw. aus. Die Grundwasserqualität muss deshalb fallweise untersucht werden.

Natürliche Fliessstrecken

Durch Wasserfassungen aber auch durch Flussverbauungen und Eindolung von Bächen ist das schweizerische Fliessgewässernetz nur noch an wenigen Stellen in einem natürlichen Zustand. Dieser Umstand darf nicht einseitig negativ aufgefasst werden. Die Nutzung der Wasserkraft und die Bändigung der Naturgefahren, welche durch das Wasser drohen, haben erst die Besiedlung weiter Landesteile und den wirtschaftlichen Aufschwung ermöglicht.

Abb. 5.4.5: Natürliche Fliessstrecken um 1900 und 1990



Quelle: Glauser / Siegrist, 1997, S. 128

Klimaänderung

Der Wasserhaushalt der Schweiz würde durch eine Klimaänderung stark betroffen. Unter anderem können sich folgende Auswirkungen einstellen (http://www.admin.ch/buwal/klima/d/klimaproblematik_11.htm):

- Schneegrenze: Die Schneegrenze würde mit der Erwärmung ansteigen und es fände eine Verschiebung ganzer Ökosysteme in höhere Lagen statt. Der Anstieg der Schneegrenze würde sich negativ auf den Wintertourismus auswirken.
- Gletscher: Klimamodelle sagen voraus, dass die Berggletscher in den nächsten 100 Jahren um einen Drittel, ja bis zur Hälfte abschmelzen werden, was zu erhöhten Abflussmengen in den Flüssen aber auch zu veränderten Landschaftsbildern führen würde.
- Permafrostböden: Ganzjährig gefrorene Böden würden mit der Temperaturerhöhung auftauen und würden so zu instabilen Böden (Rutschungen) führen. Verschiedene hochalpine Infrastrukturanlagen, Siedlungen und Lebensräume werden dadurch gefährdet.

Bundesmittel und neuer Finanzausgleich

Bereits mit dem revidierten Gewässerschutzgesetz aus dem Jahre 1991 hat sich der Bund weitgehend aus diesem Bereich zurückgezogen. So werden auch ARAs, für welche vor Jahresende 1997 kein Subventionsgesuch eingereicht wurde, nicht mehr subventioniert. Der qualitative Gewässerschutz soll vielmehr der interkantonalen Zusammenarbeit unterstellt werden.

Im Bereich Hochwasserschutz bleibt die strategische Führung beim Bund. Seine Aktivitäten beschränkt er dabei auf Projekte nationaler Bedeutung. Die operationelle Führung liegt bei den Kantonen. Sie erhalten dafür Globalbeiträge sowie spezielle Abgeltungen bei besonderen Ereignissen.

ZIELE UND MASSNAHMEN

Aus Sicht der Berggebiete ergeben sich folgende Ziele und Massnahmen:

- Gerechte Abgeltung für Ressourcennutzung
  - Durchsetzung Wasserzins durch Einflussnahme auf Politik und Verwaltung
- Förderung des Faktors Wasser als prioritärer Energieträger
  - Einführung Förderabgabe auf nicht erneuerbaren Energieträgern
- Qualitativer Gewässerschutz zur Gewährleistung der Trinkwasserqualität und für die Erhaltung der biologischen Diversität
  - Durchsetzung der ökologisch begründeten Restwassermengen
  - Vervollständigen des Netzes der ARAs (Bundesmittel)
  - Ausscheiden von Schutzzonen (Raumplanung)
  - Beschränkung Düngemitteleinsatz Landwirtschaft (Massnahme wird im Rahmen der AP2002 umgesetzt)
  - Förderung des naturnahen Wasserbaus
  - ökologische Sanierung von Fliessgewässern (-> Förderabgabe)
- Sicherstellung des Hochwasserschutzes
  - Ereignisse / Veränderungen in einzelnen Regionen können weitgehende Auswirkungen auf andere Regionen haben. Der Hochwasserschutz muss deshalb als ganzheitliche Aufgabe angesehen werden, wobei der Bund seine Führungsaufgabe wahrnehmen muss (siehe auch Kapitel Naturgefahren).

5.4.3 Luft und Lärm

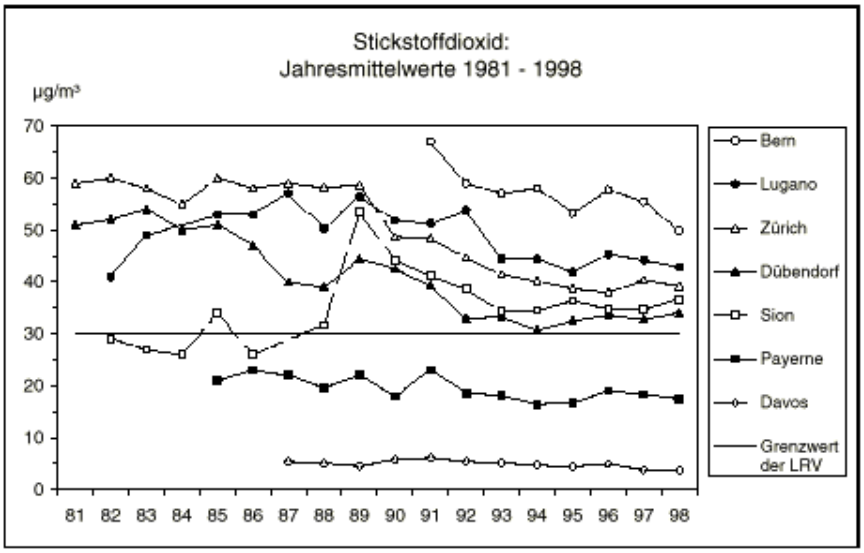
AUSGANGSLAGE

Die Schadstoffsituation in der Luft wird über das Nationale Beobachtungsnetz für Luftfremdstoffe (NABEL) laufend erfasst. Die punktuellen Messungen erlauben einige Vergleiche zwischen verschiedenen Standorttypen.

NO_x besonders entlang Verkehrsachsen

Stickoxide (NO_x) entsteht aus der Verbrennung fossiler Brenn- und Treibstoffe. Hauptverursacher sind der Verkehr sowie Industrie und Gewerbe. Entsprechend sind in den Agglomerationen und entlang von Verkehrsachsen häufige Grenzwertüberschreitungen festzustellen. Demgegenüber weisen typische ländliche Messstationen fernab vom Strassenverkehr ein sehr günstiges Bild auf. Problematisch wird die Situation im Berggebiet aber vor allem entlang von Durchfahrtsstrassen, die sich im engen Talgrund zwischen den Siedlungen hindurch schlängeln. Dies kann am nachfolgend dargestellten Fallbeispiel Graubünden verdeutlicht werden.

Abb. 5.4.6: Stickstoffdioxid (NO_2), Jahresmittelwerte 1981 - 1998

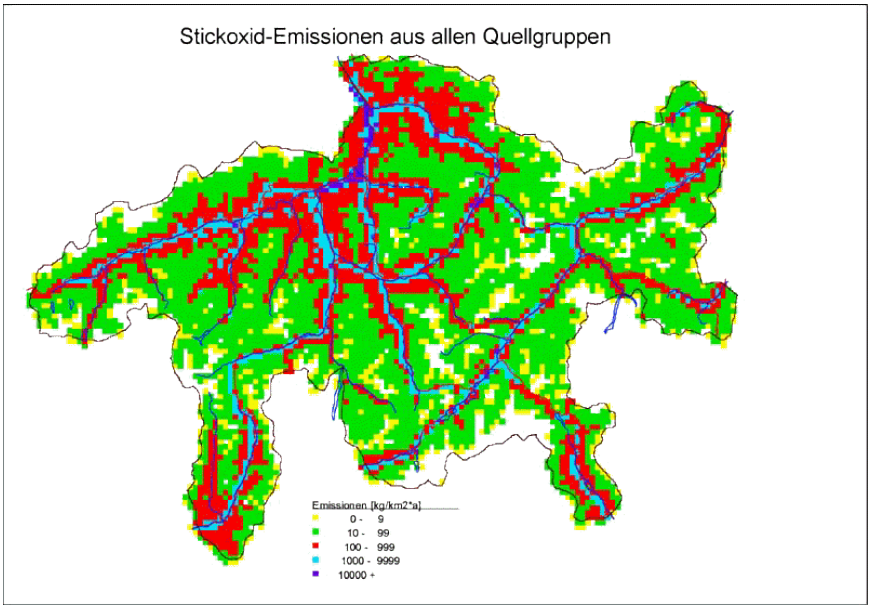


Quelle: *NABEL 1998*

NOx: Beispiel Graubünden

In der Abbildung sind die NO2-Emissionen pro Quadratkilometer in 5 Stufen der Emissionsstärke angegeben. Grosse Emissionen treten im Bündner Rheintal auf. Ferner bilden das Misox, die Tourismuszentren sowie die Korridore des Hauptstrassennetzes Gebiete mit erhöhten Emissionen. In einem grossen flächenmässigen Anteil werden nur wenig oder gar keine Stickoxide emittiert.

Abb. 5.4.7: NOx Emissionen im Kanton Graubünden



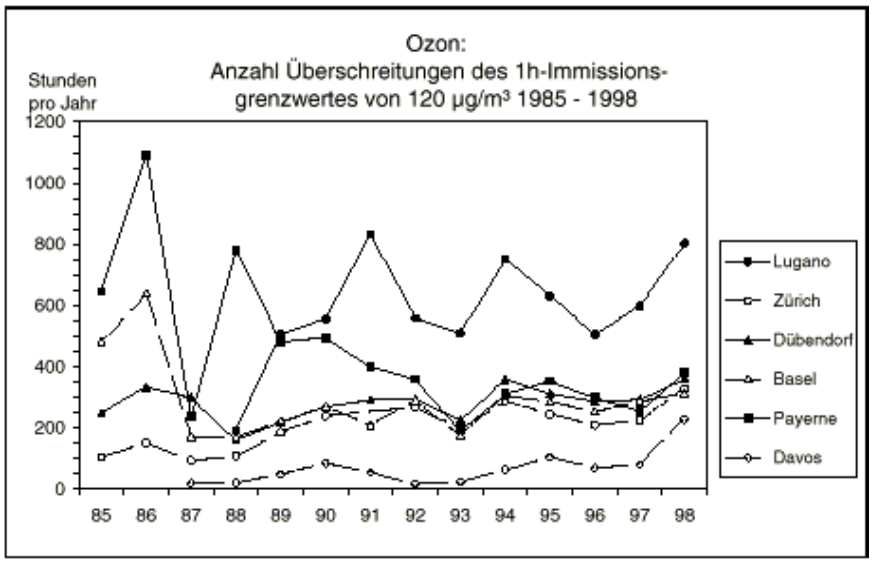
Quelle: *http://afu.gr.ch/emissionen/d/regional.htm*

Sekundärschadstoff O3

Bodennahes Ozon (O_3) ist ein Sekundärschadstoff, welcher unter Lichteinstrahlung aus NO_x und flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) entsteht. Auf Grund seiner Aggressivität ist er schädlich für Mensch und Umwelt. Die früher markant zu beobachtenden Unterschiede zwischen der Ozonbelastung auf dem Lande und in den Agglomerationen sind kleiner geworden. Dies ist eine Folge der Reduktion der Emissionen der Vorläuferstoffe. Die Ozonspitzenwerte

treten immer häufiger näher bei den Hauptquellen der Vorläuferstoffe auf, also bei den städtischen Agglomerationen. Diese Aussagen müssen lokal differenziert werden. Insbesondere in Tallagen treten vor allem an Sonnenhängen durch die intensive Sonneneinstrahlung erhöhte Konzentrationen auf.

Abb. 5.4.8: Ozon: Anzahl Überschreitungen des 1h-Immissionsgrenzwertes 1985 - 1998

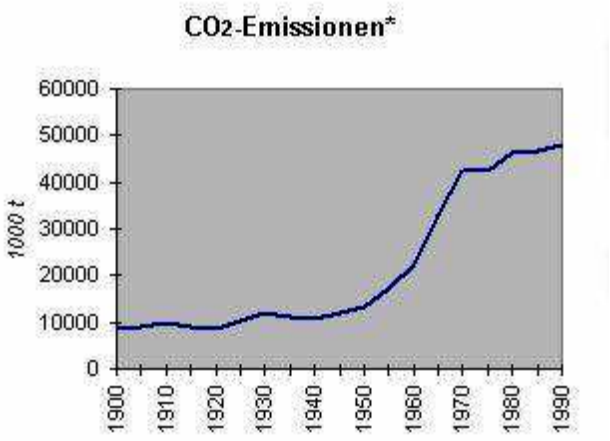


Quelle: *NABEL 1998*

Treibhauseffekt

CO_2 trägt in der Schweiz unter Berücksichtigung des Erwärmungspotentials ca. 83 % zum Treibhauseffekt bei und ist damit das wichtigste Treibhausgas. Das CO_2 stammt zum weitaus grössten Teil aus Verbrennungsprozessen.

Abb. 5.4.9: Entwicklung der CO_2-Emissionen



Quelle: *http://www.admin.ch/buwal/klima/d/klimaproblematik_04.htm*

Während die Emissionen von Industrie, Gewerbe und Haushalten seit etwa 1980 stagnierend bzw. leicht rückläufig sind, steigen die CO_2-Emissionen des Verkehrs seit 1950 kontinuierlich an. Hauptverantwortlich ist der stetig zunehmende Strassenverkehr. Das Wachstum der Emissionen beim internationalen Flugverkehr verläuft noch rascher als beim Strassenverkehr, wird aber gemäss internationaler Vereinbarungen nicht zu den nationalen Emissionen gerechnet. Mit bereits 30 %

Anteil ist der Verkehr heute die am schnellsten wachsende CO_2-Quelle in der Schweiz.

Abb. 5.4.10: CO_2-Emissionen in der Schweiz - Prognose

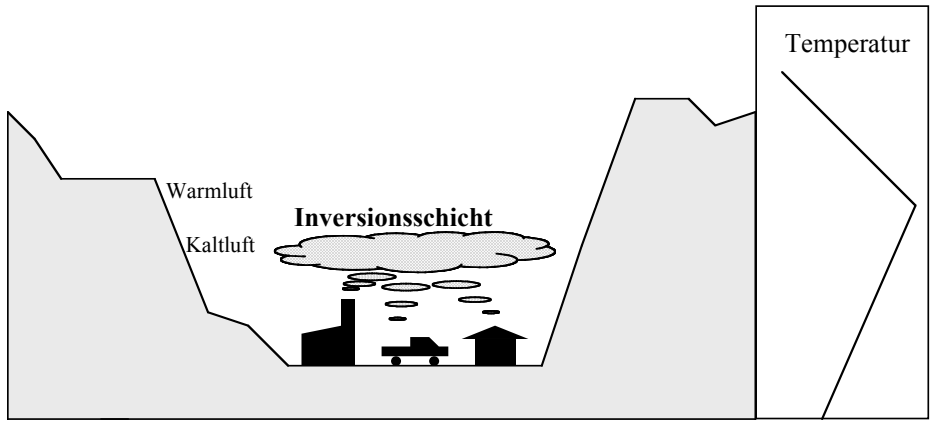
Emissionsfaktor	1990	1995	2000	2005	2010
Energie	44.5	43	42.6	43.6	44.6
Produktion und Trransformation	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6
Industrie	7.2	6	5.3	5.6	5.9
Haushaltungen	13.2	12.4	11.9	11.6	11.4
Handel	5.4	5.1	4.9	4.7	4.6
Verkehr	17.2	17.8	18.9	20.1	21.2
Industrielle Prozesse	3.4	2.6	2.6	2.6	2.6
Lösungsmittel	nicht relevant				
Landwirtschaft	nicht geschätzt				
Abfall	1.3	1.4	1.4	1.5	1.6
Total Brutto-Emissionen	**49.2**	**46.9**	**46.6**	**47.7**	**48.8**
CO2-Aufnahme durch Landnutzung und Forstwirtschaft	-4.4	-5.1	-5.1	-5.1	-5.1
Total Netto-Emissionen	**44.8**	**41.8**	**41.5**	**42.6**	**43.7**

Quelle: BUWAL 1997a, S.79

Besondere Situation im Berggebiet: Inversionslagen

Die Berggebiete kennen auf Grund der Topographie ein spezielles Problem: die im Winter häufigen Inversionslagen. In Tälern bleibt im Winter oftmals schwere kalte Luft in Bodennähe liegen, darüber befindet sich eine wärmere Luftschicht, welche den vertikalen Luftmassenaustausch verhindert. Diese Inversionslage führt dazu, dass sich Luftschadstoffe in der Luft anreichern.

Abb. 5.4.11: Schema Inversionslage



Quelle: Eigene Darstellung

Nationale und Internationale Dimension

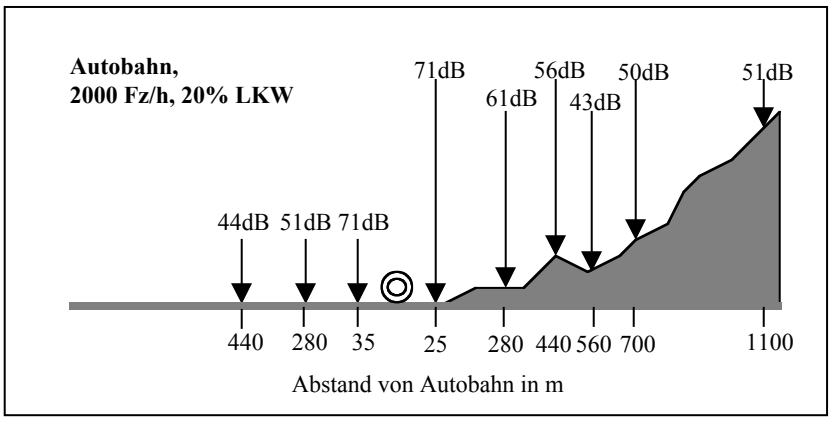
Luftschadstoffe werden zum Teil über grössere Distanzen transportiert. Schäden treten dementsprechend nicht unbedingt am Ort der Entstehung auf. Zwei Extrembeispiele sind die Verfrachtung von radioaktiven Stoffen in Folge der Reaktorkatastrophe in Tschernobyl und der Saure Regen. Ein weiteres Beispiel ist die CO_2-Problematik. CO_2 entsteht vor allem in den grossen Ballungsräumen. Die Auswirkungen sind aber im Gebirgsraum am schnellsten spürbar.

Lärm

Die Frage, was Lärm ist, ist letztlich eine subjektive Beurteilung. Ein Rockkonzert kann ebenso eine Lärmbelastung sein wie das Geläute von Kuhglocken. Objektiv ist Lärm als Schallpegel messbar. Wichtigste Emissionsquellen sind der Verkehr (Strasse, Schiene und Luftfahrt) sowie von Anlagen (Schiessanlagen, Industrie, Maschinen usw.). Entsprechend ist die Lärmbelastung im Einzugsbereich der

Emittenten am grössten. So sind z.B. rund 30% der schweizerischen Bevölkerung nachts Lärmbelastungen über dem Planungswert ausgesetzt. Durch die topographischen Verhältnisse besteht im Berggebiet eine besondere Situation bezüglich Schallausbreitung.

Abb. 5.4.12: Schallausbreitung je nach topographischen Verhältnissen

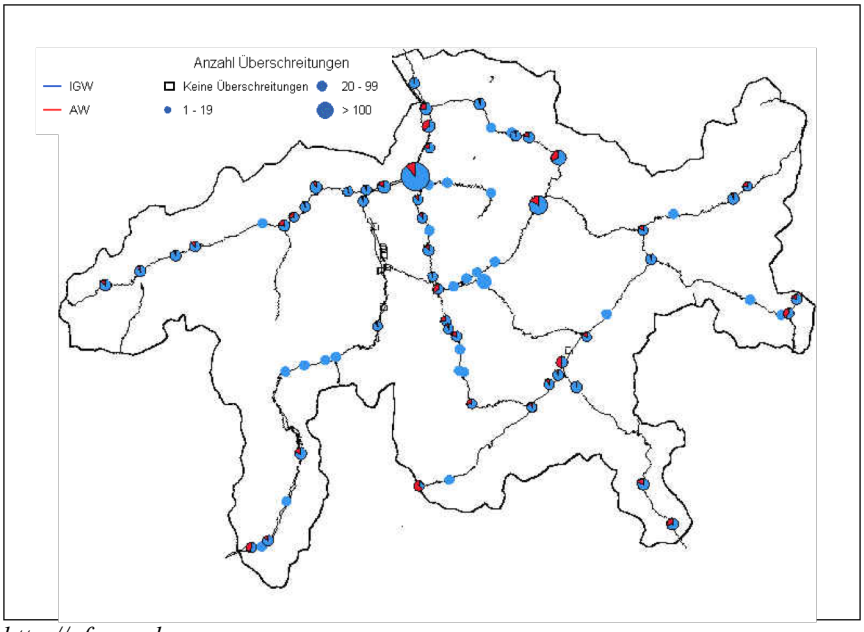


Quelle: *CIPRA 1999, S. 29*

Strassenlärm in Graubünden

Die nachfolgende Karte zeigt stellvertretend die Lärmbelastung durch Strassenverkehr im Kanton Graubünden. Entlang der Hauptverkehrsstrassen sind Überschreitungen des Immissionsgrenzwertes (IGW) zu verzeichnen. In den grossen Zentren sowie an der Landesgrenze sind zudem Überschreitungen des Alarmwertes (AW) festzustellen.

Abb. 5.4.13: Lärmbelastung durch Strassenverkehr in Graubünden



Quelle: *http://afu.gr.ch*

EINFLUSSFAKTOREN

Positive und negative Faktoren

Die weitere Entwicklung in diesem Bereich hängt von verschiedensten Faktoren ab. Das Strassenverkehrsaufkommen wird z.B. in Zukunft weiter ansteigen, gleichzeitig werden aber immer umweltschonendere Technologien zur Anwendung gelangen. Besondere Probleme stellen sich im Bereich des Treibhauseffektes. Treibhausgase werden in der Atmosphäre nur sehr langsam abgebaut. Das hat zur Folge, dass Massnahmen, die heute ergriffen werden, erst in ca. 30 Jahren wirksam sind!

Gesetzliche Massnahmen

Eine Reihe von beschlossenen oder in Vorbereitung stehenden Gesetzen zielen direkt oder indirekt auf eine Reduktion der Luftschadstoffbelastung ab. Zu nennen seien etwa:

- die ökologische Steuerreform (siehe Kapitel Energie),
- die Erhebung von Abgaben auf nichterneuerbaren Energieträgern (siehe Kapitel Energie),
- das CO_2-Gesetz (siehe Kapitel Energie),
- das Energiegesetz und das Aktionsprogramm Energie 2000 sowie dessen Nachfolgeprogramm (siehe ebenfalls Kapitel Energie),
- Einführung der Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Stoffen (VOC) ab dem 1. Januar 2000,
- die Verlagerung des alpenquerenden Transitgüterverkehrs auf die Schiene (siehe Kapitel Verkehr),
- die Verschärfung der Abgasnormen und die Einführung von Abgasnormen für Baumaschinen sowie land- und forstwirtschaftliche Fahrzeuge und Maschinen,
- die AP2002.

Diese im Grundsatz beschlossenen Massnahmen werden es erlauben, die Belastung durch die meisten Schadstoffe erheblich zu vermindern. So würde z.B. bei Berücksichtigung aller aufgelisteten Massnahmen der SO_2-Ausstoss bis im Jahr 2010 unter das Niveau von 1950 gesenkt werden. Der VOC-Ausstoss könnte gegenüber 1995 bis ins Jahr 2010 um 30% vermindert werden. Der NO_x-Ausstoss könnte bis zum Jahr 2010 gegenüber 1995 um ca. 40% gesenkt werden. (Alle Angaben gemäss Eidgenössischer Bundesrat 1999a, S. 7751f).

Lärmbelastung bleibt problematisch

Problematisch wird in Zukunft vor allem auch die Lärmbelastung bleiben. Im Rahmen der Vorlage über die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte sind 6 Mrd. Fr. für lärmtechnische Sanierungen vorgesehen. Selbst diese Mittel werden aber nicht genügen, überall die Immissionen des Schienenverkehrs genügend zu reduzieren. Noch akuter stellt sich das Problem beim Strassenverkehr.

ZIELE UND MASSNAHMEN

Ziele

- Reduktion der in den Berggebieten emittierten sowie der hierhin verfrachteten Luftschadstoffe im Rahmen der technischen und finanziellen Möglichkeiten

zur langfristigen Verbesserung der Luftqualität auf ein Mass, welches für Menschen, Tiere und Pflanzen nicht schädlich ist.

Massnahmen

- Reduktion der Emissionen durch technische Massnahmen bei den Emittenten
- Reduktion der Emissionen durch wirtschaftliche Anreize. Bsp.: Im Kanton Luzern werden die Verkehrssteuern für Personenwagen, die wenig Treibstoff verbrauchen, zeitlich befristet auf die Hälfte herabgesetzt. Die Reduktion reicht bei den heute verfügbaren Modellen maximal bis ins Jahr 2002
- Reduktion des Energieverbrauchs durch energietechnische Verbesserungen
- Förderung des öffentlichen Verkehrs und des Schienengüterverkehrs sowie des Langsamverkehrs in den Ortschaften.
- Einführung von Treibstoffabgaben auf Kerosin und Lenkungsabgaben für Kurzstreckenflüge
- Förderung erneuerbarer Energieträger u.a. durch Lenkungsabgaben auf nichterneuerbaren Energieträgern (Energieabgabe, CO_2-Abgabe)
- Förderung der nationalen Solidarität und der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Schadstoffverfrachtung bzw. der schadstoffemittierenden Verkehrsströme
- Reduktion der Lärmimmissionen durch raumplanerische Massnahmen sowie durch die beschlossenen und allenfalls weitergehende Sanierungsmassnahmen sowie durch technische Verbesserungen
- Weitere Massnahmen siehe Kapitel Energie und Verkehr

5.4.4 Biodiversität

AUSGANGSLAGE

Gefährdete Biodiversität

"Die Alpen sind zugleich Rückzugsraum und Quelle der Biodiversität für den gesamten europäischen Kontinent" (CIPRA 1996b, S. 54). Treffend formuliert damit die CIPRA die Bedeutung des Alpenraumes für die Biodiversität. Allein in der Schweiz (gesamte Schweiz) leben gegen 4'000 Blütenpflanzen, Farne und Moose, ca. 5'000 Pilzarten sowie möglicherweise 40'000 Tierarten, von denen aber lediglich die Hälfte tatsächlich nachgewiesen worden ist. Diese Pflanzen- und Tierarten sind jeweils auf spezifische Lebensräume angewiesen. Diese Lebensräume haben sich aber vor allem durch menschliche Eingriffe in den letzten Jahrzehnten drastisch verändert. Arten, die nicht in der Lage sind, sich anzupassen, sind in ihrem Bestand gefährdet oder bereits ausgestorben. So gilt z.B. ein Drittel der rund 2'700 Farne und Blütenpflanzen als selten, bedroht oder ausgestorben. Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Situation bei den Tierarten.

Abb. 5.4.14: Gefährdete Tierarten in der Schweiz

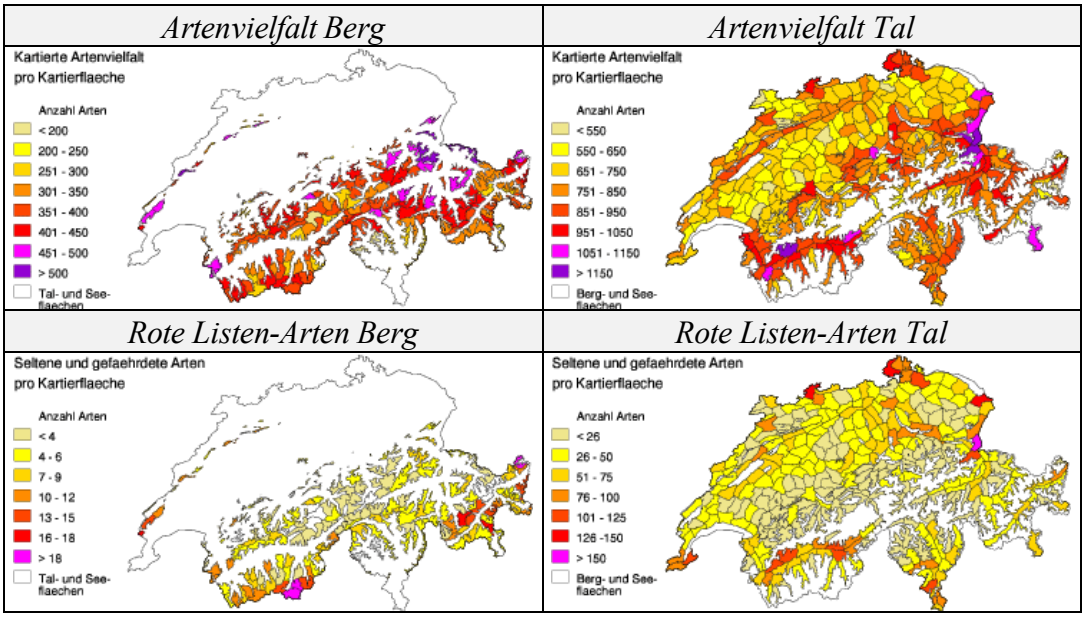
Tiergruppe	Total Arten	Arten Rote Liste/n	Arten Rote Liste/n in Prozent	ausgestorben	vom Aussterben	stark gefährdet	gefährdet	
Wirbeltiere total	**376**	**234**	**62**	**22**	**30**	**27**	**102**	**53**
Säugetiere (ohne Fledermäuse)	56	21	38	2	3	2	10	4
Fledermäuse	26	24	92	1	4	3	5	11
Brutvögel	205	115	56	8	16	10	58	23
Reptilien	15	13	87	1	1	1	9	1
Amphibien	20	19	95	3	1	3	12	–
Fische und Rundmäuler	54	42	78	7	5	8	8	14
Wirbellose total (erfasste Arten)	**2369**	**1215**	**51**	**118**	**176**	**254**	**409**	**258**
Bienen	575	296	47	67	25	42	125	37
Ameisen	132	63	48	3	5	17	21	17
Tagfalter	192	113	59	–	12	49	39	13
Schnaken	151	67	44	2	18	11	15	21
Laufkäfer und Sandlaufkäfer	505	220	44	32	45	37	34	72
Wasserkäfer (nur Hydradephaga)	155	109	70	–	8	42	47	12
Netzflügler	116	31	27	–	2	5	14	10
Heuschrecken	110	67	61	5	14	8	40	–
Libellen	81	52	70	5	17	9	16	5
Eintagsfliegen	82	57	70	1	15	10	10	21
Weichtiere	270	140	52	3	15	24	48	50
TOTAL ARTEN (Wirbeltiere/erfasste Wirbellose)	**2745**	**1449**	**53**	**140**	**206**	**281**	**511**	**311**

Quelle: *BUWAL 1997b, S. 106*

Unterschiede Berg-/ Talgebiet

Zwischen Berg- und Talgebiet bestehen signifikante Unterschiede, wie sich aus nachfolgender Gegenüberstellung zeigt. Demnach weist das Berggebiet zwar eine deutlich geringere Artenvielfalt als das Talgebiet auf. Selten wird der Wert von 500 Arten pro kartierter Fläche überschritten. Demgegenüber weist das Berggebiet aber auch deutlich weniger seltene und gefährdete Arten pro Kartierfläche auf. Daraus kann folgender Schluss gezogen werden: Das Berggebiet weist zwar im Vergleich zum Talgebiet eine geringere Artenvielfalt auf, doch sind auch die Nutzungskonflikte weniger scharf ausgeprägt. Deutlich zeigt sich aus den Karten aber auch, dass dieser Nutzungskonflikt in Tallagen im Berggebiet ausgesprochen ausgeprägt ist.

Abb. 5.4.15: Vergleich Artenvielfalt und Rote Listen-Arten Berg- und Talgebiet



Quelle: *http://www.wsl.ch/land/webflora/floramodul3.html*

Sensibles Ökosystem Berggebiet

In der Pressemitteilung zum Abschluss des Nationalen Forschungsprogramms NFP 31 wird dazu folgendes festgehalten (http://www.cliris.ch/nfp31/): *"Nicht punktuelle Naturkatastrophen wie Unwetter, Murgänge und Lawinen würden unser Land durch eine Klimaänderung am meisten beeinträchtigen, sondern die feinen Umstellungen des saisonalen Klimas und der Vegetation. Eine Klimaänderung und eine Erhöhung des CO_2-Gehaltes in der Atmosphäre bedeuten eine Mehrbelastung für Pflanzen und Ökosysteme. Bei einem Temperaturanstieg könnte der Anteil nicht standortgerechter Waldflächen von heute 30% bis um das Doppelte steigen. In Gebirgswäldern bewirken höhere CO_2-Konzentrationen und vermehrte Stickstoffeinträge ein verstärktes Wachstum der Krautschicht, was den Baumjungwuchs behindern könnte. Die Stabilität hochalpiner Ökosysteme nimmt tendenziell ab, weil schnellwüchsigere, aber gegenüber Kälteperioden und Erosion durch Starkniederschläge empfindlichere Arten andere verdrängen."*

Schutz der Artenvielfalt

Der Schutz der Artenvielfalt wird in der Schweiz über das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) sowie die dazugehörigen Verordnungen und Inventare geregelt. Die Gesetze zu Umweltschutz, Raumplanung, Gewässerschutz, Wald, Fischerei, Jagd und Landwirtschaft enthalten ebenfalls einschlägige Bestimmungen. Auf kantonaler und kommunaler Stufe bestehen entsprechende Anschlussgesetzgebungen und Inventare.

Internationaler Schutz

Wichtig ist aber auch die internationale Dimension. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 5. Mai 1992 über die biologische Vielfalt wurde vom schweizerischen Parlament im September 1994 ratifiziert (AS 1995 1407). Es verpflichtet die Signatarstaaten, sich für die Erhaltung der biologischen Vielfalt, für eine nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile sowie für eine ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen

ergebenden Vorteile einzusetzen. Für den schweizerischen Alpenraum ist zudem vor allem das Protokoll Naturschutz und Landschaftspflege der Alpenkonvention von Bedeutung. Das Protokoll verpflichtet die Vertragsparteien "*die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um den Schutz, die Pflege und, soweit erforderlich, die Wiederherstellung von Natur und Landschaft im Alpenraum, einschliesslich der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten, ihrer Vielfalt und ihrer Lebensräume, unter gleichzeitiger Berücksichtigung ihrer ökologisch tragbaren Nutzung sicherzustellen*" (Eidgenössischer Bundesrat 1997, S. 78).

Abb. 5.4.16: Internationale Naturschutzübereinkommen

Konvention/Übereinkommen	**Geltungsbereich**				**Schutzobjekt**				**Schutzziel**			
Richtlinie	**global**	**europaweit**	**regional**	**sektoral**	**Pflanzen**	**Tiere**	**Lebensräume**	**Landschaf-**	**Artenschutz**	**Gebietsschutz**	**Gewässerschutz**	**Handelsbeschränk.**
1. Alpen**konvention**			●		■	■	●	●	■	●	●	
Naturschutzprotokoll			●			●	●	●	●	●		
2. Berner **Konvention**		●				●	●		●	●		
Expertengruppe zum Schutz von Pflanzen		●		●	●				●			
Expertengruppe zum Schutz v. Amphibien u. Reptilien		●		●	●				●			
Expertengruppe zum Schutz von wirbellosen Tieren		●				●			●			
3. Biodiversitäts**konvention**	●				●	●	●		●	●	■	■
4. Bonner **Konvention**	●					●	●		●			
Abkommen zum Schutz der Fledermäuse		●		●		●			●			
Abkommen über den Schutz der afro-eurasischen Wasservögel	●			●		●			●			
5. Donau-Öko **Konvention**			●	●			■				●	
6. Donauschutz-Übereinkommen			●				■				●	
7. Europ. Biogenet. Reservate		●			●	●	●			●		
8. Europ. Chartad. Bergregion		●		●				●				
9. Europ. Naturschutzdiplom		●						●		●		
10. FFH Richtlinie		●			●	●	●		●	●		■
11. Helsinki-Deklaration		●		●	●		●			●		
12. Pan Europäische Strategie		●			●	●	●	●	●	●	■	
13. Ramsar **Konvention**	●						■	●		●		
14. UNESCO Weiterbe **Konvention**	●						■	●		●		
15. Vogelschutz-Richtlinie		●				●	●		●	●		■
16. Washingtoner-Artenschutz Übereinkommen	●				●	●			●			●

● PRIMÄR ■ PERIPHER

Quelle: *CIPRA 1998b, S. 8*

EINFLUSSFAKTOREN

Chance der wertvollen Naturräume nutzen

In Kapitel 3.2.3 wurde ausführlich der hohe Wert des Naturraumes Berggebiet dargestellt. Dieses Potential muss erkannt, inwertgesetzt und kommuniziert werden. Bereits gibt es einige Projekte, die auf diese Inwertsetzung abzielen. Erwähnt seien namentlich das Biosphärenreservat Entlebuch oder der Lebens- und Erlebnisraum Pfynwald. Aber auch der Nationalpark ist ein Ansatz zur Inwertsetzung des Naturraumes. Dabei muss einer weit verbreiteten Ansicht entgegnet werden: der Nationalpark erzielt eine durchaus ansehnliche touristische Wertschöpfung. Die Hotelgäste geben durchschnittlich pro Tag 129 Fr. und die Parahotelleriegäste 59 Franken aus (Küpfer 2000). Damit erzielt der Nationalpark ähnliche Ergebnisse wie vergleichbare touristische Regionen. Neben einzelnen isolierten Projekten sollte auch in diesem Bereich die Kooperation z.B. durch die Bildung von Netzwerken mit den Zielen Erfahrungsaustausch und gemeinsame Vermarktung gefördert werden.

Anhaltende Nutzungs-konflikte

Die Bevölkerung im Berggebiet nimmt seit Anfang der 80-er Jahre zu (vgl. Kapitel 3). Mit steigender Attraktivität des Berggebietes als Lebens- und Wirtschaftsraum wird dieser Trend auch weiterhin anhalten. Damit einher geht aber ein zunehmender Raumanspruch für Siedlung, Verkehr, Freizeitaktivitäten, Infrastruktureinrichtungen usw. Der Nutzungskonflikt und damit die Reduktion der Biodiversität wird also auch in Zukunft weiter anhalten. Angesichts der eingeleiteten und beabsichtigen Korrekturmassnahmen, darf man vermuten, dass der Nutzungskonflikt weniger stark ausfallen wird, als in den vergangenen Perioden.

Klimaänderung

Eine Klimaerwärmung hat Folgen für die Artenzusammensetzung. Wie weiter oben aufgezeigt, hat diese Änderung der Artenzusammensetzung weitergehende Folgen für den Schutz vor Naturgefahren und damit für den Menschen im Berggebiet.

Grossraubtiere?

Nach über 40 Jahren tauchte 1998 erstmals wieder ein Wolf in der Schweiz auf. Es kam wie es kommen musste. Der Wolf schnappte sich die leichteste Beute, die fetten Schafe. Eine heftige Polemik zwischen Schafzüchtern und Naturschützern war die Folge. Das Ereignis zeigt eines ganz klar: bei den heutigen landwirtschaftlichen Nutzungsformen hat der Wolf in der Schweiz keinen Platz. Zudem erfüllt er keinerlei ökologische Funktion. Dies im Gegensatz etwa zu Geiern, welche als Aasverwerter fungieren. Angesichts der negativen wirtschaftlichen Auswirkungen (neben den Einbussen und Einschränkungen für die Landwirtschaft ist insbesondere die Beeinträchtigung des Tourismus zu erwähnen) stellt sich die SAB grundsätzlich gegen eine Wiederansiedelung von Grossraubtieren. Dies steht in Übereinstimmung mit Art. 8 der eidgenössischen Jagdverordnung, welche die Aussetzung von Tieren verbietet, wenn Nachteile für die Land- oder Forstwirtschaft entstehen.

Mit dem Luchskonzept hat der Bund einen möglichen Lösungsweg vorgezeichnet. In diesem Konzept wurde insbesondere die Frage der Abgeltungen für Schäden durch die Luchse klar geregelt. Ein vergleichbares Konzept sollte für andere Grossraubtiere (Wolf, Bär) erstellt werden. Ausnahmen von der grundsätzlichen Ablehnung der Wiederansiedelung dieser Grossraubtiere wären dann denkbar, wenn die Kompetenz für Ansiedlung und Abschuss bei den Kantonen liegt. Damit ist letztlich ausgesagt: die SAB stellt sich nicht gegen die Ansiedelung von Wölfen auf dem Irchel oder auf dem Gurten; vorausgesetzt diese Tiere bleiben auch dort!

ZIELE UND MASSNAHMEN

Ziele:

- Schutz und Erhalt der bedrohten Arten
- Schonender Umgang mit dem Naturraum
- Berücksichtigung der Anliegen des Naturschutzes bei raumwirksamen Tätigkeiten
- Inwertsetzung wertvoller Naturräume

- Interessenabwägung bei Nutzungskonflikten
- Reduktion Treibhauseffekt (siehe Kapitel Energie und Luft)

Massnahmen
- Ökologische Bewirtschaftung der Landwirtschaftsflächen (AP2002)
- Biotopvernetzung
- Förderung einzelner Projekte und Unterstützung oder Bildung von Netzwerken und anderen Kooperationsformen zur Inwertsetzung der Naturräume
- Raumplanerische Massnahmen (Ausscheidung von Vorranggebieten, Freihalteflächen, Korridoren, Richt- und Ortsplanungen, usw.)
- Erstellung eines Wolfs- und Bärkonzeptes durch das BUWAL und die Kantone
- Naturnaher Waldbau und Förderung standortgerechter Arten

5.4.5 Landschaft

AUSGANGSLAGE

Definition des Begriffes

Landschaft ist ein nur schwer objektiv fassbarer Begriff. Jede Person hat ein anderes Landschaftsempfinden. Landschaft widerspiegelt damit die subjektive Sichtweise der Landschaft. Landschaft ist im wahrsten Sinne des Wortes Ansichts-sache. Dadurch wird es aber z.B. auch möglich, Landschaft gezielt als Werbemittel einzusetzen. Dem Kunden wird gesagt, welche Landschaft er als schön zu empfinden hat. Das BUWAL hat mit dem Landschaftskonzept Schweiz eine Grundlage geschaffen, die zur vermehrten Berücksichtigung der Landschaft bei raumwirksamen Tätigkeiten führen soll. Dabei wurde ein umfassender und moderner Ansatz als Definition für den Begriff Landschaft gewählt (BUWAL 1996, S.17):
"Der Landschaftsbegriff berücksichtigt die subjektiven Aspekte der Wahrnehmung, Bewertung und Identifikation. Aus diesem Verständnis ergibt sich eine Betrachtungsweise, welche Landschaft als das Erstandene und Werdende natürlicher Faktoren wie Untergrund, Boden, Wasser, Luft, Licht, Klima, Fauna und Flora im Zusammenspiel mit kulturellen Faktoren und Interessen an der Nutzung versteht. Landschaft verändert sich in Grenzen beständig. Als Lebensraum für den Menschen ist die Landschaft nur dann langfristig nutzbar, wenn der Mensch die ökologischen Regeln und Zusammenhänge besser verstehen lernt und seine benötigten Ressourcen sparsamer und effizienter nutzt."

Funktionen der Landschaft

Daraus lassen sich die vielfältigen Funktionen der Landschaft ableiten (BUWAL 1996, S. 6ff):
- Landschaft ist Lebensraum für die Menschen und rund 50'000 Tier- und Pflanzenarten in der Schweiz
- Vielfältiger Naturraum
- Kulturraum
- Wirtschaftsraum

- Erlebnisraum
- Ein Produkt der Wahrnehmung und Bewertung
- Identifikationsraum
- Zeugin der Erdgeschichte
- Gemeineigentum
- International eingebettet in globale Probleme und regionale Verantwortung
- Ressource des Tourismus
- Wohnqualität für einheimische Bevölkerung

Kulturlandschaft Schweiz

Die schweizerische Landschaft ist heute in erster Linie eine Kulturlandschaft. Nur wenige Flächen sind noch in ihrem natürlichen Zustand belassen. Diese Kulturlandschaft ist in diesem Sinne ein zeitgeschichtliches Dokument.

Besonders hervorgestrichen werden sollte in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Landschaft für die Bewohner und die Gäste. Verschiedene Studien zeigen immer wieder, dass Landschaft / Natur und Umwelt die grösste Stärke des schweizerischen Tourismus sind. Dieses Bild wird auch durch die Gästebefragungen bestätigt. Die Landschaft figuriert dabei immer an oberster Stelle bei der Wahl für eine Reise in die Schweiz und auch beim Zufriedenheitsindex. Auch die Einwohner geben immer wieder an, dass sie gerade wegen den Bergen, Tälern usw. in ihrer Heimat bleiben wollen. Die Landschaft ist aber nur so lange attraktiv, wie sie auch bewirtschaftet wird. Eine vergandete Landschaft kann nicht mehr als attraktiv bezeichnet werden. Zu wenig gewichtet wurde dieser Umstand bis anhin aber als Attraktivitätsfaktor für Betriebsansiedelungen. Den Betrieb in einem ansprechenden Gebiet anzusiedeln, kann die Motivation der Mitarbeiter steigern.

EINFLUSSFAKTOREN

Landschaftskonzept Schweiz

Bis anhin wurde die Landschaft in der Schweiz vor allem als ein Element verstanden, welches es zu schützen gilt. Die zahlreichen Inventare mit den entsprechenden Schutzgebieten sind Ausdruck dieses Verständnisses (vgl. Kapitel 3.2). Mit dem Landschaftskonzept Schweiz liegt nun erstmals eine Vorgabe vor, welche klare Handlungsanweisungen für den Umgang mit der Landschaft beinhaltet.

Nutzungskonflikte

Die menschlichen Aktivitäten beanspruchen zwangsläufig Raum. Einen Einblick über die daraus entstehenden Nutzungskonflikte mit der Landschaft vermag nachfolgende Tabelle zu vermitteln. Im Zeitraum von 1978 bis 1989 waren rund 9'000 Hektaren direkt von Landschaftsveränderungen betroffen. Pro Sekunde werden damit in der Schweiz rund drei m^2 Landschaft umgestaltet.

Abb. 5.4.17: Landschaftsveränderung

Merkmal	Jährliche Veränderung 1978 bis 1989
Siedlungsflächen	+1'480 ha
Gebäude ausserhalb Siedlungen	+2'500

Plätze, Sportanlagen usw.	+210 ha
Überörtliche Erschliessung	+160 km
Örtliche Erschliessung	+800 km
Materialabbau	-15 ha
Bachläufe	-70 km
Hecken	+55 km
Obstbaumflächen	-320 ha
Obstbaumreihen	-65 km
Einzelbäume	+4'700

Quelle: BUWAL 1996, S. 23

Natürliche und anthropogene Prozesse

Im Berggebiet können zwei Grundtypen der Landschaftsentwicklung unterschieden werden (Hunziker 1999, S. 58f):

1. Durch *natürliche Prozesse* hervorgerufene Landschaftsentwicklungen. Diese Landschaftsveränderungen sind kaum beeinflussbar, werden von der Bevölkerung aber auch nicht unbedingt als störend empfunden.
2. Durch *anthropogene Prozesse*, im wesentlichen durch Nutzungsänderungen, verursachte Landschaftsentwicklungen. Dabei kann weiter unterschieden werden zwischen Nutzungsintensivierung und -extensivierung.
   - Eine grossräumige *Nutzungsintensivierung* durch Landwirtschaft oder Industrie ist im schweizerischen Berggebiet wegen ungünstiger Standortfaktoren kaum zu erwarten. Hingegen dürfte die Tertiarisierung entscheidend sein. Sie ist landschaftsrelevant, sofern sie zu Siedlungsausdehnung, Ausbau der Verkehrswege usw. führt. Allerdings handelt es sich dabei meist um punktuelle oder lineare und nicht grossflächige Prozesse. Grössere Landschaftsveränderungen insbesondere ausserhalb der Bauzone bringt die touristische Erschliessung mit sich.
   - Eine Möglichkeit grossräumiger *Nutzungsextensivierung* im Berggebiet ist die Verbrachung und Wiederbewaldung landwirtschaftlicher Produktionsflächen. Untenstehende Karte zeigt die potentiellen Risikogebiete, welche rein aufgrund der topographischen Lage ausgeschieden wurden. Abnehmende staatliche Unterstützung der Landwirtschaft könnte die Bewirtschaftung dieser Flächen gefährden.

Abb. 5.4.18: Risikogebiete für eine Nutzungsextensivierung

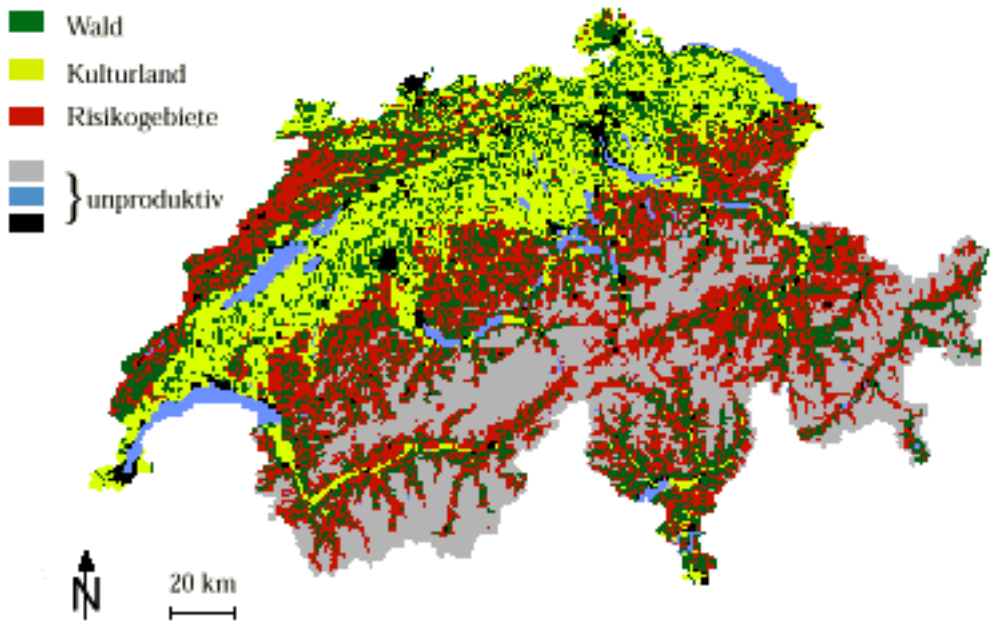


Abb. 1. Heutige Verteilung von Wald und Landwirtschaftsland in der Schweiz und die Risikogebiete für brachebedingte Wiederbewaldung: Als Risikogebiete werden jene Flächen bezeichnet, die höher als 800 m ü.M. liegen oder eine Neigung von mehr als 18% (im Berggebiet) bzw. mehr als 35% (im Mittelland) aufweisen. Die Bewirtschaftung dieser Gebiete wird bereits heute mittels Flächenbeiträgen stark subventioniert und wäre bei einem Verzicht auf Subventionierung unrentabel.

Quelle: Hunziker 1999, S. 58

Subjektive Einschätzung unterschiedlicher Landschaftstypen

Wie einleitend bemerkt, ist die Beurteilung von Landschaften stark vom subjektiven Empfinden geprägt. In einer empirischen Untersuchung der WSL (Hunziker 1999, S. 61f) konnte aufgezeigt werden, dass die Bevölkerung unterschiedliche Erwartungshaltungen an das Erscheinungsbild einer Landschaft hat. Dabei hängt die Erwartungshaltung von der unterschiedlichen Funktion, bzw. aktuellen Situation jeder spezifischen Landschaft ab. So wird z.B. erwartet, dass traditionelle Kulturlandschaften weiterhin mit traditionellen Methoden bewirtschaftet werden. Hingegen sollten als anderes Extrem Flächen, welche die Funktion von Naturreservaten haben, nicht bewirtschaftet werden. Daraus ergibt sich, dass die Zielvorstellung über die weitere Entwicklung der Landschaft je nach Landschaftstyp und subjektiver Haltung unterschiedlich ausfallen. Eine allgemeingültige Strategie kann daraus nicht abgeleitet werden. Vielmehr müssen Zielvorstellungen über die weitere Entwicklung fallweise festgelegt werden. In diesem Zusammenhang erscheint der Einbezug der einheimischen Bevölkerung als äusserst wichtig.

ZIELE UND MASSNAHMEN

Das übergeordnete Ziel der nachhaltigen Entwicklung wird im LKS durch folgende Grundsätze konkretisiert:

- Natur und Landschaft für uns und die kommenden Generationen erhalten.
- Die Landschaft als Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen erhalten und fördern.
- Die Landschaft als Heimat, Kulturgut, Wirtschafts- und Erholungsraum nachhaltig entwickeln.

Massnahmen

- Raumplanung: In erster Linie ist die Raumplanung gefordert. Es geht darum, einerseits schützenswerte Landschaften (inkl. Geotope) mit wirksamen Massnahmen zu schützen. Andererseits muss vor allem der stetig zunehmende Flächenverbrauch eingedämmt werden. Im Bereich Siedlung muss dazu eine bessere Ausnutzung der Bauzonen angestrebt werden. Wo Bauzonen überdimensioniert sind, ist eine Reduktion anzustreben. Bauten ausserhalb der Bauzone sollten nur restriktiv bewilligt werden. Die Umnutzung bestehender Bauten soll aber unter den neu im Raumplanungsgesetz fixierten Rahmenbedingungen ermöglicht werden. Derartige Bauten stellen oft Identifikationselemente der Kulturlandschaft dar und sind Zeuge der Zeitgeschichte. Infrastrukturprojekte wie Strassen, touristische Erschliessungsanlagen usw. müssen so geplant und gebaut werden, dass der Landschaftseingriff minimal ist. Gezielte Kompensationsmassnahmen können in einigen Fällen sogar zu einer Aufwertung der Landschaft führen.
- Mit Landschaftsentwicklungskonzepten (LEK) sollte auf der kommunalen, regionalen oder bei kleineren Kantonen auch auf der kantonalen Ebene die zukünftige Entwicklung der Landschaft aufgezeigt werden, wobei auch die Inwertsetzung der Landschaft thematisiert werden muss. Die Erarbeitung der LEK muss in enger Zusammenarbeit mit der einheimischen Bevölkerung und der direkt betroffenen Kreise erfolgen. So kann der Wandel vom Landschaftsschutz zur Landschaftsgestaltung vollzogen werden.
- Bodenversiegelung: Ein weiteres wichtiges Problem stellt die Bodenversiegelung dar. Immer mehr Flächen werden asphaltiert oder überbaut. Der Boden geht damit verloren und kann seine Funktionen (siehe Kapitel Boden) nicht mehr wahrnehmen. Im Rahmen der Ortsplanungen müssen klare Richtlinien erarbeitet, bzw. die teils bestehenden Richtlinien umgesetzt werden.
- Der Faktor Landschaft muss zudem in der Wirtschafts- und Standortförderung aufgenommen und als Attraktivitätsfaktor eingesetzt werden.
- Inwertsetzung der Landschaft durch gezielten Einsatz als Werbemittel im Tourismus. Der Tourismus muss aber seinerseits auch bereit sein, für den Unterhalt dieser Landschaft einen Beitrag zu leisten.
- Förderung der Partnerschaft mit Tourismus und Landwirtschaft. Insbesondere das BUWAL ist aufgefordert, seinerseits diese Partnerschaft aktiv zu unterstützen. Bis anhin sind es vor allem die Regionalpolitik und die Landwirtschaft, welche diese Partnerschaft auch finanziell unterstützt haben.
- Förderung der persönlichen Identifikation der Einheimischen mit der Landschaft
- Besonders zu begrüssen ist in diesem Zusammenhang der "Fonds Landschaft Schweiz". Dieser 1991 anlässlich der 700-Jahr Feier der Schweiz gegründete

Fonds konnte seither zahlreiche Projekte unterstützen. Das Parlament hat Ende 1999 beschlossen, diesen Fonds für weitere 10 Jahre zu verlängern und mit 50 Mio. Fr. dotieren.

5.4.6 Naturgefahren

AUSGANGSLAGE

Naturgefahren sind zwar kein eigentlicher Umweltbereich wie die anderen in diesem Abschnitt aufgelisteten Bereiche, aufgrund der topographischen Verhältnisse und des Klimas kommt ihnen aber im Berggebiet eine besondere Bedeutung zu, weshalb ihnen ein eigenes Kapitel gewidmet wird. In der Literatur wird zum Teil vom Gegensatzpaar Lebensraum - Gefahrenraum gesprochen (Wilhelm 1999, S. 47).

Systematik von Naturgefahren

Die Naturgefahren in der Schweiz können nach hydrologischen, geologischen und biologisch bedingten Ursachen klassifiziert werden (http://www.planat.ch)

- *Hydrologisch / meteorologisch:* Gewitter, Hochwasser, Kältewelle, Lawine, Sturm, Trockenheit, Hitze, Waldbrand
- *Geologisch:* Erdbeben, Massenbewegungen
- *Biologisch:* Schädlinge

Verschiedene Schutzmass-nahmen

Die Schutzmassnahmen vor Naturgefahren können unterteilt werden in aktive und passive Massnahmen (Wilhelm 1999, S. 50f). Zu den aktiven Massnahmen gehören bauliche Massnahmen und direkte Eingriffe, z.B. künstliche Lawinenauslösung. Zu den passiven Massnahmen gehören planerische und organisatorische Massnahmen. Weiteres Unterscheidungskriterium ist der Wirkungszeitraum der Massnahmen. Aus der Sicht der Diskussion um die Nachhaltigkeit müssen vor allem Massnahmen im Vordergrund stehen, welche einen langfristigen Schutz vor Naturgefahren darstellen können. Dazu gehören die baulichen, planerischen und organisatorischen Massnahmen.

- Mit den planerischen Massnahmen ist in erster Linie die Raumplanung angesprochen. Mit raumplanerischen Mitteln sollen Gefahrenräume von Lebensräumen abgegrenzt werden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine derartige Abgrenzung immer auf einer (menschlichen) Einschätzung des Gefahrenpotentials beruht. Die Abgrenzung erfolgt auf Grund von Wahrscheinlichkeiten. Diesen Wahrscheinlichkeiten stehen zudem oftmals wirtschaftliche Interessen gegenüber. Es kommt zu einer Interessensabwägung, wobei die Gefahr besteht, dass in diesem Interessenskonflikt die wirtschaftlichen Interessen dominieren. Der Aufklärung über die Gefahren, deren wissenschaftlicher Abstützung und einer objektiven Abwägung deshalb grosse Bedeutung hat.
- Zu den organisatorischen Massnahmen gehören insbesondere der Aufbau und Unterhalt eines Frühwarnsystems sowie die Vorbereitung des Einsatzes für den Schadensfall. Dies setzt entsprechende Mittel und deren Unterhalt und die Ausbildung des Personals voraus.

- Gefahrenpotentiale können durch bauliche Massnahmen massiv eingeschränkt werden. Dabei wird aber ebenfalls oftmals eine Interessenabwägung vorgenommen. Nationalstrassen werden z.B. gegen eine hundertjährliches Hochwasser geschützt. Die Kosten von Schutzmassnahmen gegen höhere Gefahrenkategorien stehen in keinem Verhältnis zur Wahrscheinlichkeit des Eintretens des Ereignisses. Diese Sichtweise birgt in sich ein grosses Problem: bei einer Häufung von Extremereignissen genügen die Schutzmassnahmen nicht mehr.

Integrales Risiko-management

Schutzmassnahmen dürfen nicht mehr punktuell und isoliert eingesetzt werden. Man spricht von einem integralen Risikomanagement und meint damit den umfassenden Einbezug aller möglichen Massnahmen (organisatorisch, planerisch, technisch, biologisch) und deren Kombinationen. Aus Effektivitäts- und Effizienzgründen sind bei zukünftigen Schutzprojekten alle möglichen Massnahmen, die der Risikominderung dienen, gleichwertig zu berücksichtigen (WSL 1999, S. 9)

Hohe finanzielle Belastung

Gerade im Berggebiet sind die baulichen Schutzmassnahmen sehr teuer. Hier machen sich die Kosten der Weite bemerkbar. Zahlreiche Hänge müssen mit Lawinenschutzmassnahmen gesichert, lange Flussläufe (vgl. Abb. 6.3.2) bewirtschaftet werden usw. Die finanzielle Belastung für derartige Massnahmen überschreitet oftmals die Kapazitäten der betroffenen Gemeinwesen. Eine Bundesunterstützung ist deshalb unerlässlich.

Zur Rolle des Bundes

Die Verantwortung für Vorbeugung, Vorsorge und Bewältigung von Schadenereignissen durch Naturereignisse liegt auf Grund der Verfassung grundsätzlich bei den Kantonen und Gemeinden. Dem Bund fallen Aufgaben in Zusammenhang mit Verstrahlungsanlagen, Talsperren sowie Epidemien und Tierseuchen zu. Zudem übt der Bund im Bereich der Naturgefahren aufgrund des Raumplanungsgesetzes, des Wasserbaugesetzes sowie des Waldgesetzes eine Koordinationsfunktion gegenüber den Kantonen aus. Auf Bundesebene nehmen der ständige Ausschuss für die Koordination der Vorbereitung der Katastrophenhilfe (Comcat) und die nationale Plattform Naturgefahren (Planat) wichtige Koordinationsrollen war.

Naturgefahren: Ein Problem der Wahrnehmung

Der Umgang mit Naturgefahren ist vor allem ein Problem der Wahrnehmung. Implizit weiss jeder, dass es die Naturgefahren gibt. In der Alltagswelt wird das Problem aber verdrängt. Erst wenn der Bach auf ein bedrohliches Mass anschwillt oder sich die Schneemassen über die Lawinenverbauungen hinaus hochtürmen, erwacht die Erinnerung an die Gefahren wieder. Dann ist es aber leider oft zu spät für wirksame Gegenmassnahmen. Der Umgang mit Naturgefahren erfordert deshalb eine andere Denkkultur. In diesem Zusammenhang wird von einer eigentlichen Risikokultur gesprochen. Was darunter zu verstehen ist, zeigt nachfolgende Tabelle.

Abb.: 5.4.19: Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur

	Bisher: Gefahrenabwehr	In Zukunft: Risikokultur
zentrale Frage	„Wie können wir uns schützen?"	„Welche Sicherheit zu welchem Preis?"
erfasste Ereignisse	häufige	häufige und seltene
Stellenwert der Gefahr	nicht bekannt	bekannt, Bewertung berücksichtigt
Massnahmenplanung	fachtechnisch	interdisziplinär
Vergleich von Massnahmen	kaum möglich	Wirksamkeit vergleichbar erfasst, Akzeptanz berücksichtigt
Steuerung des Mitteleinsatzes	sektoriell	aktiv, Prioritätensetzung aus Gesamtschau
Sicherheit	für die heutige Generation in einzelnen Sektoren hoch	Solidarität mit künftigen Generationen, ausgewogen für das Gesamtsystem

Quelle: http://www.planat.ch

Mit einer Risikokultur wird gefordert, dass Massnahmen auf der Basis von vergleichbaren Risikoanalysen beurteilt und nach der Kosten-Wirksamkeit, der sozialen Gerechtigkeit z.B. für zukünftige Generationen und der ökologischen Verträglichkeit getätigt werden sollen (Wilhelm 1999, S. 49).

Volkswirtschaftliche Kosten einer Klimaerwärmung

Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes NFP31 (Meier 1999) wurden die weltweiten Kosten einer Klimaerwärmung auf 269,5 Mrd. Fr. oder 1,4% des Welt-Bruttosozialproduktes geschätzt. Für die Schweiz werden Schadenskosten in der Höhe von 2,3 bis 3,2 Mrd. Fr. pro Jahr prognostiziert. Es handelt sich dabei um eine Hochrechnung der Kosten, welche bei einer Klimaerwärmung um über 2 Grad Celsius bis ins Jahr 2030 anfallen werden. Die Kosten (Preisbasis 1995) setzen sich dabei wie folgt zusammen:

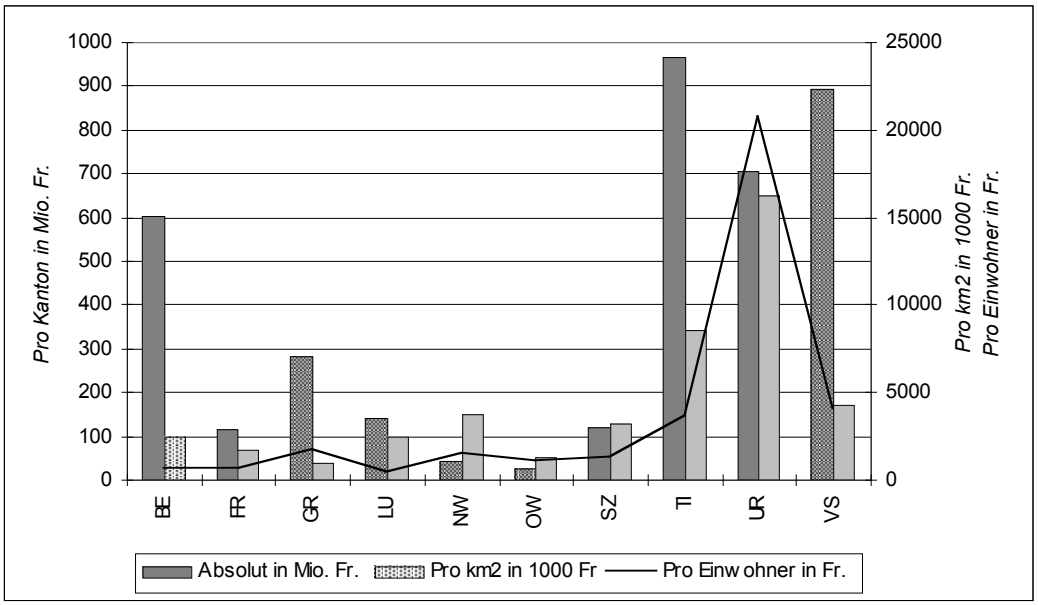
- 1,8 bis 2,3 Mrd. Fr. Verluste im Tourismus durch Rückgang im Wintertourismus
- 135 - 450 Mio. Fr. Kosten durch Hochwasser / Überschwemmungen
- 200 Mio. Fr. Ertragseinbussen in der Landwirtschaft durch Probleme bei der Wasserversorgung
- 70 - 110 Mio. Fr. volkswirtschaftliche Kosten für Sturmschäden und Hagel
- Verlust von 50 Mio. Fr. für Waldwirtschaft wegen nicht standortgerechter Artenzusammensetzung
- 80 Mio. Fr. für steigende Betreuungskosten der wachsenden Flüchtlingszahlen.

Grosser Verlierer ist eindeutig der Tourismus. Dabei müssen vor allem die subalpinen Skiorte und der Jura mit einem weitgehenden Ausfall des Wintertourismus rechnen. Doch auch die höher gelegenen Stationen haben durch den Rückgang der Schneedauer und den vermehrten Einsatz von Beschneiungsanlagen mit Einbussen zu rechnen.

Interessante Hinweise gibt auch eine detailliertere Analyse der Unwetterschäden in der Schweiz. Zwischen 1972 und 1996 entstanden in der Schweiz Unwetterschäden in der Höhe von 5,7 Mrd. Fr. (Preisbasis 1995). Davon war das

Berggebiet besonders stark betroffen wie beiliegende Graphik zeigt. Sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zur Wohnbevölkerung ausgedrückt waren die Kantone Uri, Tessin und Wallis am stärksten betroffen.

Abb.: 5.4.20: Unwetterschäden in der Schweiz 1972 bis 1996 für ausgewählte Kantone



Quelle: Eigene Darstellung, nach Meier 1998

EINFLUSSFAKTOREN

Auswirkungen einer Klimaänderung

Ein häufig diskutierter Einflussfaktor ist die Klimaänderung. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes NFP 31 wurde auch der Zusammenhang zwischen einer Klimaänderung und Naturgefahren untersucht. Für die verschiedenen Gefahrenquellen lassen sich folgende Tendenzen abschätzen (Meier 1998, S. 57ff):

- *Lawinenniedergänge:* Eine generelle Zunahme kann nicht prognostiziert werden. Bei geringeren Schneemengen werden aber vermutlich vermehrt Skigebiete in gefährdeten Gebieten erschlossen, wodurch das Gefahrenpotential steigt.
- *Murgänge:* Im Bereich Murgänge bestehen erhebliche Forschungslücken. Aufgrund des Aufschmelzens von Permafrost und Vegetationsveränderungen ist eine lokale Häufung möglich.
- *Hochwasser und Überschwemmungen:* Dadurch, dass die Niederschläge vermehrt in Form von Starkniederschlägen fallen werden, nimmt die Gefahr von Hochwassern und Überschwemmungen zu. Trockene Böden verringern zudem das Retentionsvermögen. Durch den Anstieg der Schneegrenze wird auch weniger Niederschlag in Form von Wasser gespeichert.
- *Stürme und Hagel:* Es ist sowohl mit einer Zunahme der Anzahl der Stürme und Hagelereignisse als auch deren Intensität zu rechnen. Die Schäden durch die Stürme Viviane 1991 und Lothar 1999 sind deutliches Anzeichen.

- *Schädlinge:* Eine veränderte pflanzensoziologische Artenzusammenzusammensetzung kann zu einer erhöhten Anfälligkeit auf Schädlinge führen.

Die Aussagen sind wie ersichtlich mit grosser Unsicherheit behaftet. Als Referenzszenario wurde dabei eine sehr hohe (eher unwahrscheinliche) Klimaerwärmung um 2 Grad Celsius bis ins Jahr 2030 angenommen. Deutlich zeigt sich aber der Trend, zu einer vermehrten Häufung von intensiven Naturereignissen.

Erdbeben

Prognosen über Zeitpunkt, Ort und Stärke von Erdbeben sind bis heute nicht möglich. Vorbeugende und vorsorgliche Massnahmen sind deshalb entsprechend zu planen. Dabei stehen geologische, geotechnische und seismologische Aspekte im Vordergrund. Von zentraler Bedeutung ist zudem die Verstärkung von Bauwerken sowie das Schutz- und Rettungswesen. Der Bund selber beurteilt die Situation in diesen Bereichen als lückenhaft (Eidgenössischer Bundesrat 1999b).

Technisierter Lebensraum ist anfällig

Unabhängig von der Diskussion um die Klimaänderung kann festgehalten werden, dass der zunehmend technisierte Lebensraum immer anfälliger auf Naturkatastrophen wird. Das Funktionieren von Siedlungen ist abhängig von der Erschliessung mit Strasse und / oder Schiene, der Stromversorgung usw. Ereignisse wie die Unwetter von 1987 und 1993, der Lawinenwinter 1998/99 oder der Sturm Lothar am 26. Dezember 1999 zeigen deutlich die hohe Anfälligkeit. Mit der zunehmenden Anfälligkeit steigen auch die finanziellen Kosten für Schutz und Schadensbehebung. Gemäss einer Untersuchung der SAB (SAB 1999d) führte alleine der Lawinenwinter 1998/99 im Goms zu volkswirtschaftlichen Schäden von rund 20 Mio. Fr. (Ausfall Tourismus, Bahn, Stromversorgung, Landwirtschaft, Gewerbe usw.)

ZIELE UND MASSNAHMEN

Die SAB setzt sich ein für ein umfassendes Risikomanagement, welches die Naturgefahren und die Massnahmen zur Schadensbegrenzung / -bewältigung unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf Lebens-, Wirtschafts- und Naturraum einbezieht. Konkret wird es darum gehen

- dem Risikomanagement auf allen politischen Ebenen durch Sensibilisierung und Aufklärung der politischen Verantwortungsträger das nötige Gehör zu verschaffen
- die Naturgefahren noch vermehrt in der raumplanerischen Tätigkeit zu berücksichtigen. Dies bedingt die Erarbeitung / Aktualisierung von Grundlagenstudien, die laufende Anpassung der Richt- und Zonenpläne, die Erarbeitung / Aktualisierung von Richtlinien und Empfehlungen und die gezielte Ausbildung des Fachpersonals
- die Forschung zu den Naturgefahren auszubauen, da offensichtlich noch etliche Wissenslücken über heutige und künftige Prozesse bestehen
- auf eidgenössischer und kantonaler Ebene müssen die erforderlichen Mittel bereitgestellt werden. Angesichts der zunehmenden volkswirtschaftlichen

Folgeschäden von Naturereignissen dürfen die jeweiligen Budgetposten nicht Sparzwängen zum Opfer fallen.

- Auf eidgenössischer Ebene muss eine konsequente Klimapolitik mit Bezugnahme auf das Kyoto-Protokoll betrieben werden. Dazu gehören u.a. die Energieabgabe auf nichterneuerbaren Energieträgern, die CO_2-Abgabe, die ökologische Steuerreform u.a.
- Die Armee hat mit der Armeereform 95 die Hilfe bei Katastrophenfällen als einen der drei Hauptaufträge erhalten. Es ist deshalb unerlässlich, dass die Armee diesen Auftrag in Krisenzeiten auch wahrnimmt. Der Lawinenwinter 1998/99 hat allerdings gezeigt, dass die Armee nicht in der Lage (gewillt?) ist, an zwei Krisenorten gleichzeitig präsent zu sein. Im Rahmen der Armeereform XXI sollte dieser Aspekt stärker ausgebaut werden. In den Schulen und Kursen sind entsprechende Ausbildungsmodule vorzusehen.
- Der Waldpflege, insbesondere des Schutzwaldes kommt eine hohe Priorität zu. Diese gemeinwirtschaftliche Leistung muss von der öffentlichen Hand entsprechend abgegolten werden.
- Bei der Überprüfung der Hochwasserschutzmassnahmen ist insbesondere die Möglichkeit zu prüfen, wieder natürliche Flussläufe herzustellen.
- Aufbau und Unterhalt von Überwachungs- und Messsystemen entsprechend der verschiedenen Gefahrenquellen
- Erarbeitung eines Vorsorgedispositivs für Erdbeben mit entsprechenden Empfehlungen für Raumplanung, Bauwesen, Sicherheits- und Rettungswesen usw.
- Schliesslich bedarf es auch einer umfassenden Information der Bevölkerung

6. SYNTHESE

Nachdem die einzelnen Sektoren analysiert wurden, werden, die Resultate zu einem Gesamtbild zusammengefasst. Dazu werden die sektorweisen Betrachtungen zuerst in einer Übersichtstabelle zusammengestellt. Anschliessend werden die verschiedenen Einflussfaktoren gruppiert und kommentiert. In einem nächsten Schritt werden die Ziele der SAB nochmals zusammenfassend dargestellt und die Massnahmen auf ihren Beitrag zu den drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung hin beleuchtet. Letztlich werden aus dieser synthetischen Darstellung einige allgemeine Schlussfolgerungen gezogen.

6.1 Übersicht der sektorweisen Analyse

Die nachfolgenden Tabellen geben eine synoptische Übersicht über die Einflussfaktoren, deren Auswirkungen sowie die Ziele und Massnahmen der SAB.

6.2 Einflussfaktoren

In Kapitel 4 wurde aufgezeigt, dass die Einflussfaktoren in natürliche, technologische, wirtschaftliche und politische Einflussfaktoren unterteilt werden können. In Kapitel 6 wurden diese Einflussfaktoren bereichsweise diskutiert. Aus der Zusammenstellung in Kapitel 6.1 sind diese Einflussfaktoren deutlich ersichtlich. Die aufgeführten Einflussfaktoren haben immer Auswirkungen auf mehr als nur einen Sektoralbereich. Ferner bestehen intensive Rückkoppelungseffekte. Eine graphische Darstellung all dieser Beziehungen wäre sehr schnell überladen und unübersichtlich. Deshalb wird auf eine derartige Darstellung verzichtet.

Natürlich	• Klimaänderung • Natürliche Veränderungen • Naturerreignisse
Technologisch	• Neue Technologien • Wissenschaftl. Erkenntnisse
Wirtschaftlich	• Globalisierung • Internat. Zusammenarbeit • Liberalisierung • Konjunktur • Finanzen öffentliche Hand • Staatspolit. Aufgabenteilung • Nutzungskonflikte • Intensität Ressourcennutzung
Politisch/sozial	• Demographischer Wandel • Kulturelle Vermischung • Integrationsprozess • Sicherheitspol. Umfeld • Gesetzgebungsprozess • Politischer Wille

Um die unerwünschten Auswirkungen dieser Einflussfaktoren zu bekämpfen, gibt es je nach Einflussfaktor verschiedenste Mittel, welche zur Verfügung stehen. An oberster Stelle steht dabei oftmals die Einflussnahme auf die gesetzlichen / administrativen Rahmenbedingungen. Durch die Ausgestaltung dieser Rahmenbedingungen kann auch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung teilweise gesteuert werden. Dem eidgenössischen Parlament kommt damit eine Schlüsselrolle zu. Hier werden die Weichen für die künftige Entwicklung des Landes gestellt. Die konkreten Massnahmen sind im Massnahmenkatalog dargestellt.

6.3 Zielkatalog

Die folgende Darstellung gibt eine Übersicht über die verschiedenen vorgeschlagenen Massnahmen. Dabei kann unterschieden werden zwischen übergeordneten und bereichsspezifischen Zielen. Zwischen diesen einzelnen Zielen bestehen zahlreiche Querbeziehungen, welche nur schwer graphisch darzustellen sind. Auf eine entsprechende Darstellung wird deshalb verzichtet.

6.4 Massnahmenplan

Nachfolgend sind alle im Bericht aufgeführten Massnahmen zusammengefasst. Einige Projekte sollten möglichst rasch in Angriff genommen werden oder laufen bereits. Diese werden detaillierter vorgestellt. Insbesondere wird aufgezeigt, welches die Rolle der SAB ist und welches die möglichen Partner zur Umsetzung sind.

Dieser Massnahmenplan ist als dynamisches Element zu verstehen. Er muss laufend angepasst werden. Sobald erforderlich, müssen neue Projekte aufgenommen werden.

Ergänzend zum Massnahmenplan werden die verschiedenen Massnahmen anschliessend zudem auf ihren Beitrag zu den drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung hin überprüft. Dabei zeigt sich, dass es drei Kategorien gibt:

1. rein sektorielle Massnahmen mit kaum oder nur geringfügigen Auswirkungen in den beiden anderen Dimensionen,
2. Massnahmen, welche zwar positive Wirkungen für Mensch und Umwelt haben, aber ein zum Teil starkes finanzielles Engagement der öffentlichen Hand bedingen und deshalb hier negative Auswirkungen haben und
3. Massnahmen welche in allen drei Dimensionen positive Auswirkungen haben.

In der nachfolgenden Tabelle werden die Massnahmen aus Sicht der Nachhaltigen Entwicklung beurteilt, dabei bedeuten:

++ stark positive Wirkung
+ positive Wirkung
0 neutral (weder positive noch negative Wirkung)
- negative Wirkung
-- stark negative Wirkung

Bereich / Massnahme	Dimension der Nachhaltigkeit		
	Soziales	Ökonomie	Ökologie
Bildung			
Einflussnahme bei Zusammenlegung Hochschulförderungs- und Fachhochschulgesetz	+	+	0
Regionale Ableger der Hochschulen	+	+	0
Siedlungsraum			
Sicherung der erforderlichen Standorte	+	+	
Angemessene und haushälterische Abgrenzung der Siedlungsgebiete	+	0	+
Berücksichtigung der Naturgefahren	+	0	0
Begrenzung Zweitwohnungsbau	+	–	+
Erhalt charakteristische Siedlungsformen	+	0	+
Erhalt und Belebung charakteristische Ortssubstanz	+	0	+
Übergangslösung für Wohnbausanierung im Berggebiet	+	+	0
Sozial- und Gesundheitswesen			
Medizinische Grundversorgung in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Dienstleistungen sicherstellen	+	0	0
Einsatz mobiler Ärzteteams	+	0	0
Möglichkeiten der Alternativmedizin	+	+	+
Zugang zu Spitzenmedizin durch interkantonale Zusammenarbeit	+	–	0
Landwirtschaft			
Abgeltung für gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft	+	+	+
Vermarktung der Agrarprodukte	++	++	++
Brancheninterne Zusammenarbeit	+	+	0
Boden mit raumplanerischen Massnahmen zur Verfügung stellen	+	+	0
Erhalt der traditionellen Bewirtschaftsformen und Bauten	+	–	+

Bereich / Massnahme	Dimension der Nachhaltigkeit		
	Soziales	Ökonomie	Ökologie
Forstwirtschaft			
Waldnutzungspläne	0	0	+
Förderung Holz als erneuerbarer Energieträger	0	+	+
Überprüfung Rodungsbestimmungen	0	+	0 / –
Zertifizierung Baustoff Holz	0	+	+
Brancheninterne und -übergreifende Kooperationen	0	+	0
Sensibilisierung von Bevölkerung und Politik	0	+	+
Flächenbeiträge für Waldbewirtschaftung	+	+	+
Tourismus			
Eidg. Tourismusförderungsgesetz	+	+	+
Unterstützung SGH	0	+	0
Risikokapital bereitstellen	0	+	0
Berücksichtigung in Sektoralbereichen	+	+	+
Netzwerk Ländlicher Tourismus	++	++	++
Branchenübergreifende Kooperationen	+	+	0
Marketing regionaler Produkte	++	++	++
Freizeitangebot in Einklang mit Natur	+	+	++
Unterstützung FLS	0	+	++
Tourismus und Bildungswesen	+	+	+
Sensibilisierung Bevölkerung	+	+	+
Neue Ausbildungs- und Arbeitsmodelle	+	+	+
Förderung Aus-, Weiter- und Fortbildung	+	+	+
Einbezug einheim. Bev. in Entscheid. prozesse	+	+	+
Anwendung der Qualitätslabels	0	+	+
Einfluss auf ÖV	+	+	+
Mitarbeit bei konkreten Projekten zur Verkehrserschliessung	+	+	+
Energie			
Unterstützung Energielenkungsabgabe (Kosten für Konsumenten und Wirtschaft)	+ / –	+ / –	++
Durchsetzung Wasserzins	+	+	0
Unterstützung Energie2000 bzw. Nachfolgeprogramm	+	+	+
Landschaftsrappen für Verzicht auf Wasserkraftnutzung	+	–	++
Regelung flächendeckende Grundversorgung im Elektrizitätsmarktgesetz	+	–	0
Industrielle Produktion, Gewerbe			
Einflussnahme auf Rahmenbedingungen	+	+	0
Unterstützung Wirtschaftsförderung und Standortmarketing	+	++	0
Einflussnahme via Raumplanung	+	+	+
Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien	+	+	+

Bereich / Massnahme	Dimension der Nachhaltigkeit		
	Soziales	Ökonomie	Ökologie
Verkehr			
Koordinierte Verkehrspolitik	+	+	+
Internalisierung externe Kosten	– / +	–	+
Aufrechterhaltung Bundesbeteiligung	0	+	0
Berggebietsverträgliche Ausgestaltung politischer Massnahmen	+	+	+
Einflussnahme auf nächste Bahnreform	+	+	+
Förderung verkehrsfreier Tourismusorte	+	+	+
Angebotsverbund im ÖV	+	+	+
Verkehrsträger bündeln	0	–	+
Emissionsabgabe auf Flugpetrol	+	–	+
Förderung neue Informations- und Kommunikationstechnologien	+	+	+
Post und Telekommunikation			
Einflussnahme via Bundesrat auf Ausgestaltung Grundversorgung	+	+	0
Dienstleistungsangebot in Kooperation	+	+	0
Schweizerische Netzgesellschaft für Natel-Netz	+	+	+
Förderung Modellprojekte und Wissenstransfer	0	+	0
Ausnützen Potential neuer Informations- und Telekommunikationstechnologien	+	+	+
Landesverteidigung			
Regionale Verteilung von Rüstungsaufträgen	+	+	0
Dezentrale Arbeitsplätze	+	+	0
Anpassung der Ansätze für Entschädigungen	0	+	0
Boden			
Ökologische Landwirtschaft (AP2002)	+	+	++
Bodenschutz bei Bauvorhaben	0	0	+
Stabilisierung von Erosion bedrohter Flächen	0	0	+
Wasser			
Durchsetzung Wasserzins	+	+	0
Förderabgabe auf nichterneuerbaren Energien	+ / –	+ / –	++
Ökologisch begründete Restwassermenge	0	–	++
Vervollständigen des Netzes der ARA's	0	–	+
Wasserschutzzonen	+	0	+
Beschränkung Düngemitteleinsatz in Landw.	0	–	+
Förderung naturnaher Wasserbau	0	0	+
Hochwasserschutz	++	–	+
Luft			
Technische Massnahmen bei Emittenten	+	–	+
Ökon. Massnahmen zur Emissionsreduktion	+	–	+
Energietechnsiche Verbesserungen	+	–	+
Förderung ÖV und Schienengüterverkehr	+	–	+
Förderung erneuerbarer Energieträger	+	+	+
Förderung nationaler und internationaler Solidarität	+	+	+
Reduktion Lärmimmissionen durch raumplanerische Massnahmen	+	+	+

Bereich / Massnahme	Dimension der Nachhaltigkeit		
	Soziales	Ökonomie	Ökologie
Biodiversität			
Ökolog. Bewirtschaftung Landwirt. flächen	+	+	++
Biotopvernetzung	0	0	+
Raumplanerische Massnahmen	+	+	+
Landschaft			
Raumplanerische Massnahmen	+	+	+
Landschaftsentwicklungskonzepte	+	+	+
Eindämmung Bodenversiegelung	+	0	+
Landschaft als Element der Standortpolitik	+	+	+
Symbiose Landschaft und Toruismus	+	+	+
FLS	+	+	+
Naturgefahren			
Sensibilisierung der politischen Verantwortungsträger	+	+	+
Berücksichtigung in Raumplanung	+	+	+
Ausbau Forschung	+	+	+
Abdeckung Finanzbedarf	+	–	+
Konsequente Klimapolitik	+	–	+
Instrumentarium zur Hilfeleistung der Armee	+	–	+
Optimale Waldpflege	+	+	+
Überprüfung Hochwasserschutzmassnahmen	+	–	+
Aufbau und Unterhalt von Überwachungs- und Messsystemen	+	–	+
Vorsorgedispotiv für Erdbeben	+	+	+
Information der Bevölkerung	+	+	+

6.5 Einige allgemeine Schlussfolgerungen

Nachhaltige Entwicklung als Basis der Berggebietspolitik

Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung eignet sich gut als Basis für die Ausgestaltung der Berggebietspolitik. Entscheidend ist dabei die richtige Interpretation des Begriffes Nachhaltige Entwicklung. Nachhaltige Entwicklung darf nicht als ein einseitig auf Schutz ausgerichtetes Konzept verstanden werden. Nachhaltige Entwicklung ist ein Konzept, welches explizit eine Entwicklung bezweckt. Dabei sollen die drei Dimensionen Lebens-, Wirtschafts- und Naturraum gleichberechtigt berücksichtigt werden. Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung ist mit der Revision von 1999 auch in der Bundesverfassung verankert. Damit besteht ein klarer Auftrag, dieses Konzept umzusetzen.

Ressourcennutzung

Das Berggebiet hat zahlreiche Trümpfe, die es im Standortwettbewerb einsetzen kann. Dazu zählen namentlich seine weitgehend intakte Landschaft und Natur, seine Stellung als Wasserschloss Europas und als Biodiversitätspool, die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal, ein attraktiver Siedlungsraum, ein hohes touristisches Potential, die Produktion erneuerbarer Energien, eine relativ gut ausgebaute Infrastruktur usw. Diese Faktoren stellen damit die Ressourcen des Berggebietes dar. Wo Leistungen des Berggebietes der Allgemeinheit zu Gute kommen, müsste diese Ressourcennutzung in Zukunft vermehrt abgegolten werden.

Berggebiet kein homogener Raum

Das Berggebiet als homogenen Raum gibt es nicht. Jede Region weist unterschiedliche Standortvoraussetzungen auf. Im Berggebiet ist zudem eine zunehmende Verstädterung mit den entsprechenden Agglomerationsproblemen zu verzeichnen. Umgekehrt weist jenes Gebiet, das als ländlicher Raum umschrieben wird, ähnliche Probleme auf wie die Berggebiete. Die Raumordnungspolitik im weiteren Sinne muss dieser Umstände Rechnung tragen. Die Politik muss sich auch der ländlichen Gebiete annehmen. Ziele und Massnahmen müssen differenziert formuliert bzw. umgesetzt werden

Anpassungen bei der Raumordnungspolitik

Für die künftige Ausgestaltung der schweizerischen Berggebietspolitik stellen sich zahlreiche neue Herausforderungen. Diese Herausforderungen verlangen den vollsten Einsatz aller zur Verfügung stehenden Mittel. Man kann der schweizerischen Raumordnungspolitik (Regionalpolitik und Raumplanung) attestieren, dass sie diese neuen Herausforderungen erkannt und teils schon in konkrete Massnahmen und Handlungen umgesetzt hat. Das revidierte Investitionshilfegesetz und die Grundzüge der Raumordnung Schweiz sind zwei Beispiele. Diese Aussage trifft allerdings nicht auf alle Massnahmen der Raumordnungspolitik zu. Das Instrumentarium muss deshalb in Zukunft konsequent und flexibel an die neuen Herausforderungen angepasst werden.

Raumordnung und Finanzausgleich komplementär

Die Raumordnungspolitik im engeren Sinne muss sich vor allem auf die Förderung der endogenen Entwicklungspotentiale und die Verbesserung der Rahmenbedingungen konzentrieren. Hier drängt sich auch eine enge Zusammenarbeit mit der Standort-/bzw. Wirtschaftsförderung auf. Doch auch die

Förderung konkreter Projekte wie sie mit dem direkten regionalpolitischen Instruementarium fortgeführt wird, trägt direkt zum Disparitätenabbau bei. Finanzielle Disparitäten zwischen den Kantonen müssen über den Finanzausgleich abgegolten werden. Hier kommt dem Projekt des neuen Finanzausgleich sehr hohe Bedeutung zu. Der NFA schafft klarere Verhältnisse in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, bringt die erforderlichen Effizienzsteigerungen, stellt den Kantonen mehr freie Mittel zur Verfügung und gibt ihnen damit die Möglichkeit, ihren Bedürfnissen angepasste Lösungen zu suchen. Raumordnungspolitik und Neuer Finanzausgleich ergänzen einander.

Variable Geometrie auf allen Ebenen

Die neuen Herausforderungen erfordern eine möglichst flexible Zusammenarbeit der verschiedenen Akteurgruppen. Gemeint sind damit sowohl Einzelbetriebe, Branchen und Fachorganisationen wie auch Gemeinden, Regionen und Kantone sowie politische Gruppierungen. Diese Zusammenarbeit muss problembezogen erfolgen. Variable Geometrie lautet das entsprechende Stichwort.

Konsequente Umsetzung in Sektoralbereichen

Wenn man der Raumordnungspolitik gute Noten erteilt, so gilt diese Wertung nicht für die einzelnen Sektoralbereiche. Hier stehen zahlreiche, sehr unterschiedliche Herausforderungen an. Es muss aber festgestellt werden, dass die politischen Akteure aus verschiedensten Gründen oftmals nicht in der Lage oder nicht gewillt sind, die Herausforderungen anzunehmen und entsprechende Gegenmassnahmen einzuleiten. Grosse Hindernisse sind dabei insbesondere mangelndes Verständnis für die besonderen Anliegen der Berggebiete, Liberalisierungsdruck und Sparzwänge der öffentlichen Hand.

Politische Arbeit im Zentrum

Die regionalpolitisch bedeutsamen Akteure (hierzu zählen neben den eidgenössischen Parlamentarierern auch die Bundesverwaltung, die Kantone, die Gemeinden, die diversen Fachorganisationen, die Vertreter der Forschung usw.) müssen deshalb sensibilisiert und auf die Probleme aufmerksam gemacht werden. Es gilt, diesen Kreisen konstruktive Lösungsvorschläge zu unterbreiten, wobei diese einerseits in politischen Aktionen, andererseits aber auch in konkreten Fallbeispielen / Modellprojekten bestehen können. Eine wichtige Rolle in diesem Prozess spielen ferner die Medien. Die Medien bilden das zentrale Instrument zur Meinungsbildung. Es ist deshalb wichtig, einerseits die eigenen Kreise über die eigenen Kanäle andererseits aber auch breite Bevölkerungsschichten gezielt mit Informationen zu versorgen.

Nachhaltige Entwicklung als Weg

Man kann heute nicht vorhersagen, wie die Schweiz in 20 Jahren aussehen wird. Ständig kommen Erkenntnisse und Entwicklungen hinzu. Wohl kann man aber in einzelnen Bereichen deutliche Tendenzen ausmachen. Diese Tendenzen müssen ernst genommen und wo nötig Korrekturmassnahmen ergriffen werden. Auf neue Heraussforderungen muss flexibel reagiert werden. Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung kann in diesem Kontext einen Orientierungsrahmen darstellen. Die Nachhaltige Entwicklung ist nicht das finale Ziel per se, sondern ist der Weg, welcher die Politik beschreiten muss.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AP2002	Agrarpolitik 2002
BAK	Konjunkturforschung Basel AG
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (seit 1998 BWA)
BRP	Bundesamt für Raumplanung
BUWAL	Bundesamt für Wald und Landschaft
BWA	Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (vormals BIGA)
CIPRA	Commission Internationale pour la protection des Alpes
CO_2	Kohlendioxid
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMG	Elektrizitätsmarktgesetz
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Fzkm	Fahrzeugkilometer
HTL	Höhere Technische Lehranstalt
HWV	Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule
IDARio	Interdepartementaler Ausschuss Rio
IHG	Investitionshilfegesetz
IV	Invalidenversicherung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmungen
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MS	Mobilité spatiale
NAI	Nicht amortisierbare Investitionen
NFA	Neuer Finanzausgleich
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NIKT	Neue Informations- und Telekommunikationstechnologien
NO_x	Stickstoffmonixid (NO) und -dioxid (NO_2)
NGO	Non Governmental Organisation (Nicht-Regierungs-Organisation)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ÖV	Öffentlicher Verkehr
Pkm	Personenkilometer
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
SANW	Schweizerische Akademie der Naturwissenschaften
SBG	Schweizerische Bankgesellschaft
Tkm	Tonnenkilometer
UNCED	United Nations Commission on Environment and Development
UVEK	Eidgenöss. Dep. für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VLP	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
VOC	Volatile organic compounds - flüchtige organische Verbindungen
VSE	Verband Schweizerischer Elektrizitätswerke
wf	Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Lawinen
WTO	World Trade Organisation, vormals GATT
W&TT	Wissens- und Technologietransfer

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1.3.1: Struktur des Berichtes 17
Abb. 2.2.1: Die Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung 20
Abb. 2.2.2: Wissenschaftliche Sicht der Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung 22
Abb. 3.1.1: Die IHG-Regionen 33
Abb. 3.1.2: Der ländliche Raum gemäss Regio Plus 34
Abb. 3.1.3: Geltungsbereich der Alpenkonvention 35
Abb. 3.2.1: Arealstatistik: Vergleich IHG-Regionen - Mittelland 37
Abb. 3.2.2: Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) 38
Abb. 3.2.3: Geschützte Biotope und Moorlandschaften der Schweiz, Stand Ende 1997 39
Abb. 3.2.4: Landschaftsqualität nach MS-Regionen 40
Abb. 3.2.5: Faunistische Qualität nach MS-Regionen 40
Abb. 3.2.6: Floristische Qualität nach MS-Regionen 41
Abb. 3.2.7: Landschaftsökologisches Potential nach MS-Regionen 41
Abb. 3.3.1: Vergleich Wirtschaftsstruktur Berggebiet - Schweiz 42
Abb. 3.3.2: Schweiz: Beschäftigte nach Sektoren 1965 - 1995 43
Abb. 3.3.3: Branchenspezialisierung einiger ausgewählter Kantone (Abweichung des Branchenanteils vom westeuropäischen (CH) bzw. vom schweizerischen Branchenanteil (Kantone) in Prozentpunkten) 44
Abb. 3.3.4: Abhängigkeits- und Kontrollrate nach Sprachregion 1991 45
Abb. 3.3.5: Kantone nach Finanzkraftindex 2000/2001 45
Abb. 3.3.6: Veränderung des realen Bruttoinlandproduktes in % 46
Abb. 3.3.7: Arbeitsplatzproduktivität: Veränderung 1985 - 1995 in Prozent 46
Abb. 3.3.8: Die regionalen Entwicklungstypen der IHG-Regionen 1990 48
Abb. 3.4.1: Bevölkerungspyramide: Vergleich IHG-Regionen - Schweiz 1990 50
Abb. 3.4.2: Durchschnittliches jährliches Bevölkerungswachstum in den IHG-Regionen im Vergleich zur Schweiz 1960-1995 51
Abb. 3.4.3: Wanderungsbilanzen 1941-1970 und 1970-1990 nach Kantonen 52
Abb. 3.4.4: Sitzverteilung in ausgewählten kantonalen Parlamenten (Stand Oktober 1997) 54
Abb. 3.4.5: Hochschulabschlüsse nach Kanton 1995 in % der Altersklasse 55
Abb. 3.4.6: Ärztedichte pro 100'000 Einwohner 56
Abb. 4.1.1: Schematische Darstellung des regionalen Systems Alpenraum 57
Abb. 4.2.1: Beziehungen zwischen den verschiedenen Bereichen der Regionalpolitik 60
Abb. 4.2.2: Schema des Ressourcenausgleichs 67

Abb. 4.2.2: Instrumentarbereiche des Regionalmarketings 74
Abb. 5.2.1: Presselandschaft Schweiz 1997 85
Abb. 5.2.2: Bildungsausgaben der Kantone und Gemeinden nach Kanton, 1997 in % der Gesamtausgaben 88
Abb. 5.3.1: Zahlungsrahmen für die Landwirtschaft - Voranschlag 1999 und Finanzplan 2000-2003 (in Mio. Fr.) 98
Abb. 5.3.2: Direktzahlungen des Bundes (in Mio. Fr.) 99
Abb. 5.3.3: Paritätslohn und Arbeitsverdienst der Tal- und Bergbetriebe 1990 - 1998 100
Abb. 5.3.4: Entwicklung der Landwirtschaft (Index 1955 = 100)..... 101
Abb. 5.3.5: Prozentuale Veränderung der Zahl der Landwirtschaftsbetriebe 1990 bis 1996 nach Kantonen..... 102
Abb. 5.3.6: Funktionen des Waldes..... 105
Abb. 5.3.7: Flächenentwicklung und Holznutzung des Schweizer Waldes 106
Abb. 5.3.8: Waldförderung durch den Bund – ausbezahlte Bundesbeiträge 1996 an die Kantone..... 107
Abb. 5.3.9: Touristisches Angebot in der Schweiz 1997..... 111
Abb. 5.3.10: Regionale Bedeutung des Tourismus (Hotelübernachtungen im Verhältnis zur Wohnbevölkerung (1995)..... 111
Abb. 5.3.11: Wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus in den Regionen..... 112
Abb. 5.3.12: Endverbrauch nach Energieträgern in der Schweiz 119
Abb. 5.3.13: Energieverbrauch, BIP, Heizgradtage und Wohnbevölkerung im Vergleich (1973 = 100) 120
Abb. 5.3.14: Wasserkraftnutzung im Alpenraum 121
Abb. 5.3.15: Wasserkraftwerke mit hoher Leistung nach Kantonen 1995 122
Abb. 5.3.16: Finanzbedarf für die Erneuerung und Erhaltung der Wasserkraftwerke sowie für den qualitativen und quantitativen Gewässerschutz 124
Abb. 5.3.17: Industriebesatz nach IHG-Regionen 130
Abb. 5.3.18: Veränderung der Beschäftigtenzahl (Vollzeitbeschäftigte) nach Sektoren zwischen 1985 und 1995..... 130
Abb. 5.3.19: Bankensektor: Anzahl Niederlassungen und Geschäftsstellen in der Schweiz 134
Abb. 5.3.20: Prozentuale Verteilung der Beschäftigten im kommerziellen Dienstleistungssektor auf Berggebiet und Mittelland 134
Abb. 5.3.21: Beschäftigte im kommerziellen Dienstleistungssektor 135
Abb. 5.3.22: Strassenverkehrsbelastung an ausgewählten Zählstellen 1996..... 139
Abb. 5.3.23: Fahrleistungsverteilung nach Höhenklassen in % der Fahrleistung Schweiz..... 139
Abb. 5.3.24: Strassenlänge nach Kantonen 140
Abb. 5.3.25: Kantonsbeteiligungen an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr 141
Abb. 5.3.26: Beurteilung der Nachhaltigkeit von Bahnreformen..... 142
Abb. 5.3.27: Vergleich der Umweltverträglichkeit von Schiene und Strasse..... 143
Abb. 5.3.28: Flächenverbrauch für die einzelnen Verkehrsmittel..... 143
Abb. 5.3.29: Wohnungen mit zu hoher Lärmbelastung durch Verkehr in der Schweiz (Basis 1993) 143

Abb. 5.3.30: Generelle Regelungen des bilateralen Landverkehrsabkommens: LSVA und Gewichtslimite.....145
Abb. 5.3.31: Fahrleistung im gesamten Strassengüterverkehr (Binnen-, Import-/Export- und Transitverkehr) in Mio. Fzkm.....146
Abb. 5.3.32: Alpenquerende Fahrten im Strassengüterverkehr (Anzahl Fahrten pro Jahr, BLV=Bilaterales Landverkehrsabkommen).....147
Abb. 5.3.33: Szenarien zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs.....149
Abb. 5.4.1: Kapazitätsbedarf in KVA bis 2008.....159
Abb. 5.4.2: Wasserkreislauf Schweiz.....162
Abb. 5.4.3: Fliessgewässerlänge nach Kantonen (indexiert, CH=100).....163
Abb. 5.4.4: Schadstoffeinträge in Gewässer.....164
Abb. 5.4.5: Natürliche Fliessstrecken um 1900 und 1990.....165
Abb. 5.4.6: Stickstoffdioxid (NO_2), Jahresmittelwerte 1981 - 1998.....167
Abb. 5.4.7: NOx Emissionen im Kanton Graubünden.....167
Abb. 5.4.8: Ozon: Anzahl Überschreitungen des 1h-Immissionsgrenzwertes 1985 - 1998.....168
Abb. 5.4.9: Entwicklung der CO_2-Emissionen.....168
Abb. 5.4.10: CO_2-Emissionen in der Schweiz - Prognose.....169
Abb. 5.4.11: Schema Inversionslage.....169
Abb. 5.4.12: Schallausbreitung je nach topographischen Verhältnissen.....170
Abb. 5.4.13: Lärmbelastung durch Strassenverkehr in Graubünden.....170
Abb. 5.4.14: Gefährdete Tierarten in der Schweiz.....173
Abb. 5.4.15: Vergleich Artenvielfalt und Rote Listen-Arten Berg- und Talgebiet.....174
Abb. 5.4.16: Internationale Naturschutzübereinkommen.....175
Abb. 5.4.17: Landschaftsveränderung.....178
Abb. 5.4.18: Risikogebiete für eine Nutzungsextensivierung.....180
Abb.: 5.4.19: Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur.....184
Abb.: 5.4.20: Unwetterschäden in der Schweiz 1972 bis 1996 für ausgewählte Kantone.....185

LITERATURVERZEICHNIS

BAK: International Benchmark Report, Rapport No. 1/1998, Basel 1998

BAK: Standortattraktivität der Südschweiz und ihrer Kantone, Basel 1995

Bassand Michel und Hainard François: Regionale sozio-kulturelle Dynamik, Bern 1985

Bätzing Werner: Kleines Alpen-Lexikon, München 1997

BFE: Überblick über den Energieverbrauch in der Schweiz 1999, Bern 2000

BFS: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1991 - 2040, Bern 1992

BFS: Arealstatistik Schweiz - die Bodennutzung in den Kantonen 1992/97, Bern 1996

BFS (Hrsg.): Strukturatlas der Schweiz, Zürich 1997a

BFS: Jahrbuch der Wald- und Holzwirtschaft der Schweiz 1996, Bern 1997b

BFS: Tourismus in der Schweiz 1997, Bern 1997c

BFS/BUWAL: Umwelt in der Schweiz 1997, Bern 1997

BFS: Internet-Statistik: http://www.admin.ch/bfs/stat_ch

BFS: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Neuchâtel 1998

BFS / BRP: Die Grossregionen der Schweiz, Neuchâtel 1999

BFS / Bundeskanzlei: Herausforderungen 1999 - 2003: Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik, Bericht des Perspektivstabes der Bundesverwaltung, Bern 1998

BFS / BUWAL: Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz - Materialien für ein Indikatorensystem, Neuchâtel 1999

BIGA (Hrsg.): Regionale Entwicklungstypen, Bern 1995a

BIGA (Hrsg.): Zukunft des Skitourismus, Bern 1995b

BRP: Wasserschloss Europas, Informationshefte 2/95, Bern 1995

BRP: Grundzüge der Raumordnung Schweiz, Bern 1996

BRP: Übersicht über die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes 1994 inkl. Nachführungen, Bern 1998

Brugger Ernst A. und Frey René L.: Regionalpolitik Schweiz - Ziele, Probleme, Erfahrungen, Reformen, Bern 1985

BUWAL (Hrsg.): Vertiefung sozio-ökonomischer Aspekte der Alpenkonvention und ihrer Protokolle, Bern 1993

BUWAL: Luftschadstoffemissionen des Strassenverkehrs 1950 - 2010, Bern 1995

BUWAL: Landschaftskonzept Schweiz (Unterlagen für das Mitwirkungsverfahren), Bern 1996

BUWAL: Greenhouse Gas Inventory 1995, Bern 1997a

BUWAL: Umwelt in der Schweiz 1997, Bern 1997b

BUWAL: Kriterien und Indikatoren für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Schweizer Waldes, Bern 1997c

BUWAL: Sünden von gestern kosten heute ein Vermögen, in: Umweltschutz Nr. 4/98, Bern 1998

BUWAL: Fakten zur Kehrichtverbrennung, Bern 1999

BWA (Hrsg.): Leistungsfähigkeit von Regionen in der Schweiz, Bern 1998

BWA: 25 Jahre Investitionshilfe für Berggebiete - Von der Vergangenheit in die Zukunft, Bern 1999.

Centlivres et al.: Regionale Identität und Perspektiven: fünf sozialwissenschaftliche Ansätze, Bern 1986

CIPRA: Berggebietsspezifische Umweltqualitätsziele im Verkehr, Zürich/Schaan 1999

CIPRA: 1. Alpenreport, Bern 1998a

CIPRA: Internationaler Naturschutz - CIPRA Info Nr. 50, Schaan 1998b

CIPRA: Alpen - Gemeinde - Nachhaltigkeit, CIPRA-Jahreskonferenz 1997

Deschenaux Chantal und Erlanger Jacques: Evaluation de la Loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne, Lausanne 1998

econcept AG: Auswirkungen der Strommarktliberalisierung, Zürich 1998

econcept AG: Ökologische Qualitäten der Wasserkraft im Vergleich zu anderen Stromproduktionsarten, Zürich 1999

Ecoplan: LSVA, 40t-Limite und NEAT Achse Lötschberg-Simplon: Wirtschaftliche Auswirkungen auf den Kanton Wallis, Bern 1998

Ecoplan: Die verkehrlichen Auswirkungen des bilateralen Landverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union auf den Strassen- und Schienengüterverkehr, Bern 1999

EFD und KdK: Bericht über die Konkretisierung des Neuen Finanzausgleichs, Bern 1999

Egger Thomas: Bedeutung und Einfluss der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) im Rahmen der Regionalpolitik, Visp 1992

Egger Thomas: Der neue Finanzausgleich nimmt Gestalt an, in Montagna Nr. 6/99

Eidgenössischer Bundesrat: Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik, Bern 1996a

Eidgenössischer Bundesrat: Bericht über die Tourismuspolitik des Bundes, Bern 1996b

Eidgenössischer Bundesrat: Botschaft zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und zu den verschiedenen Zusatzprotokollen vom 10. September 1997, Bern 1997

Eidgenössischer Bundesrat: Bericht des Bundesrates über die Prüfung der Bundessubventionen (Subventionsbericht), Bern 1997 und 1999

Eidgenössischer Bundesrat: Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000-2003 vom 18.11.1998, Bern 1998

Eidgenössischer Bundesrat: Bericht über die lufthygienischen Massnahmen des Bundes und der Kantone vom 23. Juni 1999, Bern 1999a

Eidgenössischer Bundesrat: Antwort auf die Motion Epiney "Erdbeben - Vorsorgliche Massnahmen" vom 16. Dezember 1998 (98.3600), Bern 1999b

Eidgenössischer Bundesrat: Intergatiosnbericht, Bern 1999c

EJPD: Leitlinien des Bundesrates vom 23. Dezember 1999 für die Konzessionspolitik und das Konzessionsverfahren betreffend Spielbanken, Bern 1999

EJPD und EVD: Raumordnung und nachhaltige Entwicklung: Handlungsansätze für eine nachhaltige Raumentwicklung in der Schweiz, Bern 1998

Forster Stefan: Regionalbewusstsein im Schanfigg und regionalpolitische Konsequenzen im europäischen Kontext, Bern 1998,

GIUB - Geographisches Institut der Universität Bern (Hrsg.): Die Alpen - Eine Welt in Menschenhand, Bern 1991

Glauser Peter und Siegrist Dominik: Schauplatz Alpen, Zürich 1997

Hauenstein Walter in: NZZ, 10. August 1999

Hunziker Marcel: Bedürfnisorientierte Landschaftsentwicklung im Gebirgsraum - Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Untersuchungen in: WSL: Nachhaltige Nutzung im Gebirgsraum, Davos 1999

IDARio: Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz - Bericht, Bern 1996

IDARio: Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz - Stand der Realisierung, Bern 1997

Infras: Liberalisierung und Grundversorgung, Bern 1999

Kiel Hermann-Josef: Dienstleistungen und Regionalentwicklung,Wiesbaden 1996

KOBERIO III: Schlussbericht, Bern 1990

Küpfer Irene: Touristische Wertschöpfung von Naturschutzgebieten, Kurzinformation zur Dissertation vom April 2000

Lundsgaard-Hansen Niklaus u.a.: Wettbewerb und Grundversorgung auf der Schiene, Bericht D2 des nationalen Forschungsprogrammes Nr. 41, Bern 1999

Maibach Markus et al.: Faire und effiziente Preise im Verkehr, Bern 1999

Manschwetus Uwe: Regionalmarketing, Wiesbaden 1995

Meier Ruedi: Sozioökonomische Aspekte von Klimaänderungen und Naturkatastrophen in der Schweiz, Schlussbericht NFP31, Zürich 1998

Messerli Bruno und Ives Jack: Mountains of the World - A Global Priority,New York 1997

Mordasini Remo: Die Zukunft der kleinräumigen Regionalpolitik, in Montagna Nr. 3/00, S. 13ff

Muggli Rudolf: Zweitwohnungen im Berggebiet, in Montagna Nr. 1/2 1994 S. 7ff

Mühlinghaus, Sabine: Kommerzielle Dienstleistungen im Berggebiet - unter besonderer Berücksichtigung der Regionen Bündner Rheintal, Mittelbünden und Prättigau. Diplomarbeit am Geographischen Institut der Universität Zürich, Zürich 1997

Müller Hansruedi et al.: Tourismus im Kanton Bern - Wirtschaftsstruktur, Reiseverhalten, Wertschöpfung, Bern 1995

NARET (Nachhaltige Regionalentwicklung Trier): Nachhaltige Regionalentwicklung - ein neues Leitbild für eine veränderte Struktur- und Regionalpolitik, Universität Trier, Januar 1996

Ott Walter et al.: Externe Kosten im Verkehr: Regionale Verteilungswirkungen, Bern 1999

prognos: Mehr Arbeitsplätze durch ökologisches Wirtschaften? - Eine Untersuchung für Deutschland, die Schweiz und Österreich, Köln 1999

Rat für Raumordnung: Raumordnungspolitik im Kontext von Globalisierung und europäischer Integration, in Die Volkswirtschaft Nr. 12/1999, S. 32ff

Rey Alfred: Regionalpolitik Schweiz, Brugg 1983

Rossi Angelo: Regionalökonomie und Regionalpolitik, Vorlesungsmanuskript Universität Zürich WS 1990/91

Rossi Angelo: Der wirtschaftliche Strukturwandel und die Regionen, Zürich 1995

SAB: Positionspapier Raumplanungsgesetz, Stand 21. November 1997, Brig 1997

SAB: Rückzug der Banken aus der Fläche? Tagungsband, Brugg 1998

SAB: Positionspapier Energielenkungsabgabe, Stand 11. Februar 1999, Brig 1999a

SAB: 56. Jahresbericht vom 1. Juli 1998 bis 30. Juni 1999, Brugg 1999b

SAB: Stellungnahme der SAB zu den sektoriellen Abkommen Schweiz - EU vom 30. März 1999, Brig und Brugg 1999c

SAB: Wirtschaftliche Einbussen durch den Lawinenwinter 1999 im Goms, Brig 1999d

SANW: Aktionsplan Alpen-Forschung, Bern 1994

SBG: Tourismus Schweiz - Lage und Perspektiven, Zürich 1996

Schiesser Walter: Dilemma Nachhaltigkeit in NZZ vom 23. März 1999

Universität Bayreuth: Lokale und regionale Initiativen in der Schweiz, Bayreuth 1998

UVEK: Energie 2000 schaffte 4300 Arbeitsplätze, (...), Pressemitteilung vom 11. September 1998, Bern 1998

VLP: Liberalisierung der Lex Friedrich: Folgen für den Zweitwohnungsbau, Bern 1995

Volkwirtschaftsdirektion Uri: Referat von Regierungsrat Ambros Gisler an der Fachtagung über regionale Konversionspolitik vom 24. Juni 1994 in Bern

VSE: Schweizerische Gesamtenergiestatistik 1995, Zürich 1996

wf: Zahlenspiegel der Schweiz 1997/98, Zürich 1998

Wilhelm Christian: Naturgefahren und Sicherheit der Bevölkerung im Gebirge, in: WSL: Nachhaltige Nutzung im Gebirgsraum, Davos 1999

WSL: http://www.wsl.ch/land/evolution/biosphaere/ms-reg

WSL: Ereignisanalyse des Lawinenwinters 1999, Davos 1999

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie: Halbierung der Arbeitslosigkeit durch Energieeffizienz und erneurbare Energien?, Wuppertal 1999.

Zuber Rudolf: Klimaveränderung und Bergwald, in Montagna Nr. 11/1994 und Nr. 12/1994

Anhang Nr. 1

Interpellation Maissen

Zukunft der schweizerischen Regionalpolitik vom 23. März 200

Anhang Nr. 2

Exkurs

Führt die globalisierte Weltwirtschaft zur Abschaffung der Demokratie?

(Artikel in Montagna Nr. 4/00)

Anhang Nr. 3

Schweizerische Regionalpolitik

Übersicht über die Instrumente

Anhang Nr. 4

Kürzungsmassnahmen auf Grund des Subventionsberichtes vom 25. Juli 1997

Anhang Nr. 5

Kürzungsmassnahmen auf Grund des zweiten Subventionsberichtes vom April 1999