



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Schweizerische Bundesrat

Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete

**Bericht in Erfüllung der Motion 11.3927 Maissen vom 29. September
2011**

Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz

Bericht vom 18. Februar 2015

Impressum

Herausgeber

Schweizerischer Bundesrat

Projektleitung

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Direktion für Standortförderung

Zitierweise

Schweizerischer Bundesrat (2015): Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete; Bericht in Erfüllung der Motion 11.3927 Maissen vom 29. September 2011. Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz. Bericht vom 18. Februar 2015. Bern

Bezugsquelle

In elektronischer Form auf www.are.admin.ch und www.seco.admin.ch erhältlich

Auch in Französisch und Italienisch erhältlich

Inhaltsverzeichnis

Überblick in Kürze.....	6
Teil A: Rahmenbedingungen.....	14
1 Für eine kohärente Raumentwicklung in der Schweiz.....	14
2 Ausgangslage.....	19
3 Zweck der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete .	20
4 Die ländlichen Räume und Berggebiete in der Schweiz.....	21
4.1 Charakteristika der ländlichen Räume und Berggebiete	21
4.2 Funktionen und Leistungen	24
4.3 Herausforderungen.....	26
5 Vielfältige Bundespolitiken mit Wirkung auf die ländlichen Räume und Berggebiete sowie die Lücken und Widersprüche bei deren Umsetzung....	34
5.1 Die Rolle der verschiedenen Akteure bei der Umsetzung der Bundespolitiken	34
5.2 Bundespolitiken und ihre Instrumente und Massnahmen.....	35
5.2.1 Finanz- und Lastenausgleich (NFA).....	35
5.2.2 Raumplanung	36
5.2.3 Regionalpolitik	37
5.2.4 Tourismuspolitik.....	38
5.2.5 Landwirtschaftspolitik	39
5.2.6 Verkehrspolitik.....	39
5.2.7 Grundversorgung.....	41
5.2.8 Umweltpolitik	42
5.2.9 Energiepolitik.....	43
5.2.10 Internationaler und europäischer Kontext	44
5.3 Koordination und Konfliktmanagement	46
5.4 Transferzahlungen in die ländlichen Räume und Berggebiete	51
5.5 Lücken im Instrumentarium der Sektoralpolitiken des Bundes (Handlungsbedarf).....	57
Teil B: Vision, Ziele und Handlungsansätze des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete	59
6 Politikkonzept.....	59
6.1 Vision	60
6.2 Langfristige Ziele für die ländlichen Räume und Berggebiete	60

6.3	Handlungsansätze.....	62
6.3.1	Partnerschaftliche sowie grenz- und sektorübergreifende Zusammenarbeit stärken.....	62
6.3.2	Horizontale und vertikale Governance stärken.....	62
6.3.3	Nutzungsschwerpunkte setzen und Zentren stärken.....	62
6.3.4	Instrumente, Massnahmen und Projekte räumlich aufeinander abstimmen.....	62
6.3.5	Lokale Initiativen stärken.....	63
6.4	Governancemodell.....	64
6.5	Wirkungssperimeter der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete.....	66
Teil C: Umsetzung der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete.....		68
7	Instrumente und Massnahmen.....	68
7.1	Instrumente und Massnahmen der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete.....	70
7.1.1	Räumlich-strategische Prozesse auf Regionsebene.....	70
7.1.2	Unterstützung lokaler und regionaler Initiativen.....	74
7.1.3	Stärkung des Bundesnetzwerkes Ländlicher Raum.....	76
7.2	Gemeinsame Instrumente und Massnahmen der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete und der Agglomerationspolitik des Bundes.....	78
7.2.1	Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung.....	78
7.2.2	Pilotprogramm Handlungsräume (PHR).....	81
7.2.3	Regionale Innovationssysteme (RIS).....	85
7.2.4	Tripartite Konferenz.....	88
7.2.5	Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben.....	91
7.2.6	Wissensmanagement Raumentwicklung Schweiz.....	94
8	Ressourcen.....	98
9	Monitoring und Evaluation der Wirkungen der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete.....	101
Anhang.....		102
	Anhang A: Neue Agglomerationsdefinition des BFS.....	102
	Anhang B: Abbildungsverzeichnis.....	105

Anhang C: Tabellenverzeichnis	105
Anhang D: Abkürzungsverzeichnis	106
Anhang E: Glossar	110
Anhang F: Literatur.....	118

Überblick in Kürze

Die Schweiz zeichnet sich durch eine aussergewöhnliche landschaftliche, politische, kulturelle, sprachliche und wirtschaftliche Vielfalt aus. Diese prägt nicht nur die Identität der Schweiz nach innen, sondern auch das Bild der Schweiz im Ausland. Diese Vielfalt steht aber auch unter Druck. Die Veränderungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt stellen die räumliche Entwicklung der Schweiz vor grosse Herausforderungen.

Zusammen mit der Agglomerationspolitik bildet die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete einen wesentlichen Bestandteil der schweizerischen Raumentwicklung. Die beiden Politiken ergänzen sich gegenseitig und leisten einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Raumkonzepts Schweiz, das ein Denken und Planen in stadt-land-übergreifenden Handlungsräumen fordert. Mit der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik und der Erarbeitung einer Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete kann der Bund den spezifischen und gemeinsamen Herausforderungen von Stadt und Land adäquat Rechnung tragen und auf eine kohärente Raumentwicklung Schweiz hinwirken. Gleichzeitig leistet er einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und Stärkung des inneren Zusammenhalts der Schweiz.

Mit der auf den 1. Mai 2014 in Kraft gesetzten Änderung vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) konnte zudem die rechtliche Basis für eine kompakte Siedlungsentwicklung, welche die Landschaft schont und gleichzeitig die Attraktivität der Schweiz als Wohn- und Arbeitsort sichert, verbessert werden.

Herausforderungen in den ländlichen Räumen und Berggebieten

Die ländlichen Räume und Berggebiete erbringen wichtige Leistungen für das ganze Land und spielen für die nachhaltige Entwicklung der Schweiz gegenwärtig und in Zukunft eine zentrale Rolle. Mehr als ein Viertel der Bevölkerung der Schweiz lebt in den ländlichen Räumen und Berggebieten. Diese Räume sind nicht nur Lebens- und Wohnraum der Bevölkerung, sondern sie erfüllen auch wichtige Funktionen als Wirtschafts-, Erholungs- und Identifikationsraum sowie als Raum mit hohen Natur- und Landschaftswerten. Zudem bestehen vielseitige Verflechtungen und wechselseitige Abhängigkeiten (z. B. Pendlerströme, Freizeitverkehr) zwischen städtischen und ländlichen Räumen sowie Berggebieten.

Globalisierung, gesellschaftlicher Wandel und Umweltveränderungen beeinflussen die Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete der Schweiz. Für diese Räume stellen solche Dynamiken unveränderbare, grosse Herausforderungen dar, welche sich von den urbanen Herausforderungen teilweise unterscheiden. Beispielsweise sind die periurbanen ländlichen Räume von starkem Siedlungswachstum und Zersiedlung betroffen und die peripheren ländlichen Räume von Abwanderung und Überalterung. Zudem fordern der Strukturwandel in der Landwirtschaft, der Industrie und im Tourismus, die Frankenstärke sowie die niedrige Wettbewerbsfähigkeit und der Attraktivitätsverlust als Wohnstandort diese Räume heraus. Gleichzeitig nehmen die Herausforderungen zu, welche für stadt-land-übergreifende funktionale Räume von Bedeutung sind. Diese Herausforderungen bergen Risiken, eröffnen aber auch neue Chancen für eine nachhaltige Entwicklung.

Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete

Der Bundesrat wurde einerseits mit der Massnahme 69 der Legislaturplanung 2011-2015 mit der «Entwicklung einer umfassenden Politik des ländlichen Raumes» und andererseits mit der Motion Maissen (11.3927; «Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume») beauftragt, eine Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete der Schweiz zu erarbeiten.

Die vorliegende Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete beruht auf zwei Grundlagenberichten, welche unter der Leitung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), respektive des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) erarbeitet und durch tripartit zusammengesetzte Arbeitsgruppen begleitet wurden. Durch die zwei Grundlagenberichte konnte ein Politikkonzept mit einer Vision, langfristigen Zielen, strategischen Handlungsansätzen sowie Instrumenten und Massnahmen für die ländlichen Räume und Berggebiete erarbeitet werden.



Politikkonzept des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete

Vision

Die Vision berücksichtigt die Vielfalt der ländlichen Räume und Berggebiete der Schweiz sowie deren spezifische Potenziale.

- Die ländlichen Räume und Berggebiete leisten in ihrer Vielfalt und mit ihren spezifischen Potenzialen sowie mit der Nutzung der funktionalen Beziehungen mit den Agglomerationen einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Schweiz.
- Für Wohn- und Arbeitsstandorte bestehen langfristige Entwicklungsperspektiven und

eine gesicherte Qualität von Natur und Landschaft sowie von Erholungsgebieten.

- Innovative und unternehmerische Akteure sind in der Lage, auf kommunaler und regionaler Ebene zusammen mit Bund und Kantonen und im internationalen Austausch zukunftsorientierte Antworten auf die wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Herausforderungen zu entwickeln.
- Gemeinsam mit den urbanen Räumen prägen die ländlichen Räume und Berggebiete die Identität, das Image und damit die Entwicklung der Schweiz.

Langfristige Ziele

Damit die Vision in der Politik ihren Niederschlag findet, werden vier langfristige Ziele festgelegt, welche den anzustrebenden Zustand der ländlichen Räume und Berggebiete beschreiben:

- Ziel 1: Attraktives Lebensumfeld schaffen
- Ziel 2: Natürliche Ressourcen sichern und in Wert setzen
- Ziel 3: Wettbewerbsfähigkeit stärken
- Ziel 4: Kulturelle Vielfalt gestalten

Handlungsansätze

Mit der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete will der Bund die Kohärenz der politischen Instrumente und Massnahmen des Bundes mit Wirkung in den ländlichen Räumen und Berggebieten der Schweiz sowie die regionalen Akteure stärken. Damit diese Stärkung und die Umsetzung der Politik langfristig Erfolg haben kann, soll sich das staatliche Handeln an fünf strategischen Handlungsansätzen orientieren, welche auf den langfristigen Zielen aufbauen:

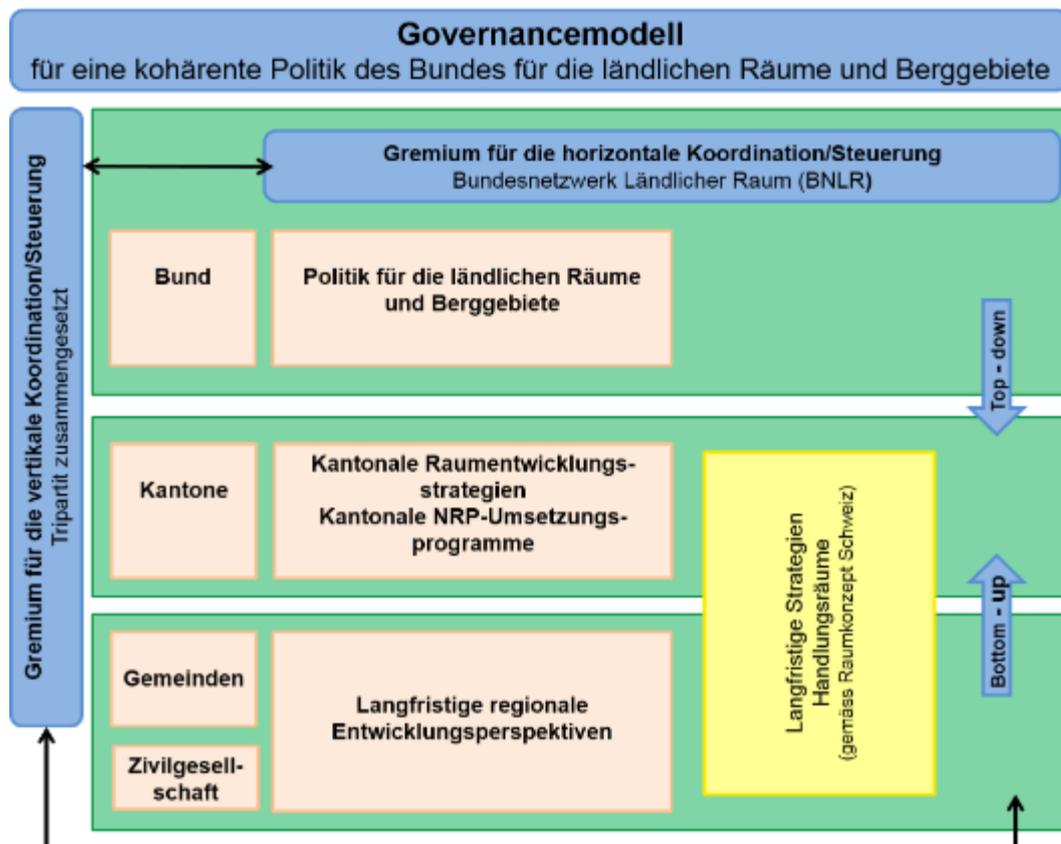
- Partnerschaftliche sowie grenz- und sektorenübergreifende Zusammenarbeit stärken;
- Horizontale und vertikale Governance stärken;
- Nutzungsschwerpunkte setzen und Zentren stärken;
- Instrumente, Massnahmen und Projekte aufeinander abstimmen;
- Lokale Initiativen stärken.

Governancemodell

Die zunehmende Komplexität und die globale Dimension der Herausforderungen für staatliches Handeln in der Raumentwicklungspolitik verlangen ein Governancemodell, welches bestehende Politiken sowie Instrumente und Massnahmen verstärkt koordiniert und lenkt.

Zur Umsetzung der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete sollen deshalb Koordinations- und Steuerungsgremien gestärkt oder neu eingesetzt werden, damit in horizontaler und vertikaler Richtung raumrelevantes staatliches Handeln besser abgestimmt werden kann:

1. **Ebene Bund:** Bundesnetzwerk Ländlicher Raum (BNLR) stärken für eine verbesserte horizontale Abstimmung der Sektoralpolitiken des Bundes.
2. **Regionale Ebene:** Damit eine auf Bundesebene kohärente Politik auf lokaler und regionaler Ebene Erfolg haben kann, sind Partner auf regionaler Ebene (Gemeinden, Zivilgesellschaft) - organisiert in bestehenden oder neu geschaffenen Gremien - nötig. Für diese regionalen Akteure sollen neue Anreize geschaffen werden, um eigene Initiativen zu entwickeln und umzusetzen.
3. **Tripartites Gremium:** Dieses soll die relevanten staatlichen (tripartiten) Akteure der ländlichen Räume und Berggebiete einbinden und soll mit der vertikalen Koordination und Steuerung beauftragt werden.



Governancemodell für eine kohärente Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete

Akteure auf jeder Stufe sollen langfristige Entwicklungsperspektiven erarbeiten, die durch die zuständigen Gremien abgestimmt werden. Zusätzlich soll durch die Erarbeitung von langfristigen, grenzüberschreitenden Strategien auch die Zusammenarbeit in den Handlungsräumen gestärkt werden.

Das Governancemodell zeichnet sich zudem durch ein Zusammenspiel von Top-down- und Bottom-up-Ansätzen aus. Durch dieses Zusammenspiel soll sichergestellt werden, dass die raumwirksamen Sektoralpolitiken kohärenter abgestimmt werden und den unterschiedlichen räumlichen Voraussetzungen in den ländlichen Räumen und Berggebieten vermehrt Rechnung getragen wird.

Wirkungssperimeter der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete

Die Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete versteht sich als eine Querschnittspolitik, die einen Orientierungsrahmen für verschiedene Sektoralpolitiken darstellt. Es besteht keine einheitliche statistische und allgemein akzeptierte Definition der ländlichen Räume und Berggebiete, die im Rahmen der Politik für diese Räume verwendet werden kann. In einigen Sektoralpolitiken wird bei der Umsetzung der Instrumente und Massnahmen nicht zwischen unterschiedlichen städtischen oder ländlichen Räumen oder dem Berggebiet differenziert und/oder es wird kein räumlicher Wirkungssperimeter festgelegt. In anderen Sektoralpolitiken wird dies zwar gemacht, aber die räumlichen Wirkungssperimeter sind je nach Sektoralpolitik sehr unterschiedlich festgelegt.¹

Aus dem Raumkonzept (2012) geht jedoch hervor, dass eine gewünschte räumliche Gesamtwirkung nur mit einer Planung, die institutionelle und sektorielle Grenzen überschreitet, erzielt werden kann.

Aus diesem Grund wird in der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete keine scharfe Abgrenzung des Wirkungssperimeters vorgenommen. Damit die Politik trotzdem räumlich verortet werden kann, wird der Fokus auf folgende Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz gelegt:

- Klein- und mittelstädtisch geprägte Handlungsräume
- Alpine Handlungsräume

Instrumente und Massnahmen zur Umsetzung

Für die ländlichen Räume und Berggebiete besteht eine Vielzahl von bewährten und zielgerichteten Instrumenten und Massnahmen der Sektoralpolitiken von Bund und Kantonen. Im Rahmen der Arbeiten zur Politik der ländlichen Räume und Berggebiete wurde zusätzlicher Handlungsbedarf identifiziert, der mit verschiedenen Instrumenten und Massnahmen gedeckt

¹ Neue Regionalpolitik (SECO): Der «örtliche Wirkungsbereich» umfasst die gesamte Schweiz mit Ausnahme der Gemeinden der Agglomerationen Zürich, Basel, Bern, Lausanne und Genf und der Kantone Zürich, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Aargau und Genf (Verordnung vom 28. November 2007 über Regionalpolitik [VRP; SR 901.021;] Stand am 1. Januar 2008)).

Pärkepolitik (BAFU): Globale Finanzhilfen und die Anerkennung mittels Parklabel kann einem Park von nationaler Bedeutung zugesprochen werden, wenn er die Anforderungen erfüllt. (<http://www.bafu.admin.ch/paerke/04405/10919/index.html?lang=de>, Zugriff 22.01.2015).

Landwirtschaftspolitik (BLW): Projekte zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten werden mit Beiträgen unterstützt, sofern die Landwirtschaft vorwiegend beteiligt ist (<http://www.blw.admin.ch/themen/00233/00314/index.html?lang=de>, Zugriff 22.01.2015). Mit den Massnahmen im Bereich der Strukturverbesserungen werden die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum verbessert. Dies betrifft insbesondere das Berggebiet und die Randregionen (Agrarpolitik) (<http://www.blw.admin.ch/themen/00006/00056/index.html?lang=de> Zugriff 22.01.2015).

Infrastrukturfondsgesetz vom 6. Oktober 2006 (IFG; SR 725.13): Die Leistungen des Bundes an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen erfolgen in Form von Pauschalbeiträgen. Diese bemessen sich nach der Strassenlänge (Art. 8 Abs. 1).

Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1): Für die Zuteilung der Betriebe zum Berggebiet sind die Bestimmungen über den landwirtschaftlichen Produktionskataster massgebend (Art. 6). Dasselbe gilt gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 20. März 1970 über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (SR 844).

werden soll. Es handelt sich dabei sowohl um neue als auch um die Weiterentwicklung von bereits bestehenden Instrumenten und Massnahmen. Mit den vorgeschlagenen Instrumenten und Massnahmen soll insbesondere die Koordination der auf die ländlichen Räume und Berggebiete wirkenden Sektoralpolitiken sowie deren Kohärenz mit den im vorliegenden Bericht formulierten langfristigen Zielen verbessert werden. Einige der Instrumente und Massnahmen werden ausschliesslich im Rahmen der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete, andere gemeinsam mit der Agglomerationspolitik umgesetzt.

Instrumente und Massnahmen der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete

Räumlich-strategische Prozesse auf Regionsebene: Die regionalen Akteure werden vom Bund bei der Erarbeitung eines räumlich-strategischen Gesamtrahmens unterstützt, der sich auf die in einer Region vorhandenen Potenziale abstützt und sowohl eine Vision als auch regionale Entwicklungsschwerpunkte definiert. Damit soll ein Beitrag zur kohärenteren Umsetzung der Sektoralpolitiken geleistet und das Regionalbewusstsein der Akteure gestärkt werden.

Unterstützung lokaler und regionaler Initiativen: Lokale und regionale Initiativen sollen vermehrt durch bestehende Organisationen entwickelt werden. Damit die lokalen Initiativen im Sinne der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete entwickelt werden, sind neue Ansätze für die Unterstützung und Befähigung der Akteure vor Ort notwendig.

Bundesnetzwerk Ländlicher Raum (BNLR): Mit der Überprüfung der Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben (SR 709.17) soll eine effektivere Wirkung der Arbeiten des BNLR vor dem Hintergrund der sich verändernden Herausforderungen und der Weiterentwicklung der Sektoralpolitiken des Bundes erreicht werden. Das Netzwerk soll noch vermehrt die Möglichkeit erhalten, Instrumente und Massnahmen für die Umsetzung der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete zu unterstützen (wie dies bei den Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung zurzeit der Fall ist) und auf eine Abstimmung der relevanten Sektoralpolitiken hinzuwirken.

Gemeinsame Instrumente und Massnahmen der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete und der Agglomerationspolitik

Die **Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung** fördern neue Ansätze und Methoden, welche die sektorübergreifende Koordination in den Mittelpunkt stellen. Es werden Anreize geschaffen, damit auf lokaler, regionaler oder grossregionaler Ebene innovative Lösungen zu aktuellen Themen der urbanen und ländlichen Entwicklung getestet werden können.

Gestützt auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik (SR. 901.0) und in Orientierung am Raumkonzept Schweiz will der Bund mit dem **Pilotprogramm Handlungsräume (PHR)** Überlegungen von Kantonen, Städten und Gemeinden zur Konkretisierung und Umsetzung der Handlungsräume des Raumkonzepts Schweiz unterstützen. Dabei sind die stadt-land-übergreifenden Verflechtungen und die gemeinsamen Herausforderungen anzugehen. Mit dem Programm will der Bund die Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene und somit auch die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung des Raumes verbessern. Die Massnahme ist Teil der Neuen Regionalpolitik (NRP). Neben der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen steht die sektorübergreifende Abstimmung in den Handlungsräumen im Zentrum.

Das Instrument **Regionale Innovationssysteme (RIS)** soll die Wettbewerbsfähigkeit von Grossregionen stärken, indem die gesamte Region von der Dynamik der Zentren profitiert. Jede Region besitzt ihre spezifischen Strukturen und braucht daher Lösungen, die es ihr erlauben, sich gemäss ihren eigenen Stärken zu profilieren. RIS fördern den Wissens- und Technologietransfer (WTT) in funktionalen Wirtschaftsräumen. Das Instrument ist Bestandteil der NRP und soll die angestrebte Annäherung zwischen NRP und Agglomerationspolitik konkretisieren.

Mit der **Tripartiten Konferenz** soll ein gemeinsames tripartites Gremium für die vertikale Zusammenarbeit von Agglomerationen, ländlichen Räumen und Berggebieten geschaffen werden. Die Tripartite Konferenz ist als Weiterentwicklung der im Rahmen der Agglomerationspolitik 2001 gegründeten Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) zu verstehen. Sie soll sowohl Themen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete aufgreifen als auch den Interessen der urbanen und ländlichen Räume und Berggebieten sowie den übergeordneten gemeinsamen Interessen gerecht werden. Damit soll die Partnerschaft zwischen Stadt und Land nachhaltig gestärkt werden.

Die räumlich geprägte sektorübergreifende Zusammenarbeit auf Bundesebene wird in der **Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben (KoVo)** vom 22. Oktober 1997 (SR 709.17, nachfolgend KoVo) geregelt. Sie bezweckt die Stärkung der raumordnungspolitischen Koordination, zum einen zwischen Raumordnungspolitik und Regionalpolitik, zum anderen zwischen der Raumordnungspolitik und den übrigen sektoralpolitisch ausgerichteten Bundesaufgaben. Die KoVo soll auf ihre Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit hin überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Mit dem Instrument **Wissensmanagement Raumentwicklung Schweiz** soll der Wissenstransfer zwischen Forschung und Praxis verbessert sowie der Erfahrungsaustausch zwischen den vom Bund unterstützten Projekten gewährleistet werden. Um dies zu erreichen, wird auf den bestehenden Informationsmitteln und -kanälen von ARE und SECO aufgebaut. Zudem soll die Netzwerkstelle regiosuisse neu auch für den Wissenstransfer der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete genutzt werden.

Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht gliedert sich in drei Teile. **Teil A** fasst die Rahmenbedingungen zusammen. Einleitend werden die Wechselwirkungen zwischen der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete und der Agglomerationspolitik 2016+ dargestellt. Danach wird die Ausgangslage der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete aufgezeigt und deren

Zweck erläutert. Anschliessend werden die ländlichen Räume und Berggebiete charakterisiert und deren Funktionen und Bedeutungen für eine nachhaltige Entwicklung der Schweiz aufgezeigt. Ausgehend von den Herausforderungen in den ländlichen Räumen und Berggebieten werden die wichtigsten Akteure, Sektoralpolitiken, strategischen und gesetzlichen Grundlagen, Transferzahlungen sowie der internationale Kontext im Zusammenhang mit der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete ausgeführt. Schliesslich wird aufgezeigt welche bestehenden Lücken im Instrumentarium des Bundes noch geschlossen werden müssen, um die ländlichen Räume und Berggebiete weiter zu stärken. In **Teil B** (Kapitel 6) wird das Politikkonzept erläutert. Es bildet mit der Vision, den langfristigen Zielen, den strategischen Ansätzen und dem Governancemodell den Kern der Politik. Wie die Politik umgesetzt werden soll, zeigen die verschiedenen in **Teil C** (Kapitel 7) erläuterten Instrumente und Massnahmen. Kapitel 8 gibt Auskunft über die benötigten Ressourcen. In Kapitel 9 werden die konzeptionellen Grundlagen für das Monitoring und die spätere Evaluation der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete dargelegt.

Hinweis zu den Quellenangaben im Bericht

Die Aussagen in diesem Bericht basieren auf den Grundlagenberichten des ARE und des SECO². Diese Aussagen wurden durch weitere Aspekte aus Diskussionen während der Arbeiten ergänzt. Wo dies nicht der Fall ist, wird die spezifische Quelle als Fussnote angegeben.

² Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2014): Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. Überreicht durch die Mitglieder der Strategiegruppe «Motion Maissen». Bern, Juni 2014.
<http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05119/05145/index.html?lang=de>, Zugriff 22.01.2015.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014): Bericht für die Erarbeitung einer umfassenden Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete: Massnahme 69 der Legislaturplanung 2011-2015 zur Erreichung des Ziels 17 «Die gesellschaftliche Kohäsion wird gestärkt, und gemeinsame Werte werden gefördert.» Bern.
<http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00022/00558/index.html?lang=de>, Zugriff 22.01.2015.

Teil A: Rahmenbedingungen

1 Für eine kohärente Raumentwicklung in der Schweiz

Die Schweiz zeichnet sich aus durch eine aussergewöhnliche landschaftliche, politische, kulturelle, sprachliche und wirtschaftliche Vielfalt. Diese prägt nicht nur die Identität der Schweiz nach innen, sondern auch das Bild der Schweiz im Ausland. Diese Vielfalt steht aber auch unter Druck. Die Veränderungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt stellen die räumliche Entwicklung der Schweiz vor grosse Herausforderungen.

Raumkonzept Schweiz und revidiertes Raumplanungsgesetz als Basis

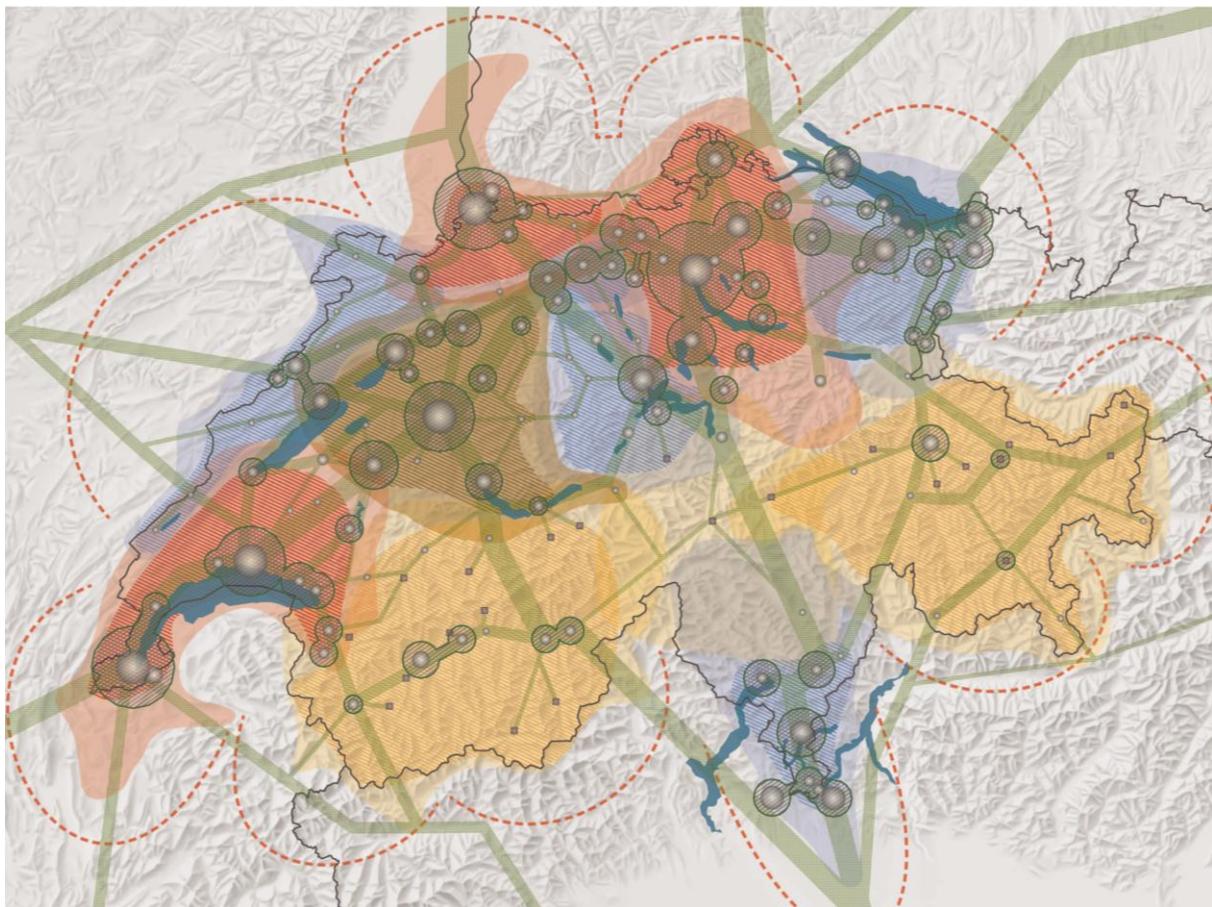
Um die räumlichen Herausforderungen ganzheitlich und koordiniert anzugehen, haben Bund, Kantone, Städte und Gemeinden das Raumkonzept Schweiz entwickelt – eine von allen drei Staatsebenen getragene räumliche Strategie für eine nachhaltige Entwicklung unseres Landes.³ Die Leitidee des Raumkonzepts Schweiz besteht darin, die Vielfalt, die Solidarität und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu erhalten und zu stärken. Gestützt auf diese Leitidee verfolgt das Raumkonzept Schweiz fünf Ziele:

1. **Siedlungsqualität und regionale Vielfalt fördern:** Bund, Kantone, Städte und Gemeinden fördern die Lebens- und Umweltqualität der Schweiz. Sie gestalten Identität stiftende, naturnahe und urbane Landschaften und erhalten kulturhistorische Bauten. Sie sorgen für eine qualitativ hochwertige bauliche und räumliche Verdichtung, sowohl im urbanen als auch im ländlich geprägten Siedlungsgebiet. Sie identifizieren regionale Stärken und entwickeln diese konsistent weiter.
2. **Natürliche Ressourcen sichern:** Bund, Kantone, Städte und Gemeinden sichern Umfang und Qualität der natürlichen Ressourcen. Die raumplanerischen Entscheide sorgen für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden. Die Siedlungen werden nach innen entwickelt. Der Landschaft wird ein eigenständiger Wert zugestanden. Auf die weitere Erschliessung und die Bebauung unverbauter Räume wird verzichtet. Bund, Kantone, Städte und Gemeinden reduzieren den Energieverbrauch der Siedlungen, stärken die erneuerbaren Energien und schonen die Gewässer, das Trinkwasser und die Luft.
3. **Mobilität steuern:** Bund, Kantone, Städte und Gemeinden erstellen, betreiben und unterhalten ein raum- und energiesparendes Verkehrsnetz, das finanzierbar ist. Sie berücksichtigen dabei die Bedürfnisse der einzelnen Lebens- und Wirtschaftsräume und stellen die internationale Anbindung der Schweiz sicher. Sie stimmen die Verkehrs- und die Siedlungsentwicklung aufeinander ab. Sie beseitigen Fehlanreize, die zu einer übermässigen Mobilität führen. Sie nutzen die Kapazität der bestehenden Infrastrukturen, bevor sie in neue investieren.

³ Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung. Bern.

4. **Wettbewerbsfähigkeit stärken:** Bund, Kantone, Städte und Gemeinden erhalten das polyzentrische Netz aus Städten und Gemeinden und stärken die räumlichen Rahmenbedingungen für eine konkurrenzfähige und vielfältige Wirtschaft. Sie fördern die spezifischen Stärken der einzelnen Lebens- und Wirtschaftsräume.
5. **Solidarität leben:** Bund, Kantone, Städte und Gemeinden fördern die Zusammenarbeit zwischen den Lebens- und Wirtschaftsräumen. Sie anerkennen, dass nicht überall jede Entwicklung stattfinden soll. Sie prüfen neue Ansätze für den Ausgleich von Nutzen und Lasten innerhalb und zwischen den Regionen.

Um diese Ziele zu erreichen, setzt das Raumkonzept Schweiz auf drei Strategien, die sich gegenseitig ergänzen. Mit Strategie 1 sollen funktionale Handlungsräume in Wert gesetzt und die polyzentrische Raumentwicklung gefördert werden (vgl. Abbildung 1). Damit können nicht nur die Ziele einer wettbewerbsfähigen und solidarischen Schweiz erreicht, sondern auch die regionale Vielfalt und die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen gestärkt und ausgebaut werden. Die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik und die Erarbeitung einer Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete tragen zur Umsetzung dieser Strategie bei.



Rote und braune Flächen: grossstädtisch geprägte Handlungsräume (Metropolitanraum Zürich, Trinationaler Metropolitanraum Basel, Métropole Lémanique, Hauptstadtregion Schweiz); blaue Flächen: klein- und mittelstädtisch geprägte Handlungsräume (Luzern, Città Ticino, Jurabogen, Aareland, Nordostschweiz); gelbe Flächen: alpine Handlungsräume (Gotthard, Westalpen, Ostalpen); grüne Verbindungen: Partnerschaften zwischen Handlungsräumen, Städten, Agglomerationen, ländlichen Zentren und Tourismuszentren; die Agglomerationen sind als schraffierte Kreise dargestellt.

Abbildung 1: Raumkonzept Schweiz – Strategie 1: Handlungsräume bilden und das polyzentrische Netz von Städten und Gemeinden stärken

Die Handlungsräume umfassen – mit Ausnahme des Handlungsraums Gotthard – Agglomerationen und ländliche Gebiete. Diese grossregionalen Räume sind zur Stärkung der stadt-land-übergreifenden Zusammenarbeit sowohl für die Agglomerationspolitik als auch für die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete von Bedeutung.

Gestützt auf das Raumkonzept Schweiz trägt der Bund mit der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete insbesondere zur Siedlungsentwicklung nach innen, zur Steigerung von Siedlungs- und Landschaftsqualität, zum Erhalt des Kulturlandes, zur besseren Abstimmung von Siedlung und Verkehr sowie zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz bei. Auch für die Stärkung von Kooperationen im polyzentrischen Netz von Städten und Gemeinden leistet der Bund wichtige Impulse, beispielsweise indem er im Rahmen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete Vorhaben für die Zusammenarbeit unterstützt und eine engere Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinaus ermöglicht.

Mit der auf den 1. Mai 2014 in Kraft gesetzten Änderung vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) konnte zudem die rechtliche Basis für eine kompakte Siedlungsentwicklung, welche die Landschaft schont und gleichzeitig die Attraktivität der Schweiz als Wohn- und Arbeitsort sichert, verbessert werden.

Räumlich differenzierte Herausforderungen

Die Herausforderungen der Schweiz müssen räumlich differenziert betrachtet werden. Städte und Agglomerationen stehen häufig vor anderen Herausforderungen als die ländlichen Räume und die Berggebiete. Gleichzeitig nehmen die Herausforderungen zu, die sowohl für urbane als auch für ländliche und stadt-land-übergreifende funktionale Räume von Bedeutung sind.

Der internationale Standortwettbewerb, die vielfältigen gesellschaftlichen Entwicklungen (beispielsweise der demografische Wandel, die Segregation, der zunehmende Wohnflächenbedarf), die Notwendigkeit eines effizienten Ressourceneinsatzes sowie der zunehmende Druck auf das Kulturland und die Räume mit hohen Natur- und Landschaftswerten machen die kompakte Siedlungsentwicklung zu einem zentralen Thema für die Schweiz. Dies wurde in letzter Zeit durch verschiedene Volksabstimmungen bestätigt. Wenn die Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz erhalten und die angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen erreicht werden sollen, kommt den **Städten, Agglomerationen und Metropolitanräumen** als Bevölkerungsschwerpunkte und Wirtschaftsmotoren unseres Landes eine entscheidende Bedeutung zu. Diese stehen in Anbetracht der gewünschten Entwicklungen vor grossen Herausforderungen, insbesondere in Bezug auf die Abstimmung von Siedlung und Verkehr, den nachhaltigen Städtebau und die Freiraumentwicklung, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den Wohnungsmarkt, die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Finanzierung von Zentrumsaufgaben. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen ist eine enge vertikale und horizontale Zusammenarbeit über Staatsebenen und Sachbereiche hinweg unentbehrlich.

Auch die **ländlichen Räume und Berggebiete** sind wichtige Lebens- und Wirtschaftsräume. Sie spielen eine entscheidende Rolle als Räume mit hohen Natur- und Landschaftswerten.

Zudem kommt ihnen als Erholungsräume und für den Tourismus ein hohes Gewicht zu. Letzteres verleiht ihnen eine internationale Ausstrahlung.

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft und der damit einhergehende Beschäftigungsrückgang, der starke Franken, die zunehmende Wissensintensität und der Innovationsdruck im Industriesektor sowie der beschleunigte Anpassungsbedarf in der Tourismusbranche stellen die ländlichen Räume und Berggebiete vor besondere Herausforderungen. Agglomerationsnahe ländliche Räume weisen aufgrund ihrer Lagegunst meist eine positive Bevölkerungsentwicklung auf, sodass die Siedlungsausdehnung mit Anliegen der Landwirtschaft und der Landschaft im Konflikt steht. In den peripheren ländlichen Räumen hingegen wandert die Bevölkerung zunehmend ab, sodass diese immer dünner besiedelt sind und deren Grundversorgung meistens nicht kostendeckend gewährleistet werden kann. Aufgrund des wirtschaftlichen und sozialen Wandels sind die ländlichen Räume und die Berggebiete gefordert, ihre Rolle und ihr Selbstverständnis neu zu definieren und sich in einem zunehmend metropolitanen Umfeld aktiv zu positionieren.

Neben den raumspezifischen Herausforderungen gibt es auch solche, die für städtische und ländliche Räume gleichermaßen gelten. Die gemeinsamen Herausforderungen ergeben sich vor allem aus den **zunehmenden Verflechtungen und wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Stadt und Land**. Solche funktionalen Verflechtungen äussern sich zum Beispiel durch Verkehrsströme (z. B. Pendlerströme, Freizeitverkehr), Marktverflechtungen (z. B. Beziehungen zwischen Unternehmen), regionale Wertschöpfungsketten (z. B. im Tourismus) oder überregionale Nutzungen von natürlichen Ressourcen (z. B. Energieplanung oder Parkprojekte). Aus regionalökonomischer Perspektive übernehmen Städte und Agglomerationen häufig Zentrumsfunktionen in regionalen Wissens- und Wertschöpfungssystemen, deren Wirkung in die ländlichen Räume ausstrahlt. Die Unternehmen in den ländlichen Räumen und Berggebieten ihrerseits bieten komplementäre Produkte und Dienstleistungen an, die von einer steigenden Anzahl von Unternehmen in den Zentren nachgefragt werden. Trotzdem ist eine sich verstärkende Konzentration von Arbeitsplätzen in urbanen Zentren festzustellen. Andere, mit diesem Prozess verbundene Funktionen wie Wohnen oder Freizeit erfahren dagegen nach wie vor eine stärkere räumliche Verbreitung, obwohl die Attraktivität von Kernstädten als Wohnort in den letzten Jahren wieder zugenommen hat. Diese zum Teil gegensätzlichen Prozesse sind gleichzeitig Chance und Herausforderung. Das Denken und Handeln in stadt-land-übergreifenden Räumen gewinnt für eine nachhaltige Raumentwicklung an Bedeutung. Stadt und Land sind nicht mehr als Gegensätze zu verstehen, sondern als sich ergänzende und eng verflochtene Teile einer vielfältigen Schweiz. Nur mit einer koordinierten Raumentwicklungspolitik – die Gemeinde-, Kantons- und manchmal auch Landesgrenzen überschreitet – können die Chancen in Form von Synergien genutzt und die Herausforderungen effizient angegangen werden.

Beitrag zu einer kohärenten Raumentwicklung Schweiz

Die raumspezifischen Herausforderungen und gleichzeitig starken Verflechtungen zwischen Stadt und Land zeigen die hohe Bedeutung des im Raumkonzept Schweiz geforderten Denkens und Planens in funktionalen Räumen.

Es braucht **eine differenzierte und gleichzeitig koordinierte Entwicklung** der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Auf diese Weise kann nicht nur den spezifischen, sondern auch den gemeinsamen Herausforderungen Rechnung getragen sowie ein Beitrag zur Erhaltung und Stärkung des inneren Zusammenhalts der Schweiz geleistet werden.

Die Koordination der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete erfolgt dabei auf zwei Ebenen (vgl. Abbildung 2): Auf strategischer Ebene sind die Ziele aufeinander und auf das Raumkonzept Schweiz abgestimmt. Auf Ebene der Umsetzung bestehen neben Instrumenten und Massnahmen der Agglomerationspolitik und Instrumenten und Massnahmen der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete neu auch **gemeinsame Instrumente und Massnahmen**. Diese werden von beiden Politikbereichen getragen und wirken sowohl auf die Agglomerationen als auch auf die ländlichen Räume und Berggebiete. Damit fördern sie die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land. Dieses Vorgehen ist ein entscheidender Schritt zu einer kohärenten Raumentwicklung in der Schweiz.

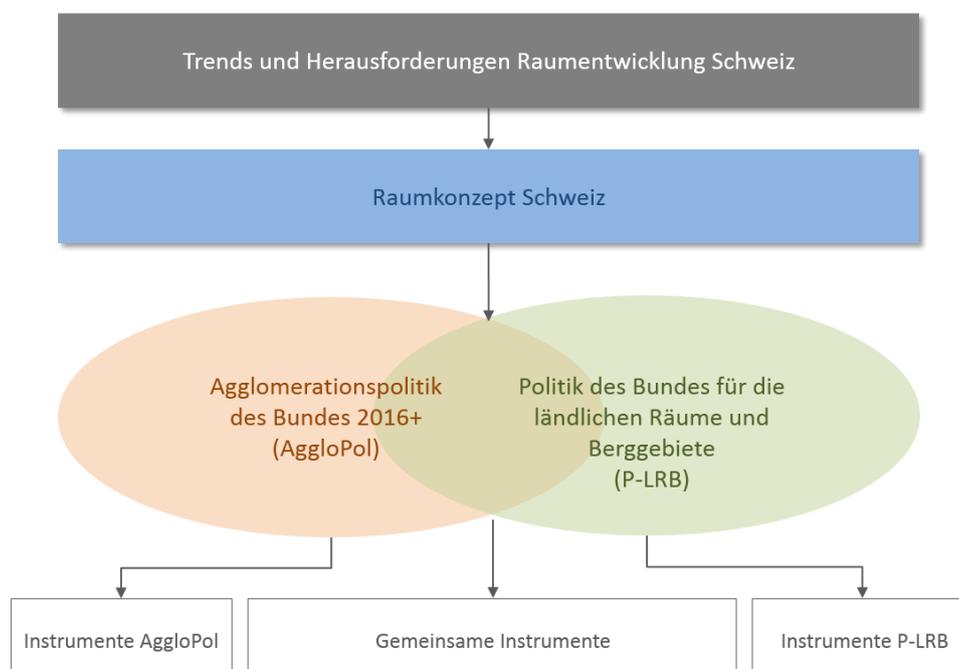


Abbildung 2: Schnittstellen zwischen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete

Der vorliegende Bericht behandelt die Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete. Er zeigt auf, welche Ziele, Handlungsansätze sowie Instrumente und Massnahmen der Bund verfolgt, um die wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Qualität der ländlichen Räume und Berggebiete langfristig zu sichern.

2 Ausgangslage

Die landschaftliche, politische, kulturelle, sprachliche und wirtschaftliche Vielfalt ist eine grosse Stärke der Schweiz. Deshalb kann die nachhaltige Entwicklung der Schweiz nur vorangetrieben werden, wenn sowohl die ländlichen Räume und Berggebiete als auch die Agglomerationen ihre Leistungen erbringen und ihre Stärken nutzen können (siehe auch Kapitel 1). Die grosse Bedeutung dieser Räume für die Schweiz kommt auch in der Bundesverfassung (BV) zum Ausdruck. Seit 1999 ist der Bund gemäss Artikel 50 Absatz 3 BV dazu verpflichtet, bei seinem Handeln «Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete» zu nehmen.⁴ Im Gegensatz zur Agglomerationspolitik hat der Bund bisher aber keine explizite Politik oder Strategie für die ländlichen Räume und Berggebiete formuliert. Der Begriff «Politik oder Strategie des ländlichen Raumes» wurde bisher als Klammer verstanden, welche die verschiedenen politischen Instrumente und Massnahmen umfasst mit denen der Bund Einfluss auf die Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete nimmt. Infolgedessen erfolgte die Ausgestaltung der verschiedenen Sektoralpolitiken vor allem mit Blick auf die jeweiligen sektoriellen Ziele. Dies führte dazu, dass diese heute in der konkreten Umsetzung teilweise als unkoordiniert und widersprüchlich wahrgenommen werden. Damit der Bund seine Sektoralpolitiken besser aufeinander abstimmt und effizienter eine nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete unterstützt, hat das Parlament dem Bundesrat zwei Aufträge überwiesen.

Mit der **Motion Maissen (11.3927)** wird der Bundesrat beauftragt, *«zusammen mit den wichtigsten Vertretern der Berggebiete und ländlichen Räume eine kohärente Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume zu entwickeln. Die Strategie muss generelle Grundsätze und Leitlinien enthalten sowie konkrete Schritte zu deren Umsetzung aufzeigen. Dabei ist den Aspekten Bevölkerung, Wirtschaft, natürliche Ressourcen und dezentrale Besiedelung sowie der vertikalen Zusammenarbeit der betroffenen Akteure aller Staatsebenen besondere Beachtung zu schenken»*.⁵ Mit der Erarbeitung einer kohärenten Strategie wurde das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und innerhalb des Departements das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) beauftragt.

Die Vorlage ist zudem im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012⁶ über die Legislaturplanung 2011–2015 als Richtliniengeschäft angekündigt. Damit wird der Bundesrat in der Massnahme 69 mit der «Entwicklung einer umfassenden Politik des *ländlichen Raumes*» beauftragt. Sie soll Leitlinien formulieren, in welche Richtung sich die ländlichen Räume und Berggebiete in Zukunft entwickeln sollen. Mit dieser umfassenden Politik soll ein Beitrag zur Stärkung der gesellschaftlichen Kohäsion und zur Förderung der gemeinsamen Werte in der Schweiz geleistet werden (Ziel 17 der Legislaturplanung 2011-2015). Mit der Umsetzung des Auftrags wurde das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und innerhalb des Departements das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) betraut.

⁴ Ausgelöst durch die dem Parlament überwiesenen Postulate Germann und Fluri findet zurzeit eine Evaluation der Wirkung dieses Artikels statt.

⁵ Motion 11.3927 von Theo Maissen: Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume.

⁶ Bundesbeschluss über die Legislaturplanung vom 15. Juni 2012 (BBI 2012 7155, hier 7161).

Die Dringlichkeit dieser beiden parlamentarischen Aufträge wurde bereits bei der Erarbeitung des Raumkonzeptes Schweiz erkannt. Dieses hält fest, dass alle drei Staatsebenen (Bund, Kantone, Städte und Gemeinden) gemeinsam eine Gesamtstrategie für die ländlich und alpin geprägten Räume erstellen sollten.⁷

Die Grundlage zur Erfüllung der Aufträge beziehungsweise für den vorliegenden Bericht «Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete» bilden der vom SECO herausgegebene und von Experten der Universität Bern verfasste Expertenbericht⁸ und der vom ARE publizierte Grundlagenbericht⁹. Die Grundlagenberichte wurden in Zusammenarbeit mit je einer tripartit zusammengesetzten Begleitgruppe verfasst, welche sich zu vier bis fünf Workshops traf. Durch ein gemeinsames Treffen der beiden Begleitgruppen, die Teilnahme von Vertreterinnen und Vertretern des Bundesnetzwerks Ländlicher Raum (BNLR) in beiden Begleitgruppen und die Zusammenarbeit von ARE und SECO wurde die Kohärenz der beiden Prozesse gewährleistet.

Am 16. Oktober 2014 wurde eine konferenzielle Konsultation durchgeführt, die sowohl die Agglomerationspolitik des Bundes 2016+ als auch die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete zum Gegenstand hatte. Sie hatte zum Ziel, die verschiedenen, von den beiden Politiken betroffenen Akteure über den Stand der Arbeiten und über die vorgesehenen Instrumente und Massnahmen der Politiken zu informieren und die Anliegen der kantonalen und kommunalen Ebene sowie weiterer wichtiger Akteure für die Umsetzung der Politiken frühzeitig zu kennen und, wo möglich, in geeigneter Form in die Folgearbeiten auf Bundesebene einzubeziehen.

3 Zweck der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete

Die Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete zeigt die *Bedeutung und Leistungen* der ländlichen Räume und Berggebiete für die nachhaltige Entwicklung der Schweiz auf und gibt einen übergeordneten strategischen Ziel- und Handlungsrahmen für die bestehenden vielfältigen Sektoralpolitiken des Bundes mit Wirkung auf diese Räume vor. Indem sich die bestehenden Sektoralpolitiken des Bundes an den langfristigen Zielen (Kapitel 6.2) der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete orientieren, können sie besser aufeinander abgestimmt werden. Die Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete leistet damit auch einen massgeblichen Beitrag zur Umsetzung des Raumkonzeptes Schweiz.

⁷ Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung, Bern.

⁸ Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2014): Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. Überreicht durch die Mitglieder der Strategiegruppe «Motion Maissen». Bern, Juni 2014.

⁹ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014): Bericht für die Erarbeitung einer umfassenden Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete: Massnahme 69 der Legislaturplanung 2011-2015 zur Erreichung des Ziels 17 «Die gesellschaftliche Kohäsion wird gestärkt, und gemeinsame Werte werden gefördert.» Bern.

4 Die ländlichen Räume und Berggebiete in der Schweiz

4.1 Charakteristika der ländlichen Räume und Berggebiete

Die ländlichen Räume und Berggebiete der Schweiz umfassen insgesamt rund 31'000 km² oder 77 Prozent der Landesfläche. Damit sind zirka zwei Drittel aller Schweizer Gemeinden Teil der ländlichen Räume. In diesen Gebieten lebte 2011 rund ein Viertel der Schweizer Wohnbevölkerung.¹⁰

Die ländlichen Räume und Berggebiete der Schweiz sind vielfältig und heterogen. Gemäss der Klassifizierung des Bundesamts für Raumentwicklung¹¹ können diese Räume in drei Raumtypen unterteilt werden: Periurbane ländliche Räume, periphere ländliche Räume und alpine Tourismuszentren. Das Raumkonzept Schweiz verdeutlicht, dass die ländlichen Räume und Berggebiete über ein relativ dichtes Netz von kleinen und mittelgrossen Städten sowie ländlichen und alpinen Zentren untereinander verbunden sind. Zu diesem Netz von Zentren gehören auch die Agglomerationen (der vorliegende Bericht stützt sich auf die Agglomerationsdefinition 2000 des Bundesamtes für Statistik (BFS)¹², mehr dazu siehe Anhang A) im Berggebiet und die multifunktionalen Talböden im Alpenraum. Diese verschiedenen Zentren erfüllen wichtige Funktionen als Wohn- und Arbeitsstandorte und verfügen über Einrichtungen für die überörtliche Versorgung. Zudem sichern sie die polyzentrische Struktur der Schweiz. Über diese Zentren sind die ländlichen Räume und Berggebiete der Schweiz eng mit den grossstädtisch geprägten Metropolitanräumen auf nationaler und internationaler Ebene vernetzt. Deshalb werden die drei Raumtypen gemäss ARE im vorliegenden Bericht um «Klein- und Mittelstädtische Zentren», «Ländliche Zentren», «Agglomerationen im Berggebiet» und «multifunktionale Talböden» ergänzt. Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die verschiedenen Typen.

Die verwendeten Typen sollen keine für die Politik verbindliche Typisierung darstellen, sie geben vielmehr Anhaltspunkte über die unterschiedlichen Herausforderungen, Chancen und Risiken dieser Räume. Sie sollen zudem aufzeigen, dass für die gezielte Stärkung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete ein territorialer Ansatz notwendig ist und nicht überall alles stattfinden soll. Ein solcher Ansatz muss die regional-spezifische Entwicklungs- und Anpassungsfähigkeit der ländlichen Räume und Berggebiete der Schweiz ins Zentrum stellen. Die unterschiedlichen Potenziale werden heute im internationalen Kontext als die entscheidende Schlüsselgrösse für die Entwicklung von ländlichen Räumen und Berggebieten angesehen. Dieser Tatsache wird auch im Rahmen der schweizerischen Raumplanung Rechnung getragen. Seit dem Inkrafttreten der ersten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes am 1. Mai 2014 müssen die Kantone eine räumliche Differenzierung innerhalb ihres Gebietes festlegen (siehe Exkurs 1, Seite 23).

¹⁰ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012): Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012.

¹¹ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012): Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012.

¹² Unter dem Titel «Agglosuisse» hat das BFS in mehrjähriger Arbeit die Agglomerationsdefinition grundlegend überarbeitet und im Dezember 2014 eine Definition zum Raum mit städtischem Charakter veröffentlicht.

Tabelle 1: Charakterisierung der Raumtypen

Raumtypen	Charakteristika
Periurbaner ländlicher Raum	Der periurbane ländliche Raum ist dadurch gekennzeichnet, dass das nächste städtische Zentrum mit dem Auto in der Regel innert max. 20 Minuten erreicht werden kann. Der periurbane ländliche Raum liegt also unweit von Agglomerationen beziehungsweise Einzelstädten, hauptsächlich im Mittelland. Er weist eine hohe Gunst als Wohn- und teilweise Arbeitsort auf, zumeist auch eine vorzügliche Eignung für die Landwirtschaft. ¹³
Peripherer ländlicher Raum	Der periphere ländliche Raum ist mehr als 20 Minuten entfernt vom nächsten Agglomerationszentrum (mit dem motorisierten Individualverkehr [MIV]) und liegt ausserhalb des Mittellandes. Er weist oft ökologisch wertvolle traditionelle Kultur- und Naturlandschaften auf und ist teilweise von Stagnation und Abwanderung betroffen. ¹³
Alpine Tourismuszentren	Die alpinen Tourismuszentren sind gekennzeichnet durch ihre Lage im Alpenraum, hohe Logiernächtezahlen sowie eine gute bis sehr gute Dienstleistungs- und Infrastrukturausstattung. Mit ihrer in der Vergangenheit gezeigten grossen Stabilität von Bevölkerung und Arbeitsplätzen sind sie im ländlichen Raum von besonderer Bedeutung. Im sonst eher dünn besiedelten alpinen Raum nehmen sie mehr oder weniger grosse Zentrumsfunktionen wahr. ¹³
Klein- und mittelstädtische Zentren	Ein kleinstädtisches Zentrum hat mindestens 8'500 Einwohnerinnen und Einwohner und ein mittelstädtisches Zentrum mindestens 40'000. Klein- und mittelstädtische Zentren erfüllen eine wichtige Zentrumsfunktion auf regionaler oder nationaler Ebene. Zudem sind klein- und mittelstädtische Zentren mindestens zehn Kilometer von einem grösseren Zentrum entfernt. ¹³
Ländliche Zentren	Ein ländliches Zentrum bezeichnet eine ländliche Gemeinde mit wichtigen zentralörtlichen Funktionen für das Umland (Bildung, Gesundheitswesen, Verwaltung und Versorgung, aber auch Arbeitsplätze). In der Regel zählt ein ländliches Zentrum mehr als 5'000 Einwohnerinnen und Einwohner und ist mit dem motorisierten Individualverkehr (Auto, Motorrad) mindestens 15 Minuten von einer Agglomeration oder Stadt entfernt. ¹³
Berggebiet	Die Definition des Berggebiets basiert auf der Ende 2007 ausgelaufenen Investitionshilfegesetzgebung (IHG) des Bundes, welche im Alpenraum und im Jura total 54 Regionen unterscheidet. Diese Definition des Berggebietes orientiert sich am wirtschaftlichen Potenzial eines Raumes. ¹⁴ Im Rahmen der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete ist die IHG-Definition insbesondere wichtig, weil sie neben den Alpen den Jurabogen und die voralpinen Gebiete ebenfalls zum Berggebiet zählt.
Agglomerationen im Berggebiet	Agglomerationen im Berggebiet sind jene Agglomerationen, die sich im IHG-Perimeter befinden. Sie erfüllen eine wichtige Zentrumsfunktion. Im Berggebiet sind die Unterschiede zwischen Agglomeration und Umland meistens ausgeprägter als im Mittelland. Zudem ist aufgrund der Topographie die Vernetzung eine grosse Herausforderung.
Multifunktionale Talböden	Multifunktionale Talböden erfüllen eine Zentrumsfunktion im Alpenraum. Sie sind dynamische Wirtschaftsmotoren und werden intensiv genutzt. ¹⁵

¹³ Diese Definition basiert auf: Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung, Bern./Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012): Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012./Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2013): Ländliche Räume. Daten zur Typologie des ländlichen Raumes. <http://www.are.admin.ch/themen/laendlich/00792/index.html?lang=de>, Zugriff 22.01.2015.

¹⁴ Die Definition basiert auf: Bundesamt für Statistik BFS (2014): Regionalpolitische Gliederungen: IHG-Regionen. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/regionalpolitische_gliederungen/03.html.

¹⁵ Diese Definition basiert auf: Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) (2014): Räumliche Strategie der alpin geprägten Räume in der Schweiz. Chur, August 2014.

Exkurs 1: Kantonale Raumentwicklungsstrategien – Festlegung der Raumtypen in den Kantonen

Seit Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 des RPG am 1. Mai 2014 (mehr dazu siehe Exkurs 2, Seite 37) müssen die Kantone im Rahmen ihres Richtplans eine kantonale Raumentwicklungsstrategie erarbeiten (Art. 8 Abs.1 RPG, Art. 5 Abs. 1 und 2 RPV). Zu deren Mindestinhalt gehört eine räumliche Differenzierung innerhalb des Kantons. Insbesondere wichtig dabei ist das Festlegen einer Zentrenstruktur, von Entwicklungsachsen und -schwerpunkten sowie von Verkehrsnetzen und -achsen, die Definition von Raumtypen und funktionalen Räumen, das Verorten prägender Natur- und Landschaftsräume und grosser zusammenhängender Landwirtschaftsräume sowie von Räumen, in denen der Energie eine besondere Bedeutung zukommt¹.

Der Kanton St. Gallen beispielsweise hat die Raumtypen urbane Verdichtungsräume, Landschaft mit kompakten Siedlungen, Kultur- und Agrarlandschaft, Naturlandschaft und Tourismus festgelegt und Haupt-, Regional- und Kleinzentren definiert (siehe Abbildung 3)¹.

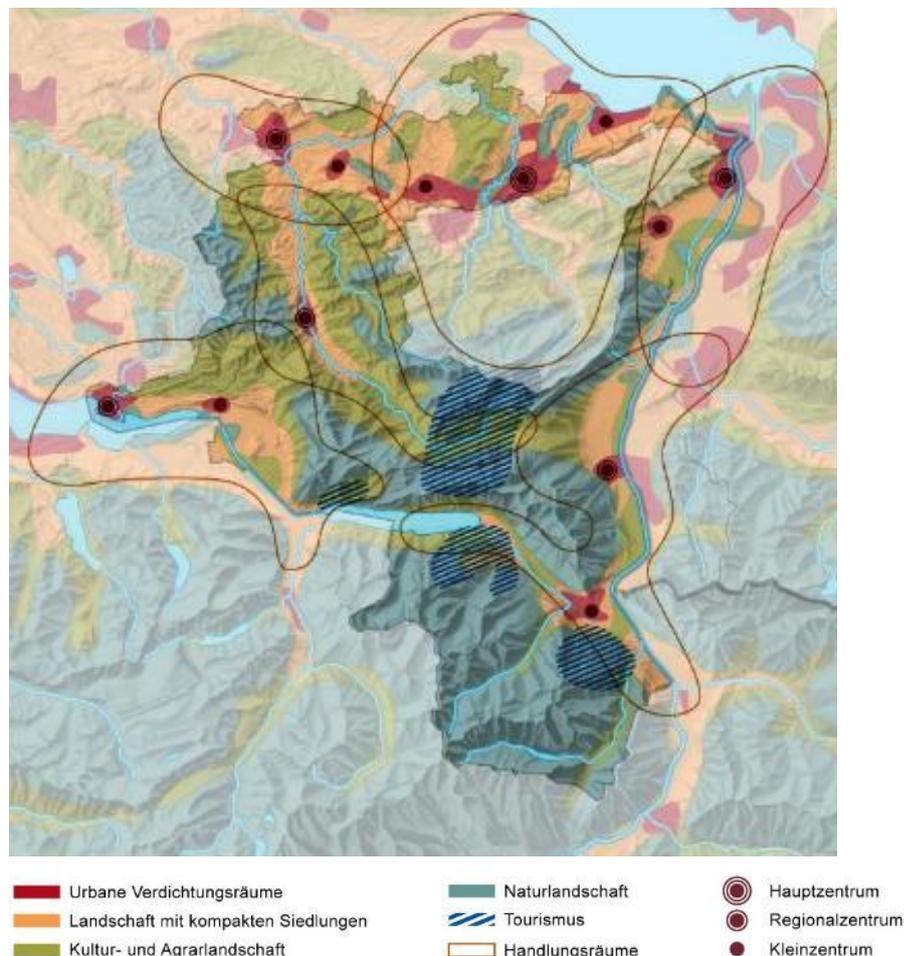


Abbildung 3: Kanton St. Gallen: Raumtypen und Zentrenhierarchie

4.2 Funktionen und Leistungen

Die ländlichen Räume und Berggebiete prägen das Bild der Schweiz und gehören zu den «Trümpfen» des Landes. Trümpfe deshalb, weil diese Räume nicht nur Lebens- und Wohnraum von rund einem Viertel der Schweizer Bevölkerung sind, sondern weil sie wichtige Funktionen als Identifikations-, Wirtschafts- und Erholungsraum sowie als Raum mit hohen Natur- und Landschaftswerten und als Regenerationsraum übernehmen. Damit erbringen sie wichtige Leistungen für das ganze Land (z. B. die Produktion von Nahrungsmitteln hoher Qualität oder wichtige Ökosystem- und Landschaftsleistungen) und spielen für die nachhaltige Entwicklung der Schweiz gegenwärtig und in Zukunft eine zentrale Rolle.

Die ländlichen Räume und Berggebiete als **Lebens- und Wohnraum**: Obwohl der flächenmässige Anteil der ländlichen Räume in der Schweiz gesunken ist und der Anteil der ländlichen Bevölkerung aufgrund der Verstädterung laufend abnimmt,¹⁶ wächst in der Schweiz, anders als in vielen anderen europäischen Ländern, die Bevölkerung in vielen ländlichen Gebieten. Vor allem die *periurbanen ländlichen Räume*, die sich unweit von städtischen Agglomerationen befinden, profitieren von ihrer Bedeutung als attraktive Wohnorte. Auch die *alpinen Tourismuszentren* sowie die *Klein- und Mittelstädte und die ländlichen Zentren* profitieren von dieser Entwicklung. Gleichzeitig verlieren die *peripheren ländlichen Räume* an Wohnattraktivität und sind mit Abwanderungsproblemen konfrontiert. Zudem ist die Überalterung in diesen Räumen überdurchschnittlich hoch. Dennoch sind viele ländliche Räume und Berggebiete der Schweiz ein attraktiver Lebens- und Wohnraum, nicht nur für jene, die dort geboren und aufgewachsen sind, sondern auch für diejenigen, die neu hinzuziehen.

Die ländlichen Räume und Berggebiete als **Identifikationsraum**: Die ländlichen Räume und Berggebiete prägen und prägten die Geschichte und Kultur der Schweiz. Sie beherbergen einen wichtigen Teil unseres kulturellen Erbes (z. B. Baukultur, Landschaften, Ortsbilder) und gleichzeitig werden sie von neuen kulturellen Elementen und Bedeutungen geprägt und bilden somit einen dynamischen Identifikationsraum.

Die ländlichen Räume und Berggebiete als **Wirtschaftsraum**: Die ländlichen Räume und Berggebiete leisten einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Schweiz. Im Alpenraum nehmen die *Agglomerationen, die alpinen Tourismuszentren und die multifunktionalen Talböden* eine wichtige Funktion als Wirtschaftsmotoren ein. Im Unterschied zu den städtischen Agglomerationen ist die Wirtschaftsstruktur der ländlichen Räume und Berggebiete zwar weniger dynamisch, sie weist dafür aber eine gewisse Stabilität und Spezialisierung auf (z. B. im zweiten Sektor) und hat darüber hinaus grosse Potenziale in zukunftsweisenden Branchen (Energie, Nahrungsmittel, etc.). Der produzierende Sektor ist zentral für die wirtschaftliche Struktur dieser Räume. So ist z. B. der zweite Sektor mit rund einem Drittel der Beschäftigten im Berggebiet gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt von 28 Prozent stärker vertreten.¹⁷ An diesen Standorten finden sich häufig räumliche Konzentrationen von exportorientierten kleinen und mittleren Unternehmen (Uhrenindustrie im

¹⁶ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012): Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012.

¹⁷ Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) (2012): Das Schweizer Berggebiet 2012. Fakten und Zahlen, Informationen der SAB Nr. 216 (Juli 2012), Bern. S.14.

Jura, Medizin- oder Präzisionstechnik in ländlichen Gebieten des Kantons Berns, technologieorientierte Firmen im St. Galler Rheintal, etc.), die qualitativ hochwertige Nischenprodukte herstellen und somit wichtige Stützpfiler, nicht nur für die Region, sondern auch für die gesamte Schweiz sind. Des Weiteren trägt der Tourismus als Treiber der wirtschaftlichen Entwicklung des Alpenraums zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz bei. Die überwiegende Zahl (72 Prozent) der landwirtschaftlichen Betriebe befindet sich in den ländlichen Räumen und den Berggebieten.¹⁸ Dort werden qualitativ hochwertige Lebensmittel und Nischenprodukte produziert und die Landwirtschaft übernimmt eine wichtige Rolle bei der Pflege der Qualität der Landschaft und der Erhaltung der Biodiversität. Von zunehmender Bedeutung sind neue aufstrebende Branchen im Bereich der Energie. Hier bieten die ländlichen Räume und Berggebiete besondere Leistungen, z. B. die Nutzung von Wasserkraft, Biomasse oder Holz.

Die ländlichen Räume und Berggebiete als **Freizeit- und Erholungsraum**: In den ländlichen Räumen und Berggebieten befinden sich aufgrund ihrer vielfältigen Landschaften wertvolle Sport- und Freizeit- sowie Erholungsräume. Diese werden von zahlreichen Tages- und Übernachtungsgästen, aber auch von der lokalen Bevölkerung aufgesucht. Diese Funktion der Landschaften in den ländlichen Räumen und Berggebieten ist eine überaus wichtige, nicht einfach zu quantifizierende (Ökosystem)Leistung, die oft den Charakter eines öffentlichen Guts aufweist. Nichtsdestotrotz gewinnt diese Leistung aufgrund zunehmender Verdichtung in den städtischen Agglomerationen an Bedeutung. Zudem sind sie von erheblicher Bedeutung für den Tourismus und haben internationale Ausstrahlung, z. B. die UNESCO Weltnaturerbestätte Schweizer Alpen Jungfrau Aletsch oder die Pärke von nationaler Bedeutung.

Die ländlichen Räume und Berggebiete als **Raum mit hohen Natur- und Landschaftswerten und als Regenerationsraum**: Die ländlichen Räume und Berggebiete der Schweiz sind zentral für die Bereitstellung von natürlichen Ressourcen wie Landschaft, Boden, Biodiversität, Wald und Wasser (Ökosystemleistungen) und für den ökologischen Ausgleich. Sie sind wichtige Lebensräume für Pflanzen und Tiere und erbringen wichtige Leistungen zur Sicherung der menschlichen Lebensgrundlage. Zudem nehmen sie eine wichtige Funktion beim Schutz vor Naturgefahren wahr und spielen eine ausschlaggebende Rolle bei der Energieproduktion durch Wasserkraft. Die Alpen versorgen weite Teile von Europa mit Wasser. Im Sommer stammen rund 70 Prozent des Gesamtabflusses des Rheins aus den Alpen (aufgrund der dortigen Schnee- und Gletscherschmelze). Zudem stammen rund 55 Prozent der elektrischen Energie in der Schweiz aus Wasserkraftwerken. Über 49 Prozent des Schweizer Waldes schützen Verkehrswege und Siedlungen vor Lawinen und Steinschlägen.¹⁹ Eine grosse Menge Holz als Energiequelle und Baumaterial wird in den ländlichen Räumen und den Berggebieten produziert, wobei das Holznutzungspotenzial des Schweizer Waldes momentan nicht ausgeschöpft wird.²⁰

¹⁸ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012): Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012.

¹⁹ Eidgenössische Forschungsanstalt WSL (2013): WSL-Magazin Diagonal, 1 / 13.

²⁰ Bundesamt für Umwelt BAFU, Bundesamt für Energie BFE, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Hrsg.) (2014): Ressourcenpolitik Holz. Strategie, Ziele und Aktionsplan Holz. Bern.

4.3 Herausforderungen

Globalisierung, gesellschaftlicher Wandel und Umweltveränderungen beeinflussen die Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete der Schweiz massgeblich. Diese Herausforderungen bergen Gefahren, eröffnen aber auch neue Chancen für eine nachhaltige Entwicklung. Die massgeblichsten Herausforderungen für die ländlichen Räume und Berggebiete in der Schweiz sind im Folgenden kurz umrissen. Dabei wird berücksichtigt, dass die Herausforderungen abhängig von den jeweiligen Charakteristika des Raumes anders ausgeprägt sind.

Herausforderung 1: Bevölkerungswachstum und Zersiedelung vs. Abwanderung und Überalterung

Die demografischen Herausforderungen in den ländlichen Räumen und Berggebieten der Schweiz unterscheiden sich stark nach Raumtyp. Zwischen 1980 und 2010 sind die Städte über die Gemeindegrenzen hinaus in die Vororte gewachsen, wodurch die vormals ländlichen Vorortgemeinden, die zum *periurbanen ländlichen Raum* zählten, mit den Städten zu grösseren Agglomerationen zusammengewachsen sind. Damit haben die ländlichen Räume und Berggebiete sowohl an Fläche (13 Prozent Verlust seit 1980) als auch an Gemeinden (430 Gemeinden seit 1980) verloren.

Die meisten *periurbanen ländlichen Räume* weisen jedoch immer noch eine positive demografische Entwicklung auf. Seit 1980 wird in diesen Räumen eine Nettozuwanderung von rund 5 Prozent und ein natürliches Bevölkerungswachstum von 31 Prozent verzeichnet.²¹ Diese Räume werden auch in Zukunft von ihrer Lagegunst am Übergang zwischen Agglomeration und ländlichem Raum profitieren. In diesen Räumen steigt jedoch als Konsequenz der stetig steigenden Ansprüche der Bevölkerung und des Siedlungswachstums der Druck auf die guten Landwirtschaftsflächen, die Landschaft sowie auf die naturnahen Lebensräume und damit auch auf die Biodiversität. Im *periurbanen ländlichen Raum* und in den *Tourismuszentren* wurden seit Mitte der 90er-Jahre doppelt so viele Wohnungen gebaut wie im *peripheren ländlichen Raum*.²² Dies kann sich nachteilig auf die Standortqualitäten fürs Wohnen, auf den ländlichen Charakter der Siedlungsstruktur und auf die Naherholungsqualitäten auswirken. Zudem werden bei einer weiteren Zersiedelung die Kosten für Infrastrukturen und Verkehr steigen.

In Teilen des *peripheren ländlichen Raums* hingegen, insbesondere im Alpenhauptkamm, ist eine Abwanderung (ca. 11 Prozent der Einwohnerinnen und Einwohner von 1981-2010) – gerade von Hochqualifizierten – und Überalterung beobachtbar.²³ Diese Entwicklung führt dazu, dass sich bestehende Wirtschafts-, Politik- und Sozialstrukturen verändern müssen, da sie in ihrer Funktionsfähigkeit eingeschränkt sind. Zudem ist die Abwanderung in den peripheren Gebieten ein Problem hinsichtlich der Offenhaltung der Landschaft und beeinträchtigt die unter

²¹ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012): Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012.

²² Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012): Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012.

²³ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012): Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012.

anderem für den Tourismus wichtige Qualität der Landschaft. Diese Teilräume müssen deshalb ihre Standortqualitäten und sozialen Strukturen und Netzwerke so aufwerten, dass junge und insbesondere hochqualifizierte Personen gehalten oder zurück- beziehungsweise neu gewonnen werden können. Zusätzlich gilt es, die stattfindende Abwanderung sozial- und umweltverträglich zu gestalten, indem innovative Lösungen gesucht werden, um die notwendigen Funktionen zu gewährleisten (z. B. durch regionale Kooperation).

Herausforderung 2: (Trans)nationale Migrationsbewegungen

Die transnationale Migration mit ihren direkten und indirekten Auswirkungen ist in der Schweiz nicht allein ein städtisches Phänomen, sondern betrifft auch die ländlichen Räume und Berggebiete in zunehmendem Ausmass. In den *alpinen Tourismuszentren* zeichnet sich das Gastgewerbe durch hohe Anteile ausländischer Arbeitskräfte und Saisonarbeit aus. Etwa ein Viertel der Bevölkerung in diesen Regionen stammt aus dem Ausland. In den übrigen ländlichen Regionen liegt der Ausländeranteil tiefer, im Schnitt sind es 11 Prozent.²⁴ In allen Typen der ländlichen Räume und Berggebiete sind nicht nur Migrantinnen und Migranten, sondern auch Zupendlerinnen und Zupendler aus dem grenznahen Ausland wichtige Arbeitskräfte, etwa im Tourismus oder in der Landwirtschaft (meist tiefes Qualifikationsniveau) sowie in anderen Industrie- und Dienstleistungssektoren (meist hohes Qualifikationsniveau).

Daneben finden auch nationale Migrationsbewegungen statt. Immer mehr Menschen sind daran interessiert, einen Teil ihres Alltags, sei es Freizeit oder Arbeit, in den ländlichen Räumen zu organisieren. Einige ziehen es sogar vor, wieder in den ländlichen Räumen zu wohnen, beispielsweise aufgrund landschaftlicher, klimatischer oder familiärer Umstände. Des Weiteren gibt es auch zahlreiche Wegpendlerinnen und Wegpendler vom *periurbanen Raum* in die Agglomerationen. Sie wohnen nur in den ländlichen Räumen und richten ihre anderen Aktivitäten auf den urbanen Raum aus. Dies führt einerseits zu erhöhtem Verkehrsaufkommen, andererseits können die ländlichen Räume nur bedingt von ihren Bewohnerinnen und Bewohnern wirtschaftlich und sozial profitieren.

Die verschiedenen Migrationsbewegungen stellen nicht nur für die ansässige Bevölkerung, die mit den neuen Einwohnerinnen und Einwohnern verschiedener Herkunft zusammen leben, sondern auch für die Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger eine Herausforderung dar. Dies erfordert einerseits gegenseitige Akzeptanz und Integrationsbemühungen bei gleichzeitigem Erhalt beziehungsweise Förderung der lokalen kulturellen und sozialen Identität. Andererseits öffnen sich für die ländlichen Räume und Berggebiete auch wirtschaftliche oder gesellschaftliche Potenziale durch die Zuzügerinnen und Zuzüger.

Herausforderung 3: Wachsende Mobilität

Die Mobilität von Personen und Gütern wird sowohl transalpin als auch innerhalb und zwischen den funktionalen Räumen der Schweiz weiter zunehmen. Für alle ländlichen Räume und Berggebiete besteht die Herausforderung, einen qualitativ hochwertigen Anschluss an die urbanen Gebiete sowie die transnationalen Hauptverkehrsachsen in einer Form zu erhalten,

²⁴ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012): Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012.

in welcher die ländlichen Räume und Berggebiete weiterhin ihre Funktionen als Wohn- und Arbeitsorte erfüllen können. Dabei ist der Abstimmung von Siedlung und Verkehr besondere Beachtung zu schenken.

In den *alpinen Tourismuszentren* führt vor allem das Freizeitverhalten der städtischen Bevölkerung zu vermehrtem Freizeitverkehr. Dadurch entstehen in diesen Räumen hohe Belastungen durch Lärm- und Umweltimmissionen und der Druck auf bestehende Infrastrukturen (z. B. Parkplätze, Trinkwasserversorgung, Strassen- und Schienenkapazitäten), auf Natur und die Landschaft wird erhöht. In den *periurbanen ländlichen Räumen* erhöht sich das Verkehrsaufkommen vor allem durch die starke Vernetzung mit den Agglomerationen, zum Beispiel durch den Pendlerverkehr – ein Viertel der Bevölkerung in diesen Räumen pendelt zu Arbeits- oder Ausbildungszwecken in den urbanen Raum.²⁵ Die Konsequenzen sind oft Einbussen bei der Lebensqualität aufgrund von Lärm- und Verkehrsbelastung. Sowohl entlang der Nord-Süd als auch entlang der Ost-West Achse stehen die *peripheren ländlichen Räume* als transnationale Transitachse von Schiene und Strasse unter Druck und müssen dabei ein grosses Verkehrsaufkommen und auch die negativen Effekte auf Landschaft und Siedlungsraum bewältigen.

Herausforderung 4: Aufrechterhaltung der Grundversorgung bei knappen öffentlichen Mitteln

Sowohl physische (vorab Verkehrsinfrastruktur und Infrastrukturen für Telekommunikations- und Informatikdienstleistungen) und soziale Infrastrukturen (z. B. Gesundheits-, Bildungs-, Verwaltungs- und Postdienstleistungen) können in Teilen der ländlichen Räume und Berggebiete nicht kostendeckend bereitgestellt werden. Da die finanziellen Mittel der öffentlichen Hand auf absehbare Zeit knapp sind, wird sich diese Herausforderung weiter akzentuieren. Diese Knappheit dürfte insbesondere dann spürbar sein, wenn es darum geht, die Grundversorgung in allen Gebieten qualitativ hochwertig zu erhalten beziehungsweise die bestehenden Infrastrukturen auf die kommenden Herausforderungen, wie etwa den Klimawandel (siehe Herausforderung 12) oder demografische Entwicklungen (siehe Herausforderung 1), auszurichten. Trotz der knappen finanziellen Mittel kann die Versorgungsdichte pro Einwohnerin und Einwohner mit Grundversorgungsleistungen in den ländlichen Räumen nach wie vor als gut bezeichnet werden (auch im Vergleich mit den Agglomerationen). Die Wege zu den Versorgungseinrichtungen (z. B. Post, Detailhandel, Schule) sind aber länger geworden.²⁶

Herausforderung 5: Strukturwandel und Beschäftigungsrückgang im ersten Sektor

In der Schweiz ist der Strukturwandel im ersten Sektor im europäischen Vergleich aufgrund einer proaktiven Agrarpolitik nicht so stark ausgeprägt. Dennoch wird der Beschäftigungsrückgang in der Landwirtschaft vor allem im *peripheren* aber auch *periurbanen ländlichen Raum*

²⁵ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012): Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012.

²⁶ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012): Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012.

weiterhin eine Herausforderung darstellen. Rund die Hälfte der Betriebe hat die landwirtschaftliche Tätigkeit seit 1980 aufgegeben.²⁷ Der Rückgang betrifft vor allem kleinere Betriebe (<20ha), Betriebe mit einer grösseren Fläche (>30ha) haben zwischen 2012 und 2013 um 2,5 Prozent zugenommen.²⁸ Die Landwirtschafts- und Alpwirtschaftsflächen haben zwischen 1985 und 2009 um 5,4 Prozent (850km²) abgenommen.²⁹ Zudem können die Abnahme der Sömmerungsweiden und die gleichzeitige Zunahme der Waldfläche zur Monotonisierung der Landschaft und in bestimmten Fällen zur Abnahme der Biodiversität führen.³⁰ Die Agrarpolitik zielt dahin, dass die Multifunktionalität der Landwirtschaft, vor allem die Förderung von Ökosystemleistungen zunimmt und die ursprüngliche Aufgabe der Nahrungsmittelproduktion mit weiteren Aufgaben flankiert wird. Diese Veränderungen haben nicht nur eine wirtschaftliche Bedeutung, sondern beeinflussen auch die Identität der lokalen Bevölkerung. Die betroffenen Räume sind gefordert, die Chancen, welche sich durch die stärkere Koppelung agrarpolitischer Direktzahlungen an die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ergeben (vorab den Erhalt der Biodiversität und die Pflege der Kulturlandschaft), zu nutzen.

Herausforderung 6: Strukturwandel im industriellen Sektor und Entwicklung zur Wissensökonomie

Der industrielle Sektor in der Schweiz ist im Vergleich zu anderen Ländern auf wissensintensive Produktion und auf hochwertige Nischenprodukte spezialisiert. Er bietet daher in vielen ländlichen Räumen und Berggebieten zahlreiche hochwertige Beschäftigungsmöglichkeiten (z. B. Chemie im Oberwallis, Uhrenindustrie im Jura). Angesichts einer zunehmenden Fokussierung auf Innovation, neuer Produktionsformen, einer Umorientierung auf ressourceneffiziente Produktionsweisen, des erstarkten Frankens und des internationalen Wettbewerbs gerät aber der industriell-gewerbliche Sektor auch in der Schweiz zunehmend unter Druck. Ein weiteres Problem ist, dass gut qualifizierte und spezialisierte Erwerbspersonen oft nicht am Wohnort im ländlichen Raum oder im Berggebiet selber arbeiten, sondern in die Agglomeration pendeln. Die ländlichen Räume und Berggebiete sind gefordert, ihre Standortqualitäten als Arbeitsstandorte gezielt zu erhalten, indem sie beispielsweise günstige Rahmenbedingungen schaffen für die Entwicklung neuer Industrien (z. B. wissensintensiver Dienstleistungen, Cleantech) oder die Anpassung traditioneller Industrien an neue Gegebenheiten im Markt.

Herausforderung 7: Strukturwandel und Innovationsdruck in der Tourismusindustrie

In der Schweiz ist der Tourismus insbesondere in alpinen Regionen eine Schlüsselbranche. In den *alpinen Tourismuszentren* arbeitet über ein Viertel der Beschäftigten (27 Prozent) des

²⁷ Bundesamt für Statistik BFS (2013): Landwirtschaftliche Betriebsstrukturerhebung. Landwirtschaftliche Betriebe nach Jahr, Kanton und Zone - Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) und Nutztiere auf Klassifizierungsebene 3.

²⁸ Bundesamt für Statistik BFS (2014): Land und Forstwirtschaft. Landwirtschaftliche Strukturerhebung 2013. Die Anzahl der Landwirtschaftsbetriebe nimmt weiter ab. Medienmitteilung vom 29.07.2014.

²⁹ Bundesamt für Statistik BFS (2014): Schweizer Landwirtschaft. Taschenstatistik 2014. Neuchâtel, 2014.

³⁰ Roth U., Schwick Ch., Spichtig F. 2010: Zustand der Landschaft in der Schweiz. Zwischenbericht Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES). Umwelt-Zustand Nr. 1010. Bundesamt für Umwelt, Bern: 64 S.

zweiten und dritten Sektors in der Beherbergungsbranche.³¹ Die tourismusbezogenen Branchen (Gastgewerbe, Detailhandel, Immobiliensektor, Bauwirtschaft und Verkehrsbranchen) machen einen Drittel der Südschweizer (Kantone Graubünden, Wallis und Tessin) Wertschöpfung aus. In der gesamten Schweiz beträgt dieser Anteil lediglich 24 Prozent.³² Diese Schlüsselbranche steht aber vor verschiedenen Herausforderungen. Auf der Nachfrageseite ist vorab die zunehmende globale Konkurrenz der Destinationen zu nennen. Daneben führt die in jüngster Zeit massive Erstarbung des Schweizer Franken zu ungünstigen Wechselkursverhältnissen und zu einem vorübergehenden, starken Nachfragerückgang aus den traditionellen europäischen Nahmärkten. Auf der Angebotsseite erschweren kleinräumige Strukturen und fehlende Kooperationen auf Betriebs- und Destinationsebene effizientere Prozesse. Dies verursacht, zusammen mit den generell höheren Arbeits- und Vorleistungskosten, hohe Kosten und Preise im Vergleich zu den Tourismusdestinationen in den Nachbarstaaten und erschwert umfassende Investitionen in die teilweise veraltete touristische Beherbergungs- und Transportinfrastruktur und die konsequente Qualitätssicherung und -förderung. Dieser Investitionsstau dürfte sich durch die Annahme der Zweitwohnungsinitiative weiter verschärfen und so zu einem beschleunigten Strukturwandel in der Tourismusindustrie führen. Eine weitere Herausforderung ist die Erhaltung der Attraktivität der Landschaft, welche in den ländlichen Räumen und Berggebieten eine wichtige Basis für den Tourismus darstellt.

Herausforderung 8: Zunehmende Bedeutung von Wettbewerbsfähigkeit, Forschung und Entwicklung sowie von Innovation und Unternehmertum

Die Innovation ist der entscheidende Treiber wirtschaftlicher Entwicklung. Innovationen entstehen aus Anstrengungen in Forschung und Entwicklung und werden durch Unternehmertum in Wert gesetzt. Dieser Mechanismus spielt allerdings v.a. in Hightech Branchen (z. B. der Informations-, Bio- oder Medizinaltechnologie), die mehrheitlich innerhalb der urbanen Räume angesiedelt sind. Innovationen und unternehmerisches Denken werden aber auch in traditionellen Sektoren wie z. B. der Forst- und Landwirtschaft oder im Tourismus immer wichtiger. Aus diesem Grund hat die Regionalpolitik sich in ganz Europa in den vergangenen Jahren grundlegend geändert. Es steht nicht mehr der direkte Ausgleich räumlicher Disparitäten im Zentrum der Regionalpolitik, sondern zunehmend die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft. Hierfür ist endogenes Wachstum in allen Räumen eine Voraussetzung.

Die Innovationstätigkeit hat zwischen 1999 und 2011 in allen Raumtypen abgenommen. Generell sind Innovationstätigkeit und Unternehmertum in den ländlichen Räumen und Berggebieten tiefer als im urbanen Raum. Die Innovationstätigkeit hat dabei zwischen 1999 und 2011 im *peripheren und periurbanen ländlichen Raum* am stärksten abgenommen und steigt in den *alpinen Tourismuszentren* seit 2005 wieder leicht an. Die starke Abnahme in den

³¹ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2005): Monitoring Ländlicher Raum, Themenkreis U2: Struktureller Wandel der Wirtschaft im ländlichen Raum. Version 1/05, Juli 2005.

³² Held, N. (2014): Südschweiz – Tourismusregion mit strukturellen Defiziten. In: Die Volkswirtschaft, 10-2014. http://www.rw-oberwallis.ch/data/Ressources/1412758093-2014.10.08_DieVolkswirtschaft.pdf, Zugriff 22.01.2015.

peripheren ländlichen Räumen hängt mit dem Branchenmix zusammen. Das Unternehmertum hat in der Schweiz seit 2000 tendenziell abgenommen, insbesondere in den urbanen Räumen. Seit 2009 findet in den *peripheren ländlichen Räumen* eine leichte Zunahme dieser Dynamik statt.³³

Die ländlichen Räume und die Berggebiete stehen vor grossen Anstrengungen im Bereich Bildung (Qualifikation der regionalen Arbeitskräfte), Innovationsförderung (Ausrichten staatlicher Aktivitäten auf die Ansprüche von ländlichen Räumen und Berggebieten) und Vernetzung staatlicher und privater Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, wenn der Anschluss im Bereich Forschung und Entwicklung, Innovation und Unternehmertum an die städtischen Gebiete gelingen soll.

Herausforderung 9: Zunehmende Komplexität in der Raumordnungspolitik

Die politisch-administrativen, institutionellen und sektoralen Grenzen stimmen je länger je weniger mit den aktuellen räumlichen Herausforderungen überein. Zukünftig wird die Forderung nach neuen Kooperationsformen (politikübergreifend, sektorübergreifend, regional, funktional) zunehmen. Damit erfolgreich zusammengearbeitet werden kann, müssen Schnittstellen und Widersprüche zwischen den verschiedenen Politiken aufgezeigt und funktionale Verflechtungen zwischen den verschiedenen Räumen erkannt und genutzt werden. Das Gärtchen-Denken und das Denken in einem Stadt-Land-Gegensatz gilt es zu überwinden. Die Bedeutung von umfassenden Planungen sowie von ausgewogenen Interessenabwägungen wird weiter zunehmen.

Herausforderung 10: Rolle und Wahrnehmung der ländlichen Räume und Berggebiete bei zunehmender Urbanisierung

In der Schweiz ist der Anteil der Bevölkerung in den ländlichen Räumen und Berggebieten insgesamt zurückgegangen und die Verstädterung nimmt weiterhin zu. Gleichzeitig hat sich die Wirtschafts- und Sozialstruktur dieser Räume stark verändert und die Lebensstile werden immer ähnlicher wie diejenigen der städtischen Bevölkerung. In der Folge sind auch in der Schweiz die Beziehungen zwischen Stadt und Land vielschichtiger geworden. Auf der einen Seite legen jüngst vergangene Abstimmungen (Zweitwohnungsinitiative, Familienartikel, Masseneinwanderungsinitiative) auf Bundesebene nahe, dass im Alltagsbewusstsein eine gegensätzliche Wahrnehmung von Stadt und Land herrscht. Andererseits nehmen die funktionalen Verflechtungen zwischen Stadt und Land immer mehr zu (z. B. beim Pendler- und Freizeitverhalten). Die ländlichen Räume und Berggebiete sind gefordert, ihre eigene Rolle und Identität in der zunehmend städtischen Schweiz neu zu definieren und diese aktiv zu kommunizieren.

³³ *regiosuisse* – Netzwerkstelle Regionalentwicklung (2014): Monitoringbericht 2013. Die regionalwirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz. Bern.

Herausforderung 11: Erhalt und nachhaltige Nutzung der Biodiversität und der natürlichen Ressourcen

Die Biodiversität in der Schweiz hat seit 1900 deutlich abgenommen. Zwischen 1900 und 1990 führten drastische Arealverluste und sinkende Bestände zahlreicher einst häufiger Arten dazu, dass gemäss heutigem Kenntnisstand rund ein Drittel der bekannten Arten in der Schweiz bedroht ist.³⁴ Die Flächen ökologisch sehr wertvoller Lebensräume wie Auen (Abnahme um 36 Prozent), Moore (Abnahme um 82 Prozent) und Trockenwiesen (Abnahme um 95 Prozent) sind stark reduziert worden.³⁵ Die Hauptgründe dafür sind Gewässerkorrekturen, Verbauungen, Entwässerungen und Nutzungsintensivierung. Dies kann zu irreversiblen Veränderungen und zu Einbussen der Lebensqualität führen. Für eine Stabilisierung des heutigen Zustandes ist ein verstärktes Engagement für die Erhaltung der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität seitens aller Akteure notwendig. Denn, nimmt die Biodiversität ab, stehen auch die Ökosystemleistungen nicht mehr im vollen Umfang zur Verfügung. Insbesondere in den ländlichen Räumen und Berggebieten leisten die biologische Vielfalt und die natürlichen Ressourcen einen wichtigen Beitrag zur Lebensqualität und sind eine wichtige Stütze der räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklung: Einerseits generieren sie direkte Erträge, z. B. als Wasserzinse oder Erträge aus der Wald- und Landwirtschaft. Andererseits führen sie indirekt zu Erträgen z. B. über hochwertige Kulturlandschaft als «Kulisse» für den Tourismus.

Weitere Ökosystemleistungen sind gesamtgesellschaftlicher Art oder Gegenstand völkerrechtlicher Verpflichtungen (z. B. im Rahmen der Erhaltung und Förderung der Biodiversität). Der Schutz der Biodiversität kann dabei – wie der Schweizer Nationalpark zeigt – auch Motor einer nachhaltigen Regionalwirtschaft sein.

Diese Multifunktionalität der biologischen Vielfalt und der natürlichen Ressourcen zieht mit sich, dass die Nutzungsansprüche (z. B. Energieproduktion, Umweltschutz, Landwirtschaft, Tourismus, Jagd und Fischerei) an sie vielseitig sind. Obwohl bereits ausgefeilte Instrumente und Regelungen, welche die Verfahren, die Priorisierung und somit den Interessenabgleich festlegen, bestehen, kommt es sowohl auf konzeptioneller Ebene als auch bei konkreten Projekten immer wieder zu Schutz-Nutzungs-Konflikten (z. B. Beeinträchtigung der Landschaft durch die Zersiedelung mit Zweitwohnungen und durch die Skigebietsinfrastruktur) oder zu Konflikten zwischen verschiedenen Nutzungsansprüchen (z. B. zwischen Landwirtschaft und Tourismus). Die Koordination sektoralpolitischer Massnahmen zum Schutz und zur Nutzung natürlicher Ressourcen wird daher weiter an Gewicht gewinnen und neue Herausforderungen an die Modelle zur Verteilung der damit verbundenen Nutzen und Lasten stellen. Es sind neue Mechanismen erforderlich, um Konflikte zu regeln und mehr Synergien und Potenziale zwischen den verschiedenen Ansprüchen zu erkennen.

³⁴ Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.) (2012): Strategie Biodiversität Schweiz- In Erfüllung der Massnahme 69 (Ziel 13, Art. 14, Abschnitt 5) der Legislaturplanung 2007–2011: Ausarbeitung einer Strategie zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität.

³⁵ Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.) (2014): Biodiversität in der Schweiz. Kurzfassung des 5. Nationalberichts zuhanden der Biodiversitätskonvention, Bundesamt für Umwelt, Bern, 20 S.

Herausforderung 12: Direkte und indirekte Folgen des Klimawandels

In der Schweiz sind die ländlichen Räume und Berggebiete aufgrund ihrer exponierten Topographie besonders von den Folgen des Klimawandels betroffen. Es muss mit einer Zunahme von extremen Niederschlägen gerechnet werden, welche in der Summe das Potenzial für häufiger auftretende Extremereignisse haben und somit eine erhöhte Gefahr für Siedlungen und Infrastrukturen darstellen. Es werden vermehrt Massnahmen zur Naturgefahrenprävention und Risikomanagement, verbunden mit hohen Kosten, notwendig sein.

Die *alpinen Tourismuszentren* (vor allem in den voralpinen Tourismusgebieten) sind durch die Folgen des Klimawandels besonders von der steigenden Schneegrenze betroffen. Für diese Regionen gilt es, ihr Angebot in der Zwischen- und Sommersaison gezielt auszubauen.

Die Gemeinden und Wirtschaftssektoren in den ländlichen Räumen und Berggebieten sind daher gefordert, ihre Widerstandsfähigkeit (Resilienz) durch geeignete Anpassungsstrategien gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels gezielt zu stärken.

5 Vielfältige Bundespolitiken mit Wirkung auf die ländlichen Räume und Berggebiete sowie die Lücken und Widersprüche bei deren Umsetzung

Bund, Kantone, Regionen und Gemeinden setzen eine Vielzahl von Sektoralpolitiken sowie Instrumente und Massnahmen um, die ihre Wirkung grösstenteils in den ländlichen Räumen und Berggebieten entfalten. Entsprechend vielfältig sind die politischen und rechtlichen Zielvorgaben sowie die vorhandenen Instrumente und Massnahmen.

5.1 Die Rolle der verschiedenen Akteure bei der Umsetzung der Bundespolitiken

Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist und übernimmt dabei die Aufgaben, welche die Kantone nicht selber erfüllen können (Subsidiaritätsprinzip) oder, für welche eine einheitliche Regelung auf Bundesebene notwendig ist (Art. 42 und 43a Abs. 1 BV). So verfügen die Kantone in vielen Bereichen über weitreichende eigene Kompetenzen; entsprechend haben sie ihre eigenen Politiken entwickelt. Trotzdem haben sie in den meisten Bereichen die Aufgabe, die Politik des Bundes zu vollziehen und mitzutragen. Seit der Annahme der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) 2004, sind die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen klarer aufgeteilt (Aufgabenteilung ist in den Art. 54-125 BV verankert). Dabei gibt es Bereiche, für welche Bund und Kantone jeweils die alleinige Verantwortung übernehmen, Verbundaufgaben, die Bund und Kantone über aufgabenspezifische Programmvereinbarungen gemeinsam wahrnehmen und Verbundaufgaben, welche in interkantonalen Zusammenarbeit erfüllt werden. Untenstehende Aufzählung zeigt beispielhaft die Verteilung einiger Aufgaben, welche für die ländlichen Räume und Berggebiete relevant sind:

- **Bund:** Nationalstrassen, landwirtschaftliche Direktzahlungen
- **Kantone:** Raumplanung, Wohnverhältnisse in den Berggebieten
- **Verbundaufgaben Bund und Kantone:** Heimatschutz/Denkmalpflege, Natur- und Landschaftsschutz, landwirtschaftliche Strukturverbesserungen, Wald, Neue Regionalpolitik, Gefahrenprävention
- **Verbundaufgaben Kantone:** Kantonale Universitäten und Fachhochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung³⁶

Die Autonomie der Gemeinden wird im kantonalen Recht geregelt. Viele Gemeinden tragen Verantwortung in den Bereichen Sicherheit, Gesundheit, Umwelt, Schule und Sport sowie in

³⁶ Mehr Informationen zum NFA in Kapitel 5.2.1 und in den folgenden Dokumenten:

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (September 2004): Faktenblatt 9 – Reorganisation und Aufgabenteilung:
http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/faktenblaetter/09-NFA_Faktenblatt_9_aufgabenteilung_d.pdf, Zugriff 22.01.2015.

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (September 2004): Faktenblatt 10 – Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen Bund-Kantone:
http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/faktenblaetter/10-NFA_Faktenblatt_10_zusammenarb_d.pdf, Zugriff 22.01.2015.

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (September 2007): Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA:
http://www.efv.admin.ch/d/downloads/publikationen/broschueren/NFA-Broschuere_d.pdf, Zugriff 22.01.2015.

sozialen Angelegenheiten. Der Bund beachtet bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Auswirkungen auf die Gemeinden (Art. 50 Abs. 2 BV).

Von der Politik des Bundes und der Kantone betroffen sind auch die Regionen als Träger (existieren nicht in allen Kantonen) von überkommunalen Aufgaben und Initiativen (wo diese als Trägerschaft bestehen) sowie Zivilgesellschaft, NGOs und Akteure der Wirtschaft. Sie kennen die aktuellen Probleme und spezifischen Herausforderungen am besten, haben ihre Ansprüche, ihre eigenen Ideen, Entwicklungsvorstellungen und Projekte. Um eine erfolgreiche Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete entwickeln und umsetzen zu können, ist die Mitarbeit der betroffenen Akteure vor Ort entscheidend.

Im Laufe der Zeit haben sich neben den inhaltlichen Zielvorgaben der Politik auch die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen verändert. Die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen, den Regionen und den Gemeinden gestaltet sich heute offener und partnerschaftlicher als noch vor 40 Jahren. Als Folge der voranschreitenden Globalisierung und der zunehmenden Integration in internationale Wirtschaftsräume hat sich sowohl für den Bund als auch für die Kantone und Gemeinden der Druck erhöht, partnerschaftliche, grenz- und sektorübergreifende Lösungen zu entwickeln. Zur Erarbeitung solcher Lösungen wurden auch neue Formen der institutionellen Zusammenarbeit entwickelt, wie die Konferenz der Kantonsregierungen (1993), die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) (2001) oder die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) (1981).

Weitere Ausführungen zu den Kompetenzen der verschiedenen Akteure werden direkt im entsprechenden Politikbereich gemacht.

5.2 Bundespolitiken und ihre Instrumente und Massnahmen

Die Schweiz kennt eine grosse Zahl von sektoralpolitischen Instrumenten und Massnahmen mit expliziter oder impliziter Wirkung in den ländlichen Räumen und Berggebieten. Diese Instrumente und Massnahmen sind seit langer Zeit etabliert, geniessen einen hohen Stellenwert in Politik und Bevölkerung und sind mit beträchtlichen Mitteln ausgestattet. Als Beispiele dafür können der Finanz- und Lastenausgleich, die Agrarpolitik, die Umweltpolitik und die Regionalpolitik erwähnt werden. In den folgenden Abschnitten werden die einzelnen Sektoralpolitiken mit ihren wichtigsten Zielen und Instrumenten sowie Massnahmen kurz erläutert.

5.2.1 Finanz- und Lastenausgleich (NFA)

Der Finanz- und Lastenausgleich soll die Unterschiede in der **finanziellen Leistungsfähigkeit** zwischen den Kantonen verringern, den Kantonen minimale finanzielle Ressourcen gewährleisten, übermässige finanzielle Lasten der Kantone aufgrund ihrer **geografisch-topografischen oder soziodemografischen Bedingungen** ausgleichen, die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich fördern und die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten. Über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen erlässt der Bund die Vorschriften (Art. 135 BV).

5.2.2 Raumplanung

Die Raumplanung hat die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes zum Ziel. Durch raumplanerische Massnahmen unterstützen Bund, Kantone und Gemeinden die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und Landschaft zu schützen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, kompakte Siedlungen zu schaffen, die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten, das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern, auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken und die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern (Art. 1 RPG).

Die Grundsätze für die Raumplanungen legt der Bund fest. Der Vollzug liegt hauptsächlich bei den Kantonen und Gemeinden. Dabei fördert und koordiniert der Bund die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

Zur Planung und Koordination seiner Aufgaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt erstellt der Bund die nötigen **Konzepte und Sachpläne** und stimmt diese aufeinander ab. Für die Abstimmung der räumlichen Tätigkeit ist das zentrale Planungsinstrument der Kantone der **Richtplan**, welcher vom Bund genehmigt und auf Gemeindeebene mit Hilfe der **Nutzungspläne** umgesetzt wird. Mit der kommunalen Nutzungsplanung legen die Gemeinden die zulässigen räumlichen Nutzungen (Art und Mass) fest und trennen dabei das Baugebiet vom Nichtbaugebiet.

Das **Raumkonzept Schweiz** (siehe Kapitel 1) legt erstmals tripartit getragene Strategien für eine nachhaltige Raumentwicklung dar. Innerhalb von Handlungsräumen sollen Siedlungsqualität und regionale Vielfalt gefördert, natürliche Ressourcen gesichert, die Mobilität gesteuert, die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und die Solidarität gelebt werden.

Exkurs 2: Erste und zweite Etappe der RPG-Revision – neue Anforderungen an die Kantone

Am 1. Mai 2014 trat das teilrevidierte Raumplanungsrecht in Kraft. Die Umsetzung dieser Revision liegt hauptsächlich bei den Kantonen. Mit dem neuen Artikel 8a RPG werden die **kantonalen Richtpläne** zukünftig bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung und Bauzonen- und Dimensionierung eine noch grössere Bedeutung erhalten. So hat der kantonale Richtplan Festlegungen zu Umfang und Verteilung der Siedlungsfläche, zur Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr, zur Siedlungsentwicklung nach innen und zur Siedlungserneuerung zu treffen. Zudem hat der kantonale Richtplan die wichtige Aufgabe aufzuzeigen, wie er sicherstellt, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 RPG entsprechen (Art. 8a Abs. 1 Bst. d RPG). Artikel 15 RPG macht Vorgaben zur Dimensionierung der Bauzonen, verlangt eine überkommunale Abstimmung von Lage und Grösse der Bauzonen und formuliert Bedingungen für die Zuweisung von Land zu Bauzonen. Nicht mehr bloss als Grundlage, sondern neu im Richtplan selbst, sollen die Kantone mit einer **kantonalen Raumentwicklungsstrategie** festlegen, wie ihr Kanton sich räumlich entwickeln soll. Dies im Sinne einer nachhaltigen Raumstruktur und einer haushälterischen Bodennutzung. Kantonale Raumentwicklungsstrategien sind überkantonale abgestimmt und umfassen Ziele, Leitlinien und Strategien sowie deren räumliche Konkretisierung (Art. 8 Abs. 1 Bst. a RPG) (für mehr Informationen zu den kantonalen Raumentwicklungsstrategien siehe Exkurs 1 Seite 23 und Abschnitt zur Richtplanung im Kapitel 5.3). Und schliesslich ist explizit festgehalten, dass Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im Richtplan bedürfen (Art. 8 Abs. 2). Die Kantone müssen ihre Richtpläne innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des revidierten Rechts (1. Mai 2014) an diese neuen Anforderungen anpassen.

Auch in der zweiten Etappe der RPG-Revision sind Änderungen vorgesehen, welche die Richtpläne der Kantone direkt betreffen werden. Einerseits sollen innerkantonal und überkantonale funktionale Räume festgelegt werden müssen, welche einer gemeinsamen Planung bedürfen, andererseits soll es ergänzende Vorschriften u.a. zu den Themen Landwirtschaft, Energie, Tourismus, Verkehr und Landschaft geben.

5.2.3 Regionalpolitik

Die Regionalpolitik unterstützt den Strukturwandel im Berggebiet, im weiteren ländlichen Raum und den Grenzregionen indem sie die Wettbewerbsfähigkeit dieser Räume stärkt. Der Bund kann wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen, wenn Selbsthilfemassnahmen nicht ausreichen (Art. 103 BV). Mit der **Neuen Regionalpolitik (NRP)** soll die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen gestärkt und deren Wertschöpfung erhöht und so zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, zur Erhaltung einer dezentralen Besiedlung und zum Abbau regionaler Disparitäten beigetragen werden (Art. 1 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik [SR 901.0]). Die NRP basiert auf drei sich ergänzenden strategischen Ausrichtungen. Mit der Ausrichtung 1 sollen Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen gestärkt werden. Die Ausrichtung 2 zielt auf die Kooperation und das Finden von Synergien zwischen der Regionalpolitik und anderen

Bundespolitiken. Die Ausrichtung 3 besteht unter anderem im Betrieb eines Wissensmanagements zur Regionalentwicklung, welches Angebote zur Vernetzung und zum Austausch von Wissen schafft. Die NRP ist eine Verbundaufgabe (siehe auch Kapitel 5.1) und wird über kantonale Programme umgesetzt, welche auf dem Mehrjahresprogramm des Bundes basieren. Der Bund schliesst Programmvereinbarungen mit den Kantonen ab und nimmt somit primär auf der Programmebene und nur in Einzelfällen auf der Projektebene Einfluss.

Seit 2008 bilden **Interreg und die übrigen Programme der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ)** wichtige Pfeiler der Neuen Regionalpolitik. Sie unterstützen Projekte und Programme auf grenzüberschreitender und internationaler Ebene (siehe Kapitel 5.2.10). Im Rahmen der Regionalpolitik gewährt der Bund ausserdem **Steuererleichterungen** an industrielle Unternehmen oder produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe, die im strukturschwachen ländlichen Raum neue Arbeitsstellen schaffen oder bestehende neu ausrichten.

5.2.4 Tourismuspolitik

Die Tourismuspolitik des Bundes basiert auf der **Wachstumsstrategie** für den Tourismusstandort Schweiz (2010). Im Rahmen der Wachstumsstrategie formuliert der Bundesrat die Vision und die Ziele der Tourismuspolitik. Sie zielt darauf ab, die Rahmenbedingungen für die Tourismusunternehmen zu verbessern, die Attraktivität des touristischen Angebots zu steigern und den Marktauftritt der Schweiz zu stärken. Die Berücksichtigung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung ist ein weiteres wichtiges Ziel der Wachstumsstrategie, die anhand vierjähriger Programme umgesetzt wird. Das erste Umsetzungsprogramm für die Jahre 2012-2015 umfasst insgesamt 30 Kernprojekte für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Tourismusunternehmen und für die Tourismus-Standortförderung.

Es bestehen verschiedene tourismuspolitische Förderungsinstrumente. **Schweiz Tourismus** fördert die Nachfrage für die Schweiz als Tourismus- und Reiseland. Über die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (**SGH**) fördert der Bund die Gewährung von Krediten für die **Beherbergungswirtschaft** mit dem Ziel, deren Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit zu verbessern. Im Rahmen des Bundesgesetzes vom 30. September 2011 über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (SR 935.22; **Innotour**) kann der Bund Finanzhilfen zur Förderung der Innovation, der Zusammenarbeit und des Wissensaufbaus im Tourismus gewähren (Art. 1).

Der Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates (2013) bestätigt die Stossrichtungen der Wachstumsstrategie, schlägt allerdings Optimierungen vor. Unter anderem wird für die Begleitung und Abfederung des infolge der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels im Schweizer Tourismus von 2016 bis 2019 ein **Impulsprogramm** vorgesehen. Dieses beinhaltet insbesondere Massnahmen im Zusammenhang mit der NRP und von Innotour.

5.2.5 Landwirtschaftspolitik

Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedelung des Landes leistet (Art. 104 Abs. 1 BV). Deshalb gilt er unter anderem gemeinwirtschaftliche Leistungen mit **Direktzahlungen** ab und unterstützt die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen sowie die **Strukturverbesserungen** (Art. 2 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG; SR 910.1]). Bei der Umsetzung der Politik gilt es, die erschwerenden Produktions- und Lebensbedingungen, insbesondere im Berg- und Hügelland, angemessen zu berücksichtigen. Im Rahmen der Landwirtschaftspolitik hat der Bund im Vergleich zu anderen Politikbereichen weitreichende Kompetenzen.

Die aktuelle Agrarpolitik (AP 14-17) nennt u.a. als strategischen Schwerpunkt «**Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raumes stärken**». Dabei sollen einerseits die heutigen Strukturverbesserungsmassnahmen weitergeführt, andererseits die Rahmenbedingungen für landwirtschaftsnahe Tätigkeiten verbessert werden, namentlich durch die Anerkennung dieser Tätigkeiten. Ferner werden mit dem neuen Instrument der Landschaftsqualitätsbeiträge die pflegerischen Leistungen der Landwirtschaft gefördert und tragen so zur regional-typischen Landschaftsvielfalt der Schweiz bei.

Der Bund kann seit 1. Januar 2007 **Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE)** und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten mit Beiträgen unterstützen, sofern die Landwirtschaft vorwiegend beteiligt ist (Art. 93 Abs. 1 Bst. c LwG). Diese Projekte umfassen Massnahmen zur Schaffung von Wertschöpfung in der Landwirtschaft. Sie stärken die branchenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und landwirtschaftsnahen Sektoren, namentlich Gewerbe, Tourismus, Holz- und Forstwirtschaft. Die Massnahmen sind auf ein Gesamtkonzept abzustimmen und mit der Regionalentwicklung und der Raumplanung zu koordinieren.

5.2.6 Verkehrspolitik

Der Bund strebt einen wesensgerechten Einsatz der Verkehrsträger an. Massnahmen zur Nutzung der vorhandenen Kapazitäten haben Vorrang vor Ausbauten. Durch eine verkehrsträgerübergreifende Koordination unter Einbezug der Querschnittsbereiche Umwelt, Raum und Energie kann der Bund zu einer nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete beitragen.

Der Bund stellt die Errichtung eines Netzes von **Nationalstrassen** sicher; er baut, betreibt und unterhält dieses (Art. 83 Abs. 1 und 2 BV). Auch beim Luftverkehr, bei der Schifffahrt und beim Fuss- und Veloverkehr verfügt er über Kompetenzen. Er schützt das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des **Transitverkehrs** (Art. 84 Abs. 1 BV). Die kantonale Strassenhoheit gilt im Rahmen des Bundesrechts. Kantone können gewisse Befugnisse, die sie haben (z. B. Fahrverbote erlassen, Regelungen des Verkehrs) den Gemeinden übertragen (Art. 3 Abs.

1 und 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG; SR 741.01]). Der **regionale Personenverkehr**³⁷ wird vom Bund zusammen mit den Kantonen bestellt und abgegolten, davon ausgeschlossen sind rein touristische Angebote («Ausflugsverkehr») (Art. 28 Abs. 1 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 [PBG; SR 745.1]).

Die **Eisenbahninfrastruktur** wird ab 2016 über den neuen, unbefristeten Bahninfrastrukturfonds (BIF) finanziert. Die Kantone leisten gemeinsam einen Finanzierungsbeitrag an den BIF, werden aber von direkten Investitions- und Abgeltungszahlungen an Eisenbahninfrastrukturen befreit. Strecken, die ausschliesslich Angeboten des Orts- oder Ausflugsverkehrs dienen, sind von Bundesleistungen ausgeschlossen (Art. 49 Abs. 1 und 2 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG; SR 742.101]). Der Bund richtet Abgeltungen an Unternehmen, die vereinbarte Leistungen im Eisenbahnverkehr erbringen. Die Abgeltungen dienen in erster Linie dazu, die Infrastruktur in gutem Zustand zu erhalten. Insbesondere in Betracht gezogen werden eine angemessene Grunderschliessung, Anliegen der Regionalpolitik, insbesondere die Bedürfnisse der wirtschaftlichen Entwicklung benachteiligter Landesgegenden und die Anliegen der Raumordnungspolitik (Art. 51 Abs. 1 und 2 EBG).

Mit dem «Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie für Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen» (**IFG**) leistet der Bund Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen, zur Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, zur Engpassbeseitigung beim bestehenden Nationalstrassennetz sowie für Infrastrukturen im Agglomerationsverkehr (Art. 1 des Infrastrukturfondsgesetzes vom 6. Oktober 2006 [IFG; SR 725.13]). Zudem wirkt der Bund darauf hin, dass hinreichende Verbindungen zwischen benachbarten ländlichen Gebieten aufrechterhalten werden können. Da der IFG befristet ist, hat der Bundesrat beschlossen, auf Verfassungsstufe einen unbefristeten Fonds zu schaffen: den neuen Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (**NAF**), welcher eine Erweiterung des IFG darstellt und in Analogie zum BIF die Finanzierung von Bau, Betrieb und Erweiterung des Nationalstrassennetzes sowie die Finanzierung von Agglomerationsverkehr langfristig sichern soll. BIF und NAF sollen zu einer kohärenteren Finanzierung von Strasse und Schiene beitragen.

Gemäss dem **Teil Programm des Sachplans Verkehr** müssen die Bundesstellen bei der Verkehrsinfrastrukturplanung zur Erschliessung der ländlichen Räume und Tourismusregionen folgende Grundsätze berücksichtigen: Der Bund ist bei Bau, Betrieb und Unterhalt der Verkehrsinfrastrukturen von gesamtschweizerischer Bedeutung bestrebt, die Erschliessungsqualität von ländlichen Räumen und touristischen Gebieten sowie gute Verbindungen zu wichtigen Tourismusregionen aufrecht zu erhalten. Zudem unterstützt der Bund in den ländlichen Räumen im Rahmen seiner Kompetenzen (über das Instrument der Abgeltungen) eine zweckmässige Grundversorgung mit öffentlichem Verkehr und wirkt darauf hin, dass hinreichende Verbindungen zwischen benachbarten ländlichen Gebieten aufrechterhalten werden

³⁷ Unter dem regionalen Personenverkehr wird der Verkehr innerhalb einer Region, einschliesslich der Groberschliessung von Ortschaften sowie der Personenverkehr mit benachbarten, auch ausländischen Regionen verstanden (Art. 4 Bst. a der Verordnung vom 11. November 2011 über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs [ARPV; SR 745.16]).

können.³⁸

Exkurs 3: Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)

FABI bringt in der Finanzierung der Bahninfrastruktur einige grundlegende Änderungen. Die Bahninfrastruktur wird schweizweit einheitlich finanziert und deren Ausbau wird vom Bundesparlament gestützt auf ein strategisches Entwicklungsprogramm mit einzelnen Ausbausritten beschlossen. Die Kantone übernehmen federführend die Verantwortung für den Regionalverkehr, der Bund führt die Angebotsplanung des Fern- und Güterverkehrs und erstellt ein Gesamtkonzept für alle drei Verkehrsarten. Alle drei Verkehrsarten sind gleichberechtigt. Bund wie Kantone planen dabei in enger Zusammenarbeit und stützen sich auf das Fachwissen der Bahnunternehmen. Mit der Festlegung von Planungsregionen wird kantonsübergreifend geplant. Pro Planungsregion existiert eine Projektorganisation, welche die künftigen Angebote im Regionalverkehr definiert. Von grosser Bedeutung ist die Koordination unter den Planungsregionen selbst sowie mit dem Bund und den betroffenen Bahnunternehmen. Die Planung selbst verläuft rollend («iterativ»): Die Vorhaben für die drei Verkehrsarten werden immer wieder untereinander abgeglichen. Geplant ist, dass der Bundesrat die Beschlüsse auf den 1. Januar 2016 in Kraft setzt.³⁹

5.2.7 Grundversorgung

Die Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen (Art. 43a BV). Es ist die Aufgabe des Bundes, in allen Landesgegenden eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit **Post- und Fernmeldediensten sowie Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs** zu gewährleisten (Art. 92 BV und Art. 1 Abs. 1 und 3 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 [PG; SR 783]). Das **Stromversorgungsgesetz** vom 23. März 2007 (StromVG; SR 734.7) legt die Rahmenbedingungen für eine zuverlässige und nachhaltige Versorgung mit Elektrizität aller Landesteile fest. Der Bund und die Kantone arbeiten für den Vollzug des Gesetzes mit Akteuren aus der Wirtschaft zusammen (Art. 1 und Art. 3 StromVG).

Insbesondere in den ländlichen Räumen und Berggebieten sind die Kantone und Gemeinden angehalten, im Bereich der Versorgungsfunktionen intensiv mit anderen Kantonen beziehungsweise Gemeinden zusammenzuarbeiten.

Die Verkehrserschliessung der ländlichen Räume und Berggebiete als Teil der Grundversorgung wird im Kapitel 5.2.6 zur Verkehrspolitik abgehandelt.

³⁸ Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (2006): Sachplan Verkehr, Teil Programm, 26. April 2006, Bern.

³⁹ Bundesamt für Verkehr BAV (2013): Neue Aufgaben in der Planung der Bahninfrastruktur mit FABI. BAV-News, Nr. 15, November 2013. <http://www.bav.admin.ch/aktuell/03876/04490/04493/index.html?lang=de>, Zugriff 22.01.2015.

5.2.8 Umweltpolitik

Menschen, Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume sollen vor schädlichen oder lästigen Entwicklungen geschützt und die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens, dauerhaft erhalten werden (Art. 1 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG; SR 814.01]). Dazu erlässt der Bund Vorschriften, für deren Vollzug grösstenteils die Kantone zuständig sind (Art. 74 Abs. 1 und 3 BV).

Der Bund sorgt im Rahmen der **Waldpolitik** dafür, dass der Wald seine Funktionen, namentlich seine Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktion (**Waldfunktionen**) erfüllen kann (Art. 77 Abs. 1 BV). Zusammen mit den Kantonen soll der Bund den Wald in seiner Fläche und in seiner räumlichen Verteilung erhalten (Art. 1 Abs. 1 Bst. a des Waldgesetzes vom 4. Oktober 1991 [WaG; SR 921.0]).

Mit der **Gefahrenprävention** soll eine nachhaltige, schweizweit vergleichbare Sicherheit für Menschen, Bauten Infrastrukturen und weitere Sachwerte geschaffen und erhalten werden. Die Strategie des Bundes basiert auf der integralen Bewältigung der Risiken und verfolgt einen globalen Ansatz in Bezug auf Naturgefahren auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene. Die Subventionierung von Schutzwald, Schutzbauten und Gefahrengrundlagen ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen und wird mit Programmvereinbarungen und Globalbeiträgen des Bundes abgewickelt (Art. 36 Abs. 1, 2 und 3 WaG; Art. 37 Abs. 1 und 2 WaG).

Das Hauptziel der **Strategie des Bundesrates zur Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz** ist es, die Chancen, die sich aufgrund des Klimawandels ergeben, zu nutzen und dessen Risiken zu minimieren. Zudem soll die Anpassungsfähigkeit von Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt an den Klimawandel erhöht werden. Der Bund hat den Auftrag, die Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu koordinieren. Einzelne Kantone und Regionen beschäftigen sich intensiv mit der Anpassung an den Klimawandel und haben Anpassungsstrategien oder Grundlagendokumente erarbeitet.⁴⁰

Das **«Pilotprogramm Anpassung an den Klimawandel»** zielt darauf ab, innovative und beispielhafte Projekte zur Anpassung an den Klimawandel in Kantonen, Regionen und Gemeinden anzustossen und mit Hilfe finanzieller Unterstützung des Bundes umzusetzen. Die Projekte sollen dazu beitragen, vor Ort die Klimarisiken zu verringern und die Chancen zu nutzen. Im Mittelpunkt stehen folgende für die ländlichen Räume und Berggebiete besonders relevante Themen: Umgang mit lokaler Wasserknappheit, Umgang mit Naturgefahren, Management der Veränderungen in den Bereichen Ökosysteme und Biodiversität, Land- und Waldwirtschaft sowie Tiergesundheit.

In der Bundesverfassung wird festgehalten, dass sich die Eidgenossenschaft für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen einsetzt (Art. 2 Abs. 4 BV). Diese Aufgabe erfüllen u.a. **die Biodiversitäts- und Landschaftspolitik**, gestützt auf das Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966 (NGH; SR 451). Dabei handelt es sich um eine

⁴⁰ Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.) (2012): Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz - Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder. Erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 2. März 2012.

Verbundaufgabe (vgl. Kapitel 5.1). Im Bereich des Artenschutzes und der Biotopinventare legt der Bund dar, was und wie zu schützen ist (Art. 78 Abs. 4 BV). Mit den Programmvereinbarungen nach Artikel 5, 18 und 23d NHG unterstützt er die Kantone beim Vollzug.

Im Jahr 2012 hat der Bundesrat die Schweizerische **Biodiversitätsstrategie** beschlossen. Zur Konkretisierung der für die Erreichung der Ziele nötigen Massnahmen wird zurzeit ein Aktionsplan erarbeitet, der die Aufgaben der verschiedenen Sektoralpolitiken präzisieren wird. Für den Erhalt und die Förderung der Biodiversität kommt der ökologischen Infrastruktur bestehend aus Schutz- und Vernetzungsgebieten eine entscheidende Bedeutung zu. Wirksam erhaltene, gut vernetzte und funktionsfähige Lebensräume sind eine Grundvoraussetzung für eine reichhaltige und gegenüber Veränderungen reaktionsfähige Biodiversität.

Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Insbesondere schont er bei der Erfüllung seiner Aufgaben Landschaften, Ortsbilder und geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler (Art. 78 Abs. 2 BV). Der Bundesrat erstellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen **Inventare von Objekten nationaler Bedeutung**. Ein derartiges Objekt muss ungeschmälert erhalten werden (Art. 5 und 6 NHG). Weiter besteht mit dem **Landschaftskonzept** Schweiz ein Konzept nach Artikel 13 RPG, welches behördenverbindlich Sachziele und Massnahmen für die landschaftsrelevanten Sektoralpolitiken enthält.

Der Bund unterstützt regionale Initiativen für die Errichtung und den Betrieb von **Pärken von nationaler Bedeutung** mittels Finanzhilfen und Parklabel. Damit will er Regionen fördern, die besonders hohe Natur- und Landschaftswerte besitzen und eine nachhaltige Entwicklung anstreben. Die Kantone unterstützen regionale Bestrebungen zur Errichtung und Erhaltung dieser Pärke und sorgen dafür, dass die Bevölkerung der betroffenen Gemeinden mitwirken kann (Art. 23i NHG). Zudem unterstützt der Bund die Stätten des UNESCO Weltkulturerbes finanziell.

5.2.9 Energiepolitik

Bund und Kantone setzen sich für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch ein. Dabei werden die Verhältnisse der einzelnen Landesgegenden und die wirtschaftliche Tragbarkeit berücksichtigt (Art. 89 Abs. 1 und 5 BV). Ab 1990 haben alle Kantone eigene Energiegesetze und energiepolitische Regelungen erlassen.

Im Rahmen der **Energiestrategie 2050** sollen die bestehenden Kernkraftwerke am Ende ihrer sicherheitstechnischen Betriebsdauer stillgelegt werden. Um den Wegfall dieser Stromproduktion aufzufangen, sollen u.a. der Energie- und Stromverbrauch gesenkt und die Wasserkraft und weitere erneuerbare Energien ausgebaut werden. Dieser Ausbau bietet auch Chancen für die ländlichen Räume und Berggebiete. Dabei sind Interessenskonflikte mit dem Umwelt-, Gewässer-, Denkmal- und Landschaftsschutz sowie der Raumplanung absehbar. Diese sollten frühzeitig mit einem Konfliktmanagement und Interessenabwägungen angegangen werden.

Im **Entwurf für ein revidiertes Energiegesetz** vom 4. September 2013 wird in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, dass die Kantone mit Unterstützung des Bundes ein Konzept

für den Ausbau erneuerbarer Energien erarbeiten, insbesondere für die Wasser- und Windkraft. Dabei sollen die Gemeinden und betroffenen Kreise einbezogen werden und gegenläufige Anliegen, insbesondere Schutzanliegen, berücksichtigt werden. Das Konzept soll als Grundlage für die entsprechenden Richtplaneinträge der Kantone dienen (Art. 11 Abs. 1 und 3 sowie Art. 13 Entwurf rev. EnG).

5.2.10 Internationaler und europäischer Kontext

Im internationalen und europäischen Kontext hat sich die Politik für die ländlichen Räume in den vergangenen Jahren grundlegend geändert. Theorie und Praxis gehen von einem sogenannten «Neuen Paradigma für den ländlichen Raum» aus.⁴¹ Dieses setzt statt einer finanziellen Umverteilungs- und Subventionspolitik auf eine Politik, die territorial spezifische Potenziale fördert und darauf abzielt, Wertschöpfung durch gezielte Investitionen v.a. in Human- und Sozialkapital zu generieren und damit regionale Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Eine solche Politik fokussiert auf die besonderen Attraktivitätswerte des ländlichen Raums und fördert deren Inwertsetzung. Für die Umsetzung einer solchen Politik braucht es grundlegende Änderungen in der Art und Weise, wie Regierungen Politikmassnahmen konzipieren und umsetzen, und es sind ressortübergreifende Multi-Level-Governance-Ansätze gefragt.⁴² In einer weiteren Studie der OECD werden verschiedene Governance-Modelle von Stadt-Land-Partnerschaften vorgeschlagen, um den engen Verflechtungen der beiden Teilräume gerecht zu werden.⁴³

Das neue Paradigma spielt unter anderem in der revidierten Kohäsionspolitik der EU und damit bei der Umsetzung von Interreg und der Makroregionalen Strategie für den Alpenraum (EUSALP⁴⁴) eine wichtige Rolle.

Interreg ist Teil der grenzübergreifenden Schiene der EU-Kohäsionspolitik, einer Investitionspolitik, die zum Ziel hat, Arbeitsplätze zu schaffen, die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum zu fördern, die Lebensqualität zu verbessern und eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Interreg unterstützt die teilnehmenden Staaten und Regionen, grenzübergreifende Herausforderungen anzugehen – ein Muss, um in der heutigen, funktional verflochtenen Welt Arbeitsplätze zu schaffen, soziale Unterschiede abzubauen, Verkehrsinfrastrukturen auszubauen oder die Umwelt zu schützen. Die Schweiz nimmt seit den 1990er-Jahren an Interreg teil, seit 2008 ist die Teilnahme Bestandteil der NRP und somit mehrheitlich auf wirtschaftliche Entwicklung ausgerichtet. Die Schweiz nimmt an vier grenzüberschreitenden (Alpenrhein–Bodensee–Hochrhein, Oberrhein, France–Suisse, Italia–Svizzera) und zwei transnationalen Programmen (Alpenraum, Nordwesteuropa) sowie am interregionalen

⁴¹ Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD): (2006). The New Rural Paradigm. OECD. Paris./Ward, N., Brown, D.L. (2009): Placing the Rural in Regional Development. *Regional Studies*, 43(10), 1237-1244.

⁴² Pike, A., Rodriguez-Pose, A., und Thomaney, J. (2006): *Local and Regional Development*. New York.

⁴³ Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD): (2013): *Rural-Urban Partnerships. An integrated approach to economic development*. Paris.

⁴⁴ Bund und Kantone sind im Steering Committee der EUSALP vertreten sowie die anderen alpinen Länder und Regionen.

Interreg Europe, am Städtenetzwerk URBACT und am Raumberechnungsprogramm ESPON teil.

Am 19. Dezember 2013 hat der Europäische Rat die Europäische Kommission beauftragt, die EUSALP bis Juni 2015 zu erarbeiten.⁴⁵ Anlass dazu waren territoriale, wirtschaftliche und soziale Ungleichgewichte zwischen Städten und ländlichen Gebieten in den Alpen. Zudem können aktuelle Herausforderungen (Energie, Verkehr, Tourismus, Klimawandel, etc.) gemeinsam besser angepackt werden, und der Alpenraum kann sich innerhalb Europas besser positionieren und sichtbar machen. Eine Makroregionale Strategie ist kein neues Instrument, sondern fördert die Zusammenarbeit von EU- und Drittstaaten auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene sowie zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in bestimmten, gemeinsam definierten strategischen Bereichen. Durch die Bündelung von bestehenden Finanzierungen soll ein Mehrwert generiert werden. Aus Sicht der EU soll mit dem Instrument der Makroregionalen Strategien die Umsetzung der EU2020-Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum unterstützt werden. Die EUSALP wird die Themenbereiche «Wettbewerbsfähigkeit und Innovation», «Umweltfreundliche Mobilität» und «Energie und Ressourcen» umfassen. Bisher wurden drei Makroregionale Strategien durch den Europäischen Rat verabschiedet (Ostsee 2007, Donaauraum 2009 und adriatisch-ionischer Raum 2014). Die Makroregionale Strategie für den Alpenraum soll voraussichtlich im Sommer 2015 verabschiedet werden und ab Herbst/Winter 2015 soll die Umsetzung starten. Das Interreg-Alpenraumprogramm wird bei der Umsetzung eine wichtige Rolle spielen. Die Rolle der bestehenden Alpenkonvention gilt es noch zu präzisieren.

Konkret umgesetzt wird das neue Paradigma auch im EU-Förderprogramm LEADER («Liaison entre actions de développement de l'économie rurale»). LEADER ist ein europäisches Förderinstrument für den ländlichen Raum und wird vom Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER) finanziert. Der LEADER-Ansatz geht davon aus, dass Entwicklungsstrategien angesichts der Vielfalt der ländlichen Räume effektiver und effizienter sind, wenn sie durch lokale Akteure auf lokaler Ebene beschlossen und umgesetzt werden. In ausgewählten LEADER-Gebieten werden lokale Aktionsgruppen eingesetzt, die im Rahmen eines Bottom-up-Ansatzes regionale Entwicklungsstrategien entwerfen und Projekte entwickeln, die die territorialen Stärken fördern und in Wert setzen. In Baden-Württemberg beispielsweise werden die lokalen Aktionsgruppen bei der Umsetzung durch das Ministerium für Ernährung und ländlichen Raum, das zuständige Regierungspräsidium und die Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume unterstützt. In Finnland konkretisieren die lokalen Aktionsgruppen die nationale Politik für den ländlichen Raum, und ein übergeordnetes Gremium auf nationaler Ebene koordiniert die unterschiedlichen Sektoralpolitiken.⁴⁶

⁴⁵ European Council (19/20 Dezember 2013): Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf, Zugriff 22.01.2015.

⁴⁶ Europäischer Rechnungshof (2010): Umsetzung des Leader-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums, Sonderbericht Nr. 5/2010. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union: Luxemburg.

5.3 Koordination und Konfliktmanagement

Das Engagement des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete ist sehr vielfältig (siehe Kapitel 5.2). Diese Vielfalt und inhaltliche Breite der Bundespolitiken ist das Resultat einer sich über die Zeit hinweg veränderten Problemwahrnehmung. Neuere Gesetzgebungsphasen beziehungsweise neuere Instrumente und Massnahmen haben die bereits Bestehenden deshalb nicht in jedem Fall kohärent ergänzt, sondern sind sektorspezifischen Logiken oder Volksentscheiden gefolgt (z. B. Alpeninitiative, Zweitwohnungsbau). Die Konsequenz dieser Entwicklung ist ein breites Nebeneinander von politischen und rechtlichen Vorgaben, Instrumenten und Massnahmen, welche in den verschiedenen Sektoralpolitiken verankert sind und umgesetzt werden. Somit stellt das Bundesrecht eine **historisch gewachsene Sammlung und kein in sich widerspruchsfreies Regelwerk** dar. Obschon die meisten Instrumente und Massnahmen kohärente Zielsetzungen aufweisen, gibt es auch Widersprüche und Instrumente und Massnahmen mit redundanten Wirkungen, wodurch auf der Umsetzungsebene Nutzungskonflikte entstehen können. Zudem sind gewisse Interessen der verschiedenen Politikbereiche «von Natur aus» gegenläufig. So wird der Ausbau von grossen Tourismusinfrastrukturen auch in Zukunft oft in Konflikt mit gewissen Schutzbestimmungen geraten und damit eine Koordination und Abwägung der verschiedenen Interessen nötig machen. Wie bereits in den vorangehenden Kapiteln aufgezeigt, sind die **Bundeskompetenzen und -aktivitäten nicht in allen Sektoralpolitiken gleich gross**. Auch in dieser unterschiedlichen Aufgabenteilung kann ein Konfliktpotenzial liegen und Koordinationsprobleme können auftreten, weil die Sicherung der Kohärenz auf verschiedene Ebenen verteilt ist.

Aufgrund dieser Problematiken bestehen in den verschiedenen Sektoralpolitiken des Bundes sowie sektorübergreifend **Mechanismen**, um Konflikte entweder zu vermeiden oder in einem Interessenabwägungsprozess gesetzeskonforme Entscheide zu treffen. Die folgenden Beispiele sollen dies veranschaulichen.

Für die Koordination der raumordnungspolitisch relevanten Aufgaben der Departemente, Ämter und Dienststellen der allgemeinen Bundesverwaltung (Verwaltungseinheiten) ist die **Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben** (nachfolgend: **KoVo**) eine wichtige rechtliche Grundlage. Die KoVo verpflichtet die Departemente, Ämter und Dienststellen der Bundesverwaltung zur raumordnungspolitischen Kooperation und Koordination. Als bundesinternes Organ zur politikübergreifenden Zusammenarbeit nimmt die Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) eine wichtige Stellung ein. Sie unterstützt die verschiedenen Verwaltungseinheiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und stellt deren Aufgaben in einen raumordnungspolitischen Gesamtzusammenhang. Mit einem spezifischen Fokus auf die Koordination und Vernetzung der überwiegend in den ländlichen Räumen und Berggebieten wirksamen Sektoralpolitiken des Bundes wurde Ende 2002 das BNLR als Ausschuss der ROK geschaffen (mehr dazu siehe Exkurs 4).

Exkurs 4: Bundesnetzwerk Ländlicher Raum

Die ROK, welche in der KoVo verankert ist und als verwaltungsinterne Koordinationsplattform fungiert, hat am 26. November 2002 der Schaffung des BNLR zugestimmt. Das BNLR besteht aus ARE, Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und SECO und hat die Aufgabe, die Sektoralpolitiken des Bundes im ländlichen Raum über die bestehenden Verfahren hinaus zu koordinieren und zu vernetzen. Dabei verfolgt das BNLR die **folgenden Ziele**:⁴⁷

- Entwicklung einer kohärenten Politik des Bundes für den ländlichen Raum;
- Koordination der relevanten Bundesaufgaben (BAFU, BLW, SECO, ARE) in den ländlichen Räumen und in Abstimmung mit dem urbanen Raum;
- Initiierung von gemeinsamen innovativen Projekten;
- Gewährleistung des Informationsaustauschs zwischen den Bundesstellen (in einem 2. Schritt auch vertikal mit Kantonen/Regionen).

Neben dem Informationsaustausch und der verstärkten Koordination der relevanten Bundesstellen im ländlichen Raum widmete sich das BNLR primär folgenden Schwerpunkten:

- Erarbeitung des **Werkstattberichtes** zur Politik des ländlichen Raumes⁴⁸ (2005) u.a. als Grundlage für den **Raumentwicklungsbericht 2005** und für das **Raumkonzept Schweiz**;
- Initiierung und Umsetzung von **Modellvorhaben** für eine nachhaltige Raumentwicklung in den ländlichen Räumen und Berggebieten;
- Beteiligung an der Erarbeitung des **Grundlagenberichts** für eine umfassende Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete⁴⁹ und an der Erarbeitung des **Expertenberichts** für eine Strategie für die ländlichen Räume und Berggebiete⁵⁰;
- Einbringen von Vorschlägen bei **der Erarbeitung der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete**.

In einigen Sektoralpolitiken werden **Grundsätze** festgelegt, bei deren Berücksichtigung Konflikte vermieden werden können. Beispielsweise wird als Grundsatz festgehalten, mit welchen anderen Politikbereichen eine speziell gute **Koordination** erforderlich ist. Zum Beispiel im LwG, welches in Artikel 2 Absatz 2 verlangt, dass die Massnahmen des Bundes mit den Instrumenten der Regionalpolitik koordiniert werden müssen. Weiter wird in Artikel 90 LwG

⁴⁷ Gemäss dem ersten Protokoll des Bundesnetzwerks Ländlicher Raum, 2002.

⁴⁸ Kerngruppe Bundesnetzwerk ländliche Räume (2005): Werkstattbericht: Politik des ländlichen Raumes.

⁴⁹ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014): Bericht für die Erarbeitung einer umfassenden Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete: Massnahme 69 der Legislaturplanung 2011-2015 zur Erreichung des Ziels 17 «Die gesellschaftliche Kohäsion wird gestärkt und gemeinsame Werte werden gefördert.», Bern.

⁵⁰ Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2014): Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. Überreicht durch die Mitglieder der Strategiegruppe «Motion Maissen». Bern, Juni 2014.

verlangt, dass die Objekte von nationaler Bedeutung bei Strukturverbesserungen berücksichtigt werden müssen.

Im NHG wird festgelegt, welchen **Interessen in einem bestimmten Fall Vorrang** gegeben werden muss. Artikel 3 Absatz 1 NHG schreibt vor, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, die geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben müssen.⁵¹ In einigen Fällen hält das NHG auch fest, wie die **Interessenabwägung** vorzunehmen ist. Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung eines Inventars gemäss Artikel 5 NHG darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Bei solchen Interessenabwägungen kommt den Gutachten der **Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK)** eine wichtige Rolle zu (Art. 7 NHG, Art. 24 und 25 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz [NHV; SR 451.1]). In den Moorlandschaften von nationaler Bedeutung besteht nur ein sehr begrenzter Spielraum bei Interessenabwägungen (Art. 23d NHG).

Weitere wichtige Instrumente für eine frühzeitige Vermeidung von Nutzungskonflikten und das Abwägen von Interessen sind in der **Raumplanung** angelegt. Dazu gehören im Wesentlichen die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die kantonalen Richtpläne sowie die kommunalen Nutzungspläne.

Die **Konzepte und Sachpläne** nach Artikel 13 RPG stellen die wichtigsten Raumplanungsinstrumente des Bundes dar. Sie werden von den zuständigen Bundesstellen erarbeitet. Dank des frühzeitigen Einbezugs der betroffenen Behörden des Bundes, der Kantone und des benachbarten Auslandes (Art. 18 Abs. 1 Bst. a der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]) sollen allfällige Konflikte rechtzeitig und partnerschaftlich gelöst werden können.

Der Bund zeigt in den Sachplänen⁵², wie er seine raumwirksamen Aufgaben in einem bestimmten Sach- oder Themenbereich wahrnimmt, welche Ziele er verfolgt und in Berücksichtigung welcher Anforderungen und Vorgaben er zu handeln gedenkt. Konzepte zeigen auf, wie der Bund seine Sachziele und Tätigkeiten im Hinblick auf die Erfüllung von Aufgaben, die sich auf Raum und Umwelt erheblich auswirken, abstimmt. Konzepte enthalten generelle Anweisungen an die Bundesstellen, setzen Prioritäten und bestimmen den Einsatz der Bundesmittel. Sie enthalten im Unterschied zu den Sachplänen keine verbindlichen räumlich konkreten Festlegungen. Beschlossene Sachpläne und Konzepte des Bundes sind von

⁵¹ Weitere Beispiele: Im Artikel 165b des LwG wird festgeschrieben, dass Grundeigentümer die Bewirtschaftung und die Pflege von Brachland unentgeltlich dulden müssen, wenn dafür ein öffentliches Interesse besteht. Das Waldgesetz schreibt vor, dass Rodungen verboten sind und dem Natur- und Heimatschutz Rechnung zu tragen ist (Art. 5 Abs. 1 und 4 WaG).

⁵² Existierende Sachpläne: Infrastruktur Strasse (SIN), Infrastruktur Schiene (SIS), Infrastruktur Wasserstrassen (SIW), Infrastruktur Luftfahrt (SIL), Übertragungsleitungen (SÜL), Geologische Tiefenlager (SGT), Militär (SPM) und zusätzliche Informationen zu Bundesinventaren und weiteren Schutz- und Nutzinteressen.

den Kantonen in ihren Richtplänen zu berücksichtigen (Art. 14-25 RPV).⁵³

Der kantonale **Richtplan** ist das zentrale Raumplanungsinstrument der Kantone für die Koordination und Abstimmung der räumlichen Tätigkeiten und deren Ausrichtung auf die erwünschte räumliche Entwicklung. Die Kantone zeigen in den Grundlagen zum Richtplan die absehbaren Nutzungskonflikte auf (Art. 4 Abs. 2 RPV). Dabei ist insbesondere die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet wichtig. Im Rahmen des Richtplans erarbeitet jeder Kanton eine **kantonale Raumentwicklungsstrategie** (mehr dazu siehe auch Exkurs 1 und Exkurs 2 im Kapitel 4.1 beziehungsweise 5.2.2). Diese zeigt die anzustrebende räumliche Entwicklung auf, bildet den Rahmen für die Abstimmung der raumrelevanten Tätigkeiten und sorgt für die Kohärenz zwischen den einzelnen Sachbereichen des kantonalen Richtplans. Zudem stellt sie auf konzeptionell-strategischer Ebene die kantonsübergreifende Koordination sicher. Sie ist Teil des behördenverbindlichen Richtplans. Im Rahmen des Richtplans muss ebenfalls aufgezeigt werden, welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und wie vorzugehen ist, damit eine zeitgerechte Abstimmung erreicht werden kann (Art. 5 Abs. 2 RPV). Zudem muss für Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt, welche Konflikte zwischen verschiedenen Nutzungsinteressen oder mit Schutzanliegen hervorrufen können, im Richtplan eine Grundlage geschaffen werden (Art. 8 Abs. 2 RPG). Die Vorhaben müssen mit den anderen Anliegen und Nutzungsinteressen innerhalb des Kantons sowie über die Kantonsgrenze hinaus, aber auch mit dem Bund, räumlich abgestimmt werden. Um einen geeigneten Standort oder ein geeignetes Gebiet (Evaluation von Alternativen) festzulegen und die grundsätzliche Machbarkeit zu prüfen, ist eine **stufengerechte Interessenabwägung** vorzunehmen. Eine abschliessende Interessenabwägung kann erst auf der nachfolgenden Planungsstufe (Nutzungsplanung, Plangenehmigung, etc.) vorgenommen werden. Bei einer Interessenabwägung nach Artikel 3 RPV sind die Interessen der betroffenen Akteure zu ermitteln und zu beurteilen. Bei der Beurteilung müssen insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen in Betracht gezogen werden. Die ermittelten Interessen müssen auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigt werden.

Auch die **Vorprüfung und Prüfung der kantonalen Richtpläne und ihrer Anpassungen durch den Bund** trägt dazu bei, Interessenskonflikte frühzeitig zu erkennen und – wo möglich – bereits zu lösen. Die Federführung für diese Verfahren liegt beim ARE, das jedoch die betroffenen Bundesstellen (ROK) zur Stellungnahme einlädt. Durch die Involvierung der verschiedenen Bundesämter in die Vorprüfung und Prüfung/Genehmigung eines Richtplans können divergierende Interessen stufengerecht ein erstes Mal abgewogen und Konflikte – wo dies auf Richtplanstufe möglich ist - ausgeräumt werden; ansonsten können Aufträge an die Interessenabwägung im nachfolgenden Planungsverfahren erteilt werden. Bei verbleibenden

⁵³ Das Landschaftskonzept Schweiz (LKS) bildet die verbindliche Richtschnur für den Natur- und Landschaftsschutz bei Bundesaufgaben.

Nationales Sportanlagenkonzept (NASAK): Die Sportanlagen von nationaler Bedeutung können eine nicht unerhebliche Auswirkung auf die Entwicklung der betreffenden Regionen haben. Der Bund legt in einer Konzeption die Kriterien für die nationale Bedeutung und insbesondere auch betreffend Lokalisierung fest.

Differenzen zwischen Bund und Kanton oder zwischen Bundesstellen stellt das ARE zuhanden des Bundesrats einen Antrag, zu welchem eine bundesinterne Ämterkonsultation und ein Mitberichtsverfahren durchgeführt werden. Hat der Bundesrat einmal entschieden, sind die Bundesstellen an die genehmigten Richtplaninhalte und an den Entscheid des Bundesrates gebunden. Bei Differenzen zwischen Bund und Kanton kann, sofern ein rechtlicher Spielraum besteht, ein Bereinigungsverfahren (Art. 12 RPG) durchgeführt werden.

Die **Neue Regionalpolitik (Ausrichtung 2)** ist ebenfalls ein wichtiges Gefäss für die Kooperation zwischen den raumrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes. Mit der Ausrichtung 2 wird das Ziel verfolgt, die Kooperation und die Synergien der Regionalpolitik mit den raumrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes zu stärken. Im Fokus stehen dabei die Innovations-, Bildungs-, Agrar-, Umwelt-, Landschafts-, Energie-, Tourismus- und KMU-Politik. Dabei geht es darum, dass der Bund gegenüber den Kantonen und Regionen eine kohärente, widerspruchsfreie Raumentwicklungspolitik verfolgt, indem Bundesaufgaben koordiniert und aufeinander abgestimmt werden. Die horizontale Zusammenarbeit unter verschiedenen Bundesaufgaben kann durch eine Kooperationsvereinbarung (Memorandum of Understanding) gestaltet werden. Damit werden Ziele, Schnittstellen, Aufgabenteilung sowie Art und Umfang der Zusammenarbeit definiert. Zwar sind solche Kooperationsvereinbarungen unverbindlich, sie stellen aber eine gewisse Formalisierung und erhöhte Sichtbarkeit der Kooperationsbestrebungen dar.⁵⁴

Bei strategischen Projekten im Rahmen einer Sektoralpolitik werden zudem **Begleitgruppen** gebildet, in denen Vertreterinnen und Vertreter anderer Bundesämter ihre Anliegen und Ideen zu einem frühen Zeitpunkt einbringen können. Ein gutes Beispiel für die sektorübergreifende Zusammenarbeit auf Bundesebene ist das Programm **«Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung»**. Die Zusammenarbeit wurde für die Phase 2014 bis 2018 ausgebaut. Neu beteiligen sich acht Bundesämter am Programm und unterstützen 33 Projekte in fünf Themenschwerpunkten. Involviert sind ARE, SECO, BAFU, BLW, das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das Bundesamt für Strassen (ASTRA) sowie das Bundesamt für Sport (BASPO).

⁵⁴ Gegenwärtig bestehende Kooperationsvereinbarungen mit:

- der Kommission für Technologie und Kommunikation (KTI) im Bereich Wissens- und Technologietransfer (WTT) und Förderung des Unternehmertums
- dem Ressort Tourismus des SECO
- dem Bereich Wald/Holz des BAFU
- dem ARE im Bereich Agglomerationspolitik und im Bereich Internationales
- dem BFS im Bereich Daten

5.4 Transferzahlungen in die ländlichen Räume und Berggebiete

Mit den Sektoralpolitiken des Bundes ist eine Vielzahl von Transferzahlungen verbunden. Damit fließen Gelder vom Bund in die Kantone, Städte und Gemeinden oder an andere Empfänger, sei es als Unterstützungsbeitrag bestimmter Art oder als Abgeltung für Leistungen von öffentlichem Interesse. Daneben existieren auch Rückflüsse aus den Gemeinden und Kantonen an den Bund (siehe Beispiel Kanton Graubünden in Abbildung 4).

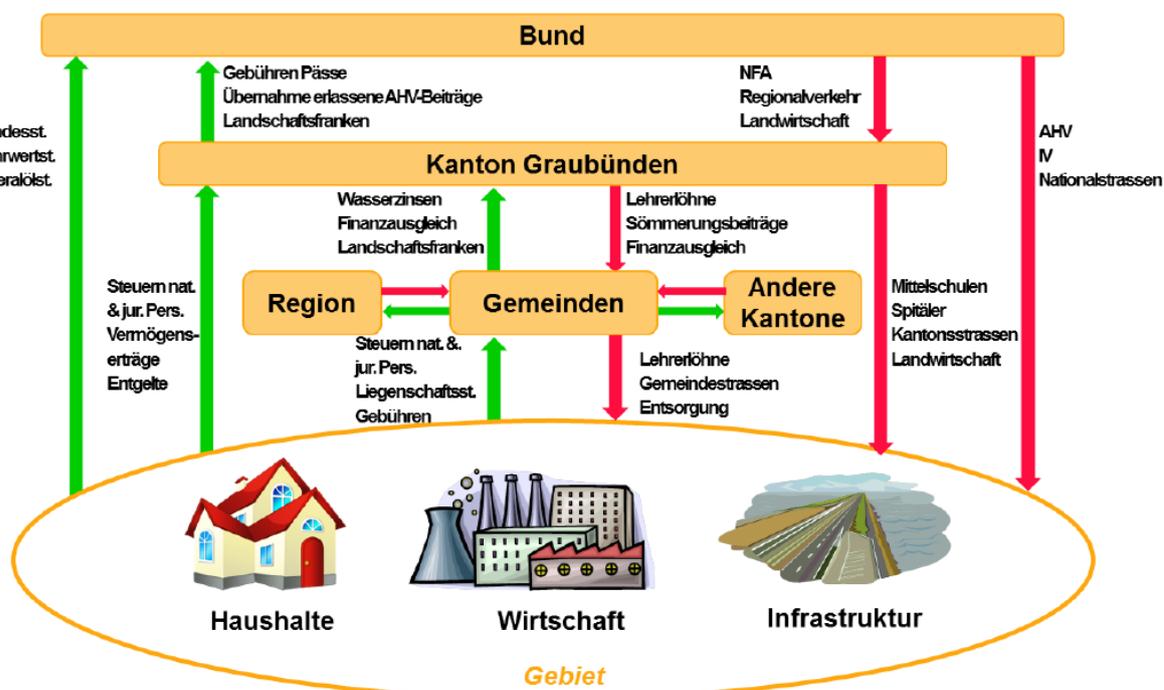


Abbildung 4: Beispiel Kanton Graubünden: System der Transferzahlungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden⁵⁵

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer groben Abschätzung der Finanzflüsse vom Bund in die ländlichen Räume und Berggebiete kurz zusammengefasst.⁵⁶ Die Untersuchung ging dabei der Frage nach, welche Zahlungen des Bundes die Förderung der ländlichen Räume und Berggebiete zum Ziel haben und welcher Anteil dieser Zahlungen auch in diese Räume fließt. Dabei wurden Zahlungen mit direktem Förderaspekt (Absicht diese Räume zu stärken) oder indirektem Förderaspekt (Transferzahlung, bei der die geförderte Tätigkeit oder Leistung schwerpunktmässig in diesen Räumen stattfindet) unterschieden. Leistungen des Bundes beispielsweise an die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und an die Invalidenversicherung (IV), an individuelle Prämienverbilligungen (IPV), an den Fonds für Eisenbahnprojekte etc. wurden dabei nicht berücksichtigt, weil bei diesen Zahlungen weder ein

⁵⁵ Eine Bilanz dieser Zahlungen wurde für den Kanton Graubünden berechnet. Dafür wurden alle öffentlichen Finanzflüsse zwischen dem Bund, dem Kanton Graubünden und seinen Gebieten untersucht. Die Resultate zeigen, dass der Kanton Graubünden klar Nettobezüger öffentlicher Finanzmittel ist. Wirtschaftsforum Graubünden (2014): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Graubündens. Bedeutung der öffentlichen Finanztransfers für Graubünden und seine Gebiete.

⁵⁶ Sofern nicht anders angegeben stammen die Angaben in diesem Kapitel aus: Ecoplan (2014): Grobabschätzung ausgewählter Zahlungen des Bundes zur Unterstützung des ländlichen Raums. Input-Papier zuhanden des ARE. 28. Oktober 2014, Bern. (nicht publizierte Studie).

direkter noch ein indirekter Förderaspekt für die ländlichen Räume und Berggebiete vorliegt. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden Einnahmenverzichte (z. B. Steuererleichterungen) vom Bund oder Rückflüsse aus den ländlichen Räumen und Berggebieten an den Bund oder in städtische Gebiete.

Die jährlichen Bundesausgaben belaufen sich auf rund 63,7 Milliarden Franken. Davon sind 43,7 Milliarden Franken Transferzahlungen (Summe aller Subventionen, Anteile der Kantone und Dritter an Bundeseinnahmen und NFA).

- Von diesen wurden wiederum 12,7 Milliarden Franken näher untersucht, weil sie für die ländlichen Räume und für die Berggebiete von besonderer Bedeutung sind. Darin enthalten sind Subventionen⁵⁷ mit direktem oder indirektem Förderaspekt für die ländlichen Räume, der nationale Finanz- und Ressourcenausgleich⁵⁸ sowie Kantonsanteile an der LSVA, allgemeine Strassenbeiträge und Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen. Die Abklärungen haben gezeigt, dass von diesen 12,7 Milliarden Franken rund 6,8 Milliarden Franken jährlich vom Bund in die ländlichen Räume und Berggebiete⁵⁹ fliessen.
- Die restlichen 31 Milliarden Franken Transferzahlungen werden «ohne Förderaspekt», also nach anderen Kriterien auf die ländlichen und urbanen Räume verteilt, wobei die Anteile der ländlichen Räume und Berggebiete nicht geschätzt und nicht aufgeführt wurden, da sich das Kapitel auf den Förderaspekt konzentriert.

Die folgende Tabelle sowie die Erläuterungen und Abbildungen zeigen die Zusammensetzung der Zahlungen des Bundes mit einem direkten oder indirekten Förderaspekt für die ländlichen Räume und Berggebiete genauer auf.

⁵⁷ Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2013): Subventionen des Bundes im Jahr 2013. http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/subv_subventionsueberpruefung/grafiken/0_Grafiken_Subventionen_Bund.pdf, Zugriff 22.01.2015.

⁵⁸ Im Rahmen der Abschätzung wurden beim Finanzausgleich vertikale und horizontale Ressourcenausgleich und der geografisch-topographischen Lastenausgleich berücksichtigt. Der soziodemografische Lastenausgleich und der Härteausgleich wurden nicht berücksichtigt.

⁵⁹ Für die Abschätzung wurde vereinfacht angenommen, dass die Agglomerationen und Isolierten Städte nicht zu den ländlichen Räumen und Berggebieten gehören. Bundesamt für Statistik (BFS) (2014): Agglomerationen und Metropolräume. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html, Zugriff 22.01.2015.

Tabelle 2: Übersicht über die wichtigen Bundesausgaben mit Förderaspekt für die ländlichen Räume und Berggebiete (Jahr 2012/13, LR = ländliche Räume, BG = Berggebiete)

	Kategorie	Betrag in LR und BG in Mio. CHF ⁶⁰	Total Betrag in Kategorie in Mio. CHF
Direkter Förderaspekt	Subventionen mit direktem Förderaspekt für die LR und BG (z. B. Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen, NRP, Schweizer Nationalpark)	135	140
Indirekter Förderaspekt	Subventionen mit indirektem Förderaspekt für die LR und BG (z. B. Hochwasserschutz, Pärke, Waldpflege, regionaler Personenverkehr, Hauptstrassen)	1'667	4'068
	Direktzahlungen Landwirtschaft	2'046	2'799
	Übrige Subventionen Landwirtschaft (z. B. Zulagen Milchwirtschaft, Strukturverbesserungen)	591	774
	Kantonsanteile an der LSVA ⁶¹	167	497
	Allgemeine Strassenbeiträge und Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen	135	374
	Vertikaler Finanzausgleich (Ressourcenausgleich, geografisch-topografischer Lastenausgleich)	1'420	2'562
	Horizontaler Finanzausgleich (Ressourcenausgleich) ⁶²	644	1'500
	Total indirekter Förderaspekt für LR und BG	6'670	12'574
Total der berücksichtigten Zahlungen		6'805	12'714

⁶⁰ Verwendete Anrechnungsfaktoren:

- Beiträge mit direktem Förderaspekt: Annahme, dass 100 Prozent in die ländlichen Räume und Berggebiete fließen. Bei der Postzustellermässigung für Zeitungen und Zeitschriften wird geschätzt, dass von insgesamt 50 Millionen Franken rund die Hälfte in die ländlichen Räume und Berggebiete fließen.
- Finanzausgleich und indirekte Subventionen: Aufteilung innerhalb der Kantone gemäss einem Mischindex mit Gewichtung zu je einem Drittel der Anrechnungsfaktoren «Vollzeitstellen», «Bevölkerung», «Produktive Flächen».
- LSVA/Mineralölsteuer: In jedem Kanton wird der effektive Gesamtbetrag gemäss den Bevölkerungsanteilen verteilt, d.h. innerhalb der Kantone wird von einer Gleichverteilung der Zahlungen pro Kopf ausgegangen.
- Landwirtschaft: Verwendung des Anrechnungsfaktors «Landwirtschaftliche (LW) Nutzfläche». Dieser berechnet sich als Anteil landwirtschaftliche Nutzfläche im ländlichen Raum an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche (ganze Schweiz oder Kanton).

⁶¹ Die Angaben der Kantonsanteile pro Kanton an der LSVA stammen aus dem Jahr 2012. Da der Totalbetrag des Jahres 2013 nicht stark vom Betrag des Jahres 2012 abweicht (2012: 497 Millionen und 2013: 493 Millionen) ist anzunehmen, dass auch die Schätzung des Anteils an die LR und BG nicht stark abweicht.

⁶² Die Mittel stammen zwar von den Geberkantonen und nicht vom Bund, es handelt sich aber um eine durch Bundesrecht geregelte und bedeutende Umverteilung, daher wurde sie hier aufgenommen.

Die folgenden Erläuterungen schlüsseln die Zusammensetzung der Beiträge mit direktem und indirektem Förderaspekt weiter auf.

Beiträge mit direktem Förderaspekt für die ländlichen Räume und Berggebiete

Die Beiträge mit direktem Förderaspekt sind Beiträge, die entweder das Ziel haben, die ländlichen Räume und Berggebiete zu stärken oder, die überwiegend in die ländlichen Räume und Berggebiet fließen.

Die Beiträge mit direktem Förderaspekt betragen rund 140 Millionen Franken pro Jahr und fließen zu fast 100 Prozent (135 Millionen Franken) in die ländlichen Räume und Berggebiete. Den grössten Anteil machen mit 44 Millionen Franken die Beiträge für die Hauptstrassen in den ländlichen Räumen und Berggebieten aus. An zweiter Stelle folgen mit rund 40 Millionen Franken die Beiträge der Regionalpolitik⁶³ und an dritter Stelle mit 25 Millionen Franken die Postzustellermässigungen für die Regional- und Lokalpresse⁶⁴. Weitere Beiträge mit direktem Förderaspekt werden zum Beispiel zugunsten des Schweizerischen Nationalparks oder des Autoverlads ausgerichtet.

Beiträge mit indirektem Förderaspekt für die ländlichen Räume und Berggebiete

Durch Beiträge mit indirektem Förderaspekt werden die ländlichen Räume und Berggebiete indirekt unterstützt. Das heisst, dass diese Beiträge Tätigkeiten oder Leistungen unterstützen, welche schwerpunktmässig in den ländlichen Räumen und Berggebieten stattfinden (z. B. Landwirtschaft, Pärke oder Waldschutz). Diese Beiträge lassen sich in folgende Unterkategorien einteilen:

- *Subventionen* für die ländlichen Räume und Berggebiete, welche in Aufgabenbereichen wie Landwirtschaft, Verkehr, Gesundheit, Kultur und Freizeit, Landesverteidigung, Ordnung und öffentliche Sicherheit, Umwelt und Raumordnung (u.a. Hochwasserschutz, Hauptstrassen, Natur- und Landschaft) u.a. abgegolten werden.⁶⁵

⁶³ Diese Zahl wurde vom SECO geschätzt.

⁶⁴ Jährlich wird die Schweizerische Post mit 50 Millionen für Zustellermässigungen für Zeitungen und Zeitschriften unterstützt mit dem Ziel, die kleineren Verlage zu fördern. Davon sind 30 Millionen Franken für die Regional- und Lokalpresse bestimmt. Diese 30 Millionen Franken Subventionen werden nur an kleinere Regionalzeitungen ausgerichtet und nicht an die grossen Tageszeitungen. Es kann vermutet werden, dass diese Mittel tendenziell in die Gebiete ohne Frühzustellung fließen. Daher kann geschätzt werden, dass diese Subventionen zu einem grossen Teil in die ländlichen Räume und Berggebiete fließen. (Ecoplan (2010): Evaluation der Presseförderung seit 2008 und alternativer Modelle. Schlussbericht 22. Dezember 2010 zuhanden des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation im Zusammenhang mit dem Postulat der Staatspolitischen Kommission SPK-NR 09.3980 «Presseförderung. Alternative Modelle zur Posttaxenverbilligung». Bern). Vom BAKOM wird geschätzt, dass von diesen 30 Millionen Franken 25 Millionen in die LR und BG fließen.

⁶⁵ Ein Teil der Ausgaben und Aufwände aus den Bereichen Wirtschaft, Verkehr, Umwelt und Raumordnung wird mit zweckgebundenen Mitteln aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr finanziert.

- Kantonsanteil am *Reinertrag aus der LSVA*: Bei der Verteilung der LSVA-Einnahmen auf die Kantone werden die Auswirkungen des alpenquerenden Schwerverkehrs in den Berg- und Randgebieten berücksichtigt.
- *Allgemeine Strassenbeiträge und Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen*: Die Verteilung der allgemeinen Strassenbeiträge und der Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen basiert u.a. auf der Höhenlage und dem Bergstrassencharakter der kantonalen Strassen.
- Der *vertikale (Bund an die Kantone) und horizontale (Kanton zu Kanton) Finanzausgleich (NFA)*: Im Rahmen des Finanzausgleichs sind der vertikale Ressourcenausgleich und der geographisch-topographische Lastenausgleich von grösster Bedeutung. Der Erstere kompensiert die Ressourcenschwäche der Kantone. Der Letztere kompensiert die Lasten der Steilheit, der Höhe und der dünnen Besiedelung. Für die ländlichen Räume und Berggebiete spielt ebenfalls der horizontale Finanzausgleich eine wesentliche Rolle. Die Empfänger dieser Gelder sind die ressourcenschwachen Kantone.

Unter dem indirekten Förderaspekt werden jährlich rund 12,7 Mrd. Franken ausgezahlt. Rund 6,7 Milliarden Franken oder 53 Prozent davon fliessen in die ländlichen Räume und Berggebiete.

Rund 4 Milliarden Franken der Zahlungen bestehen aus Subventionen in unterschiedlichen Aufgabengebieten. Den grössten Anteil davon machen mit rund 2,5 Milliarden Franken die Subventionen für die Landwirtschaft aus. Davon wiederum sind gut 2 Milliarden Franken Direktzahlungen. Ebenfalls eine wichtige Rolle spielen die Subventionen mit einem indirekten Förderaspekt im Bereich Verkehr mit ca. 1,4 Milliarden Franken (z. B. SBB Infrastruktursubventionen, Regionaler Personenverkehr oder Infrastrukturinvestitionen für weitere konzessionierte Transportunternehmen [KTU]), diejenigen im Bereich Umwelt und Raumordnung mit ca. 90 Millionen Franken (der grösste Anteil davon fliesst in den Hochwasserschutz, andere fliesen zum Beispiel in die Pärke) und diejenigen im Bereich Wirtschaft (vor allem Wald- und Schutzwaldpflege, Schweiz Tourismus und Schutz vor Naturgefahren) mit rund 80 Millionen Franken (siehe Abbildung 5).

Im Rahmen des Kantonsanteils an der LSVA und der allgemeinen Strassenbeiträge sowie der Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen erhalten die ländlichen Räume und Berggebiete rund 300 Millionen Franken.

Über den vertikalen Ressourcenausgleich fliesen rund 1,2 Milliarden Franken in die ländlichen Räume und Berggebiete (54 Prozent vom Total), über den geografisch-topographischen Lastenausgleich rund 0,2 Milliarden Franken und über den horizontalen Finanzausgleich rund 0,6 Milliarden Franken.

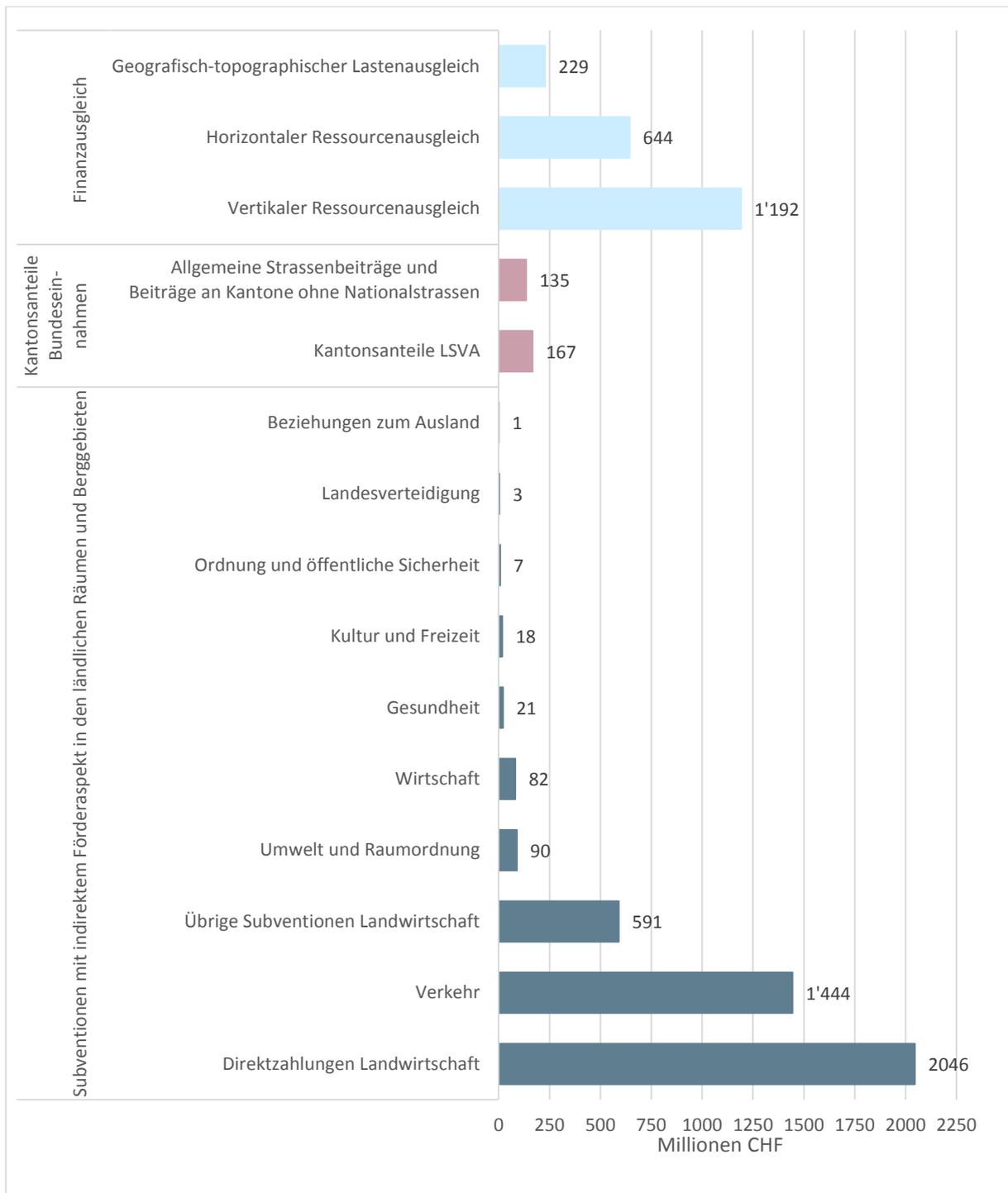


Abbildung 5: Zusammensetzung der Beiträge mit indirektem Förderaspekt für die ländlichen Räume und Berggebiete (Kategorien gemäss Subventionsdatenbank, Beträge in Mio. CHF, Jahr 2013)

5.5 Lücken im Instrumentarium der Sektoralpolitiken des Bundes (Handlungsbedarf)

Die Politiken des Bundes mit Auswirkungen in den ländlichen Räumen und Berggebieten sind thematisch breit aufgestellt und decken damit die meisten Herausforderungen in diesen Räumen ab.⁶⁶ Nicht nur inhaltlich, sondern auch im Hinblick auf die Umsetzung der Politiken ist die Schweiz im internationalen Vergleich gut aufgestellt.⁶⁷ Dennoch wurden verschiedentlich Lücken und Verbesserungsbedarf bei der Politikumsetzung identifiziert, in bestimmten Bereichen bestehen ausserdem noch zu wenige oder keine Instrumente und/oder Massnahmen.

Bei folgenden identifizierten **Lücken** besteht Handlungsbedarf:

- Auf Bundesebene existiert **keine einheitliche Strategie** für die künftige Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete, welche eine Vision und Ziele vorgibt, als übergeordnete Leitlinie gilt und die Funktionen und Leistungen dieser Räume für die nachhaltige Entwicklung der Schweiz aufzeigt.
- Die **Zusammenarbeit, welche partnerschaftlich, grenz- und sektorübergreifend** nach Lösungen sucht, ist für eine räumliche kohärente Entwicklung noch mangelhaft und muss gestärkt werden.
- Viele Instrumente und Massnahmen werden aus einer sektoralen Optik heraus entwickelt ohne dabei die räumlichen Auswirkungen in Betracht zu ziehen. Dies führt dazu, dass bei der Umsetzung dieser Instrumente und Massnahmen auf regionaler Ebene die **räumlich strategische Orientierung** mangelhaft ist. Das heisst, die Instrumente und Massnahmen sind zu wenig an die Vorgaben des kantonalen Richtplans und/oder regionaler räumlicher Strategien (wo solche bestehen) angeknüpft und dadurch räumlich mangelhaft aufeinander abgestimmt. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit für Zielkonflikte.

Eine damit verbundene Problematik ist, dass viele Regionen über keine **klare Strategie für die regionale Entwicklung** verfügen, die aufzeigt, welche Rolle die ländlichen Räume und Berggebiete innerhalb der funktionalen Räume spielen, welche dezentrale Besiedlung angestrebt wird und wo gemäss der Stärken der Region Nutzungsschwerpunkte gesetzt werden. Verfügt eine Region über keine solche Strategie, schwächt dies ihre Entwicklungsperspektiven, weil sie sich nicht eindeutig positionieren kann. Eine regionale Entwicklungsstrategie als regionale Konkretisierung des Raumkonzepts Schweiz würde helfen, die Stärken der Regionen zu betonen und nach aussen zu tragen sowie das Identitätsgefühl und das Regionalbewusstsein der lokalen Akteure erhöhen. Es bestehen zwar bereits unterschiedliche Mechanismen für die Koordination und die Interessensabwägung (siehe Kapitel 5.3), doch können die zahlreichen **Zielkonflikte** bei der Politikumsetzung nicht immer gelöst oder vermindert werden. Die Hauptgründe dafür sind lückenhafte **horizontale und vertikale Koordinationsmechanismen** sowie die **mangelhafte**

⁶⁶ Ecoplan (2012): Politikinstrumente für den ländlichen Raum: Synergien, Widersprüche und Lücken. Bundesamt für Raumentwicklung: Bern.

⁶⁷ Gløersen, E. und Michelet, J. (2014): Experiences and concepts on vertical and horizontal coordination for regional development policy. Input paper 5A. Université de Genève, Département de Géographie et d'Environnement: Genf.

räumliche Optik der Sektoralpolitiken. Ein weiterer Grund sind die zwischen den Sektoralpolitiken bestehenden Unterschiede bei der Umschreibung des ländlichen Raums, der Definition der dezentralen Besiedlung⁶⁸ und der Subsidiarität. Diese Unterschiede führen zu **divergierenden Entwicklungsvorstellungen** in einzelnen Bereichen. Erschwerend wirken zudem die teilweise gegenläufigen Zielsetzungen der verschiedenen Sektoralpolitiken (siehe dazu auch Kapitel 5.3). Um einen Beitrag zur Lösung der Konflikte zu leisten, gilt es das Konfliktmanagement zu verbessern, beispielsweise durch weiterentwickelte Formen der Interessensabwägung und innovative Koordinationsansätze. **Zielkonflikte** bestehen vor allem im Spannungsfeld zwischen **Schutz und Nutzung** und zwischen **verschiedenen Nutzungen**. Folgende treten häufig auf:

- *Tourismuspolitik vs. Raumplanung und Landschaftsschutz:* Raumplanung hat den haushälterischen Umgang mit dem Boden zum Ziel und Anliegen des Landschaftsschutzes ist es, vorhandene Landschaftsqualitäten zu berücksichtigen. Diese Aspekte können zu Gewinneinbussen für gewisse Sparten im Tourismus führen, welcher von hoher Relevanz für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region ist.
- *Produktion von erneuerbaren Energien vs. Natur- und Umweltschutz:* Die Interessen der Energiepolitik können beispielsweise im Konflikt mit den Interessen des Landschafts-, des Natur- oder des Gewässerschutzes stehen.
- *Raumplanung vs. wirtschaftliche Interessen:* Aus Sicht der Wirtschaftsförderung stehen die Einschränkungen im Bereich der Raumplanung im Konflikt mit der unternehmerischen Freiheit und der Wettbewerbsfähigkeit.

Vor allem im Bereich des sozialen Zusammenhalts (Herausforderung 1 und 2) in den ländlichen Räumen und Berggebieten bestehen im Hinblick auf den demografischen Wandel noch zu wenig griffige Instrumente und/oder Massnahmen. Für die Lebensqualität und die Attraktivität der ländlichen Räume und Berggebiete als Wohn- und Arbeitsstandorte sind sowohl die Integration von neuen Zuzügerinnen und Zuzüglern und der soziale Zusammenhalt der Bevölkerung durch die Förderung kultureller Tätigkeiten als auch das Schaffen von Begegnungsorten und die Dorfkernerneuerung zentral. Diese Prozesse sollten für eine nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete aktiver gefördert werden.⁶⁹

⁶⁸ Ein unterschiedliches Verständnis der dezentralen Besiedlung haben beispielsweise die Raumplanung, die NRP und die Agrarpolitik. Die Agrarpolitik strebt eher eine flächendeckende Besiedelung der Schweiz (auch aller peripheren Räume) an und stellt mittels Strukturverbesserungen, Direktzahlungen und Ressourcenprogrammen Geld dafür zur Verfügung. Die NRP und das Raumkonzept hingegen streben die Stärkung der Zentren an. Eine Folge des unterschiedlichen Verständnisses der dezentralen Besiedelung ist, dass unklar bleibt, wo welche Qualität der Grundversorgung für welche Zwecke gewährleistet sein soll (Ecoplan, 2012).

⁶⁹ Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) unterstützt mit dem Programm «Periurban» ländliche Gemeinden, die mit innovativen Projekten den sozialen Zusammenhalt und die Partizipation der Bevölkerung stärken wollen. Fokus sind die periurbanen ländlichen Räume. Die genannten Herausforderungen sind jedoch für alle ländlichen Räume und Berggebiete relevant und müssen bewältigt werden.

Teil B: Vision, Ziele und Handlungsansätze des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete

6 Politikkonzept

Aufgrund der vielfältigen Herausforderungen, der unterschiedlichen, in den ländlichen Räumen und Berggebieten wirkenden sektoralpolitischen Instrumente und Massnahmen sowie der erkannten Lücken wurde ein Konzept für eine Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete entwickelt. Das Konzept (siehe Abbildung 6) enthält die vom Bund formulierten strategischen Elemente für die kohärente Umsetzung der Sektoralpolitiken in den ländlichen Räumen und Berggebieten. Dazu gehören eine Vision, langfristige Ziele und strategische Handlungsansätze, welche als Leitlinien für die Politikumsetzung dienen und aufzeigen, wie die Ziele erreicht werden sollen.

Mit diesem Politikkonzept will der Bund erreichen, dass sich die für die ländlichen Räume und Berggebiete relevanten Sektoralpolitiken bei deren Weiterentwicklung an den Zielen und strategischen Handlungsansätzen orientieren.



Abbildung 6: Politikkonzept der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete

6.1 Vision

Die Vision berücksichtigt die Vielfalt der ländlichen Räume und Berggebiete der Schweiz sowie deren spezifische Potenziale. Sie orientiert sich an den Funktionen, die die ländlichen Räume und Berggebiete durch ihre Besonderheiten für die Schweiz übernehmen. Zudem fordert die Vision die ländlichen Räume und Berggebiete auf, gemeinsam mit dem Bund, den Kantonen und anderen relevanten Akteuren, tragfähige Perspektiven für die Zukunft zu entwickeln. Darüber hinaus wird in der Vision deutlich, dass sich die ländlichen Räume und Berggebiete der Schweiz nur in Partnerschaft mit den Agglomerationen entwickeln können.

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

Die ländlichen Räume und Berggebiete leisten in ihrer Vielfalt und mit ihren spezifischen Potenzialen sowie mit der Nutzung der funktionalen Beziehungen mit den Agglomerationen einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Schweiz.

Für Wohn- und Arbeitsstandorte bestehen langfristige Entwicklungsperspektiven und eine gesicherte Qualität von Natur und Landschaft sowie von Erholungsgebieten.

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

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

6.2 Langfristige Ziele für die ländlichen Räume und Berggebiete

Damit die Vision in der realen Politik ihren Niederschlag findet, werden vier langfristige Ziele festgelegt, welche den anzustrebenden Zustand der ländlichen Räume und Berggebiete beschreiben. An ihnen sollen sich die Sektoralpolitiken des Bundes sowie weitere für die ländlichen Räume und Berggebiete relevanten Akteure orientieren. Die Ziele benennen die vier wesentlichen Aspekte der zukünftigen Entwicklung dieser Räume, die gemeinsam von Bund, Kantonen, Gemeinden und Regionen verfolgt werden sollen. Sie geben eine Antwort auf die beschriebenen Herausforderungen sowie die identifizierten Lücken und reflektieren die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (ökologisch, wirtschaftlich und sozial).

Aufgrund der Heterogenität der ländlichen Räume und Berggebiete unterscheiden sich die Herausforderungen (siehe Kapitel 4.3) je nach Charakteristika des betroffenen ländlichen Raums oder Berggebiets (siehe Kapitel 4.1) und daraus folgernd auch die entsprechende Ausprägung und Gewichtung der langfristigen Ziele. Basierend auf den langfristigen Zielen der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete legen die Akteure auf kantonaler und regionaler Ebene im Rahmen ihrer eigenen Strategieprozesse fest, welche Ziele bei der Politikumsetzung in den jeweiligen Räumen Priorität haben und wie diese differenziert werden sollen.

Ziel 1: Attraktives Lebensumfeld schaffen

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

Ziel 2: Natürliche Ressourcen sichern und in Wert setzen

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

Ziel 3: Wettbewerbsfähigkeit stärken

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

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

6.3 Handlungsansätze

Mit der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete will der Bund die Kohärenz der politischen Instrumente und Massnahmen des Bundes mit Wirkungen in den ländlichen Räumen und Berggebieten der Schweiz sowie die lokalen Akteure stärken. Damit diese Stärkung und damit die Umsetzung der Politik langfristig Erfolg haben kann, soll sich das staatliche Handeln an fünf strategischen Handlungsansätzen orientieren.

6.3.1 Partnerschaftliche sowie grenz- und sektorübergreifende Zusammenarbeit stärken

Die polyzentrische Schweiz, die Nähe von Agglomerationen zu den ländlichen Räumen und die multifunktionalen Talböden in den Berggebieten zeigen, wie bereits heute die Regionen untereinander eng verflochten sind. Damit diese Verflechtungen besser als Chancen für die Entwicklung von Lösungen für die vielfältigen Herausforderungen in den ländlichen Räumen und Berggebieten genutzt werden können, müssen noch vermehrt Kooperationsformen geschaffen und gepflegt werden, die über institutionelle und sektorale Grenzen hinweg reichen (z. B. politikübergreifend, multisektoral, überkantonal und -regional, funktional, Stadt-Land-Partnerschaften).

6.3.2 Horizontale und vertikale Governance stärken

Der Bund verbessert die Koordination seiner Sektoralpolitiken (horizontale Koordination) und schafft die Grundlagen für eine vertikale Zusammenarbeit mit Kantonen, Gemeinden und Regionen (vertikale Koordination). Mit einer besseren horizontalen und vertikalen Koordination kann der Bund selber und, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden, bereits bei der Politikgestaltung und anschliessend bei der Umsetzung die Entstehung von Widersprüchen und Konflikten minimieren. Dies vereinfacht die Umsetzung der Sektoralpolitiken durch die regionalen und lokalen Akteure, wodurch die gesetzten Ziele effektiver erreicht werden. Zudem können auch die Kantone und Gemeinden ihre Anliegen besser gegenüber dem Bund kommunizieren. Damit wird eine effizientere Koordination erreicht und die Verwendung von Bundesmitteln optimiert.

6.3.3 Nutzungsschwerpunkte setzen und Zentren stärken

Die ländlichen, mittel- und kleinstädtischen Zentren sowie die alpinen Tourismuszentren und die Agglomerationen im Berggebiet sind zu stärken. Die verschiedenen ländlichen Räume und Berggebiete identifizieren ihre Besonderheiten und Stärken und legen ihre Nutzungsschwerpunkte entsprechend fest. Diese gilt es strategisch einzusetzen und weiterzuentwickeln. Die Nutzungsschwerpunkte orientieren sich an den tripartit formulierten Strategien des Raumkonzepts Schweiz und konkretisieren diese. Eine Konzentration der Dienstleistungen und lokalen Nutzungsschwerpunkte in den ländlichen, mittel- und kleinstädtischen Zentren sowie in den alpinen Tourismuszentren und den Agglomerationen im Berggebiet wird angestrebt.

6.3.4 Instrumente, Massnahmen und Projekte räumlich aufeinander abstimmen

Damit die Sektoralpolitiken des Bundes effektiv und effizient umgesetzt werden können, müssen deren Inhalte sowie die räumlichen Auswirkungen aufeinander abgestimmt sein. Deshalb sollen sich Bund, Kantone und Gemeinden bei der Umsetzung ihrer Politiken an den Nutzungsschwerpunkten, den ländlichen, mittel- und kleinstädtischen Zentren sowie den alpinen Tourismuszentren und den Agglomerationen im Berggebiet orientieren. Ebenfalls sollen sie dabei die Ziele des Raumkonzeptes Schweiz berücksichtigen und diese konkretisieren.

6.3.5 Lokale Initiativen stärken

Der Bund unterstützt Akteure in den ländlichen Räumen und Berggebieten, damit diese die Herausforderungen aktiv und in regionaler Zusammenarbeit angehen können. Durch das Setzen von Anreizen fördert der Bund lokale Initiativen und regionale Kooperationen, die unterschiedliche Aspekte der Entwicklung (gesellschaftlich, wirtschaftlich, ökologisch) integrieren. Der Bund unterstützt damit die regionalen Akteure bei der Erarbeitung von räumlich strategischen Entwicklungsperspektiven, die eine Grundlage sind für raumwirksame Projekte. Er unterstützt die Akteure ebenfalls bei der Erarbeitung von auf die Entwicklungsperspektiven ausgerichteten Projekten.

6.4 Governancemodell

Die Bedeutung von Governance hat in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen und ist mittlerweile im europäischen Umfeld zu einem zentralen Thema für die nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete geworden. Die Ursachen für diesen Bedeutungszuwachs sind die zunehmende Komplexität und die globale Dimension der Herausforderungen für staatliches Handeln in der Raumentwicklungspolitik. Daher ist das Governancemodell (Abbildung 7), welches bestehende Instrumente und Massnahmen verstärkt koordiniert und lenkt, zentral für die Institutionalisierung und Umsetzung der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete in der Schweiz. Es verdeutlicht das Zusammenspiel von Politikbereichen und Akteuren auf allen drei Staatsebenen.

Das Governancemodell beschreibt zwei Koordinations- und Steuerungsrichtungen: Horizontal und vertikal. Die horizontale Koordinations- und Steuerungsrichtung zielt auf die Abstimmung der Zusammenarbeit der verschiedenen Sektoralpolitiken auf der jeweiligen staatlichen Ebene. Die vertikale Koordinations- und Steuerungsrichtung beschreibt die Abstimmung zwischen den Akteuren auf Bundesebene und denjenigen der übrigen Staatsebenen (Kantone und Gemeinden) sowie weiteren relevanten Akteuren aus der Zivilgesellschaft.

Zur Umsetzung der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete werden Koordinations- und Steuerungsgremien gestärkt oder neu eingesetzt, welche in horizontaler und vertikaler Richtung raumrelevantes staatliches Handeln besser abstimmen sollen. Auf Bundesebene soll das bereits existierende Bundesnetzwerk Ländlicher Raum gestärkt werden (siehe Kapitel 7.1.3). Mit diesem Gremium soll die Kohärenz des staatlichen Handelns auf Ebene des Bundes gestärkt und langfristig sichergestellt werden (horizontale Koordination und Steuerung). Damit eine auf Bundesebene kohärente Politik auf lokaler und regionaler Ebene Erfolg haben kann, sind Partner auf regionaler Ebene nötig (Bottom-up) (siehe Kapitel 7.1.2). Als drittes Element soll ein Gremium, welches die relevanten staatlichen (tripartit) Akteure der ländlichen Räume und Berggebiete einbindet, mit der vertikalen Koordination und Steuerung, d.h. der permanenten Abstimmung und strategischen Weiterentwicklung der Top-down- und der Bottom-up-Komponente der Politik, beauftragt werden (siehe Kapitel 7.2.4).

Akteure auf jeder Stufe erarbeiten langfristige Entwicklungsperspektiven (Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete, kantonale Raumentwicklungsstrategien oder NRP-Umsetzungsprogramme, langfristige regionale Entwicklungsperspektiven (siehe Kapitel 7.1.1), die durch die zuständigen Gremien abgestimmt werden. Zusätzlich sollen auch die Zusammenarbeit in den Handlungsräumen (Kantone und Regionen) gestärkt und langfristige, grenzüberschreitende Strategien erarbeitet werden. Dies deshalb, weil das Denken und Handeln in grossregionalen und funktionalen Räumen für eine nachhaltige Raumentwicklung von zunehmender Bedeutung ist. In solchen Räumen mit engen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Verflechtungen sind urbane und ländliche Räume gegenseitig aufeinander angewiesen und ergänzen sich.

Das Governancemodell zeichnet sich zudem durch ein Zusammenspiel von Top-down- und Bottom-up-Ansätzen aus. Durch dieses Zusammenspiel soll sichergestellt werden, dass die raumwirksamen Sektoralpolitiken besser abgestimmt werden und den unterschiedlichen

räumlichen Voraussetzungen in den ländlichen Räumen und Berggebieten vermehrt Rechnung getragen wird. Den Bottom-up-Prozessen kommt dabei eine besonders grosse Bedeutung zu, da regionale Akteure die Initiative ergreifen und die Instrumente und Massnahmen somit auf die Region abgestimmt werden und dadurch auch in der Bevölkerung auf erhöhte Akzeptanz stossen.

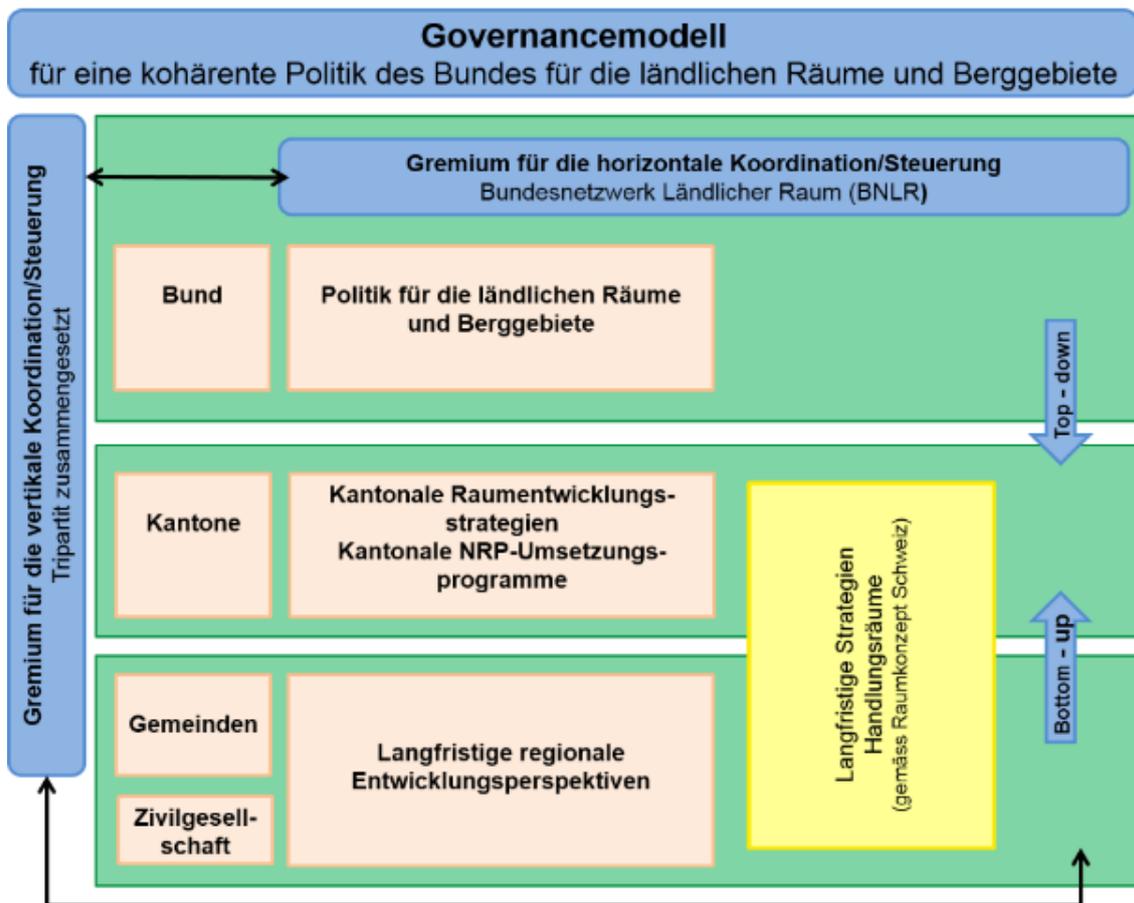


Abbildung 7: Governancemodell für eine kohärente Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete

6.5 Wirkungssperimeter der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete

Die Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete versteht sich als eine Querschnittspolitik, die einen Orientierungsrahmen für verschiedene Sektoralpolitiken darstellt. Es besteht keine einheitliche statistische und allgemein akzeptierte Definition der ländlichen Räume und Berggebiete, welche im Rahmen der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete verwendet werden kann. In einigen Sektoralpolitiken wird bei der Umsetzung der Instrumente und Massnahmen nicht zwischen unterschiedlichen städtischen oder ländlichen Räumen oder dem Berggebiet differenziert und/oder es wird kein räumlicher Wirkungssperimeter festgelegt. In anderen Sektoralpolitiken wird dies zwar gemacht, aber die räumlichen Wirkungssperimeter sind je nach Sektoralpolitik sehr unterschiedlich festgelegt.⁷⁰

Das Leben in der Schweiz spielt sich zunehmend in funktionalen Räumen ab. Dies sind Regionen, deren Grenzen nicht mit den Gemeinde- und Kantonsgrenzen übereinstimmen und in denen Wirtschaft, Gesellschaft, Natur und Kultur eng verflochten sind. So bestehen innerhalb, aber auch zwischen urbanen und ländlichen Gebieten enge Verknüpfungen, beispielsweise in den Bereichen Freizeit und Erholung, Siedlungsentwicklung, Bildung, Gesundheitswesen, Versorgung und Entsorgung sowie in Bezug auf den Schutz und die Regeneration von natürlichen Ressourcen.⁷¹ Wie bereits im Einleitungskapitel (Kapitel 1) aufgezeigt, kann nur mit einer Planung, die institutionelle und sektorielle Grenzen überschreitet, eine gewünschte räumliche Gesamtwirkung erzielt werden.

Aus diesen Gründen wird in der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete keine scharfe Abgrenzung des Wirkungssperimeters vorgenommen. Damit die Politik trotzdem räumlich verortet werden kann, wird der Fokus aber auf die klein- und mittelstädtisch geprägten sowie die alpinen Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz gelegt (siehe Abbildung 8). Die Handlungsräume wurden gewählt, weil sie sich hinsichtlich der in den vorherigen Abschnitten

⁷⁰ Neue Regionalpolitik (SECO): Der «örtliche Wirkungsbereich» umfasst die gesamte Schweiz mit Ausnahme der Gemeinden der Agglomerationen Zürich, Basel, Bern, Lausanne und Genf und der Kantone Zürich, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Aargau und Genf (Verordnung über Regionalpolitik (VRP) vom 28. November 2007 (Stand am 1. Januar 2008)).

Pärkepolitik (BAFU): Globale Finanzhilfen und die Anerkennung mittels Parklabel kann einem Park von nationaler Bedeutung zugesprochen werden, wenn er die Anforderungen erfüllt.
<http://www.bafu.admin.ch/paerke/04405/10919/index.html?lang=de>, Zugriff 22.01.2015).

Landwirtschaftspolitik (BLW): Projekte zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten werden mit Beiträgen unterstützt, sofern die Landwirtschaft vorwiegend beteiligt ist (<http://www.blw.admin.ch/themen/00233/00314/index.html?lang=de>). Mit den Massnahmen im Bereich der Strukturverbesserungen werden die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum verbessert. Dies betrifft insbesondere das Berggebiet und die Randregionen (Agrarpolitik) (<http://www.blw.admin.ch/themen/00006/00056/index.html?lang=de>, Zugriff 22.01.2015).

Die Leistungen des Bundes an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen erfolgen in Form von Pauschalbeiträgen. Diese bemessen sich nach der Strassenlänge (Art. 8 Abs. 1 IFG).

Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1): Für die Zuteilung der Betriebe zum Berggebiet sind die Bestimmungen über den landwirtschaftlichen Produktionskataster massgebend (Art. 6). Dasselbe gilt gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 20. März 1970 über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (SR 844).

⁷¹ Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung, Bern.

beschriebenen Schwierigkeiten am besten für die Bezeichnung eines Wirkungsperimeters eignen.

Trotz dieses Fokus soll der Perimeter je nach Massnahme und beteiligten Sektoralpolitiken dem dafür passenden funktionalen Raum entsprechen. Dabei ist es wichtig zu berücksichtigen, dass die Heterogenität der ländlichen Räume und Berggebiete sehr gross ist (siehe Kapitel 4.1) und je nachdem andere Herausforderungen bestehen, die mit anderen Massnahmen angegangen werden müssen.

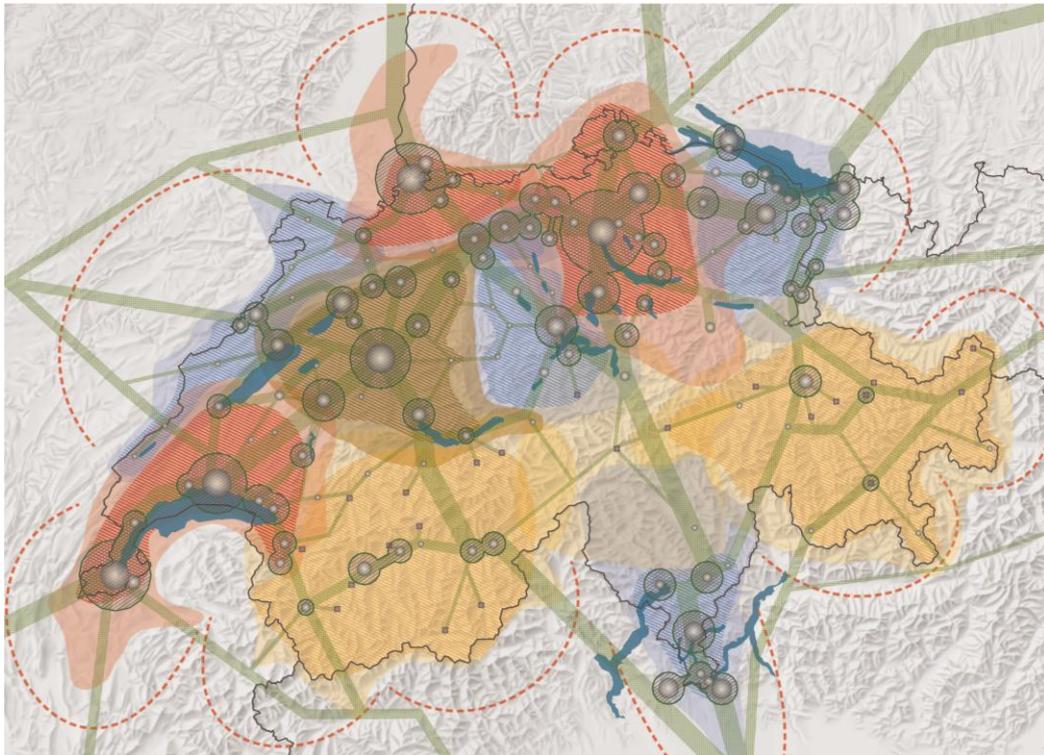


Abbildung 8: Die Handlungsräume des Raumkonzeptes Schweiz

 <p>Klein- und mittelstädtisch geprägte Handlungsräume</p>	<p>Klein- und mittelstädtisch geprägte Handlungsräume bieten eine hohe Lebens- und Wohnqualität. Sie liegen oft in räumlicher Nähe zu den grossstädtisch geprägten Handlungsräumen, erfüllen Brückenfunktionen und verfügen über wirtschaftliches Entwicklungspotenzial.</p>
 <p>Alpine Handlungsräume</p>	<p>Alpine Handlungsräume verfügen über besondere Ressourcen und Qualitäten, sei es als Natur- und Kulturräume oder in den Bereichen Energieproduktion und Tourismus. Wirtschaftlich und kulturell sind sie eng mit den Zentren der benachbarten Handlungsräume verflochten. Neben Klein- und Mittelstädten mit vielfältigem Gewerbe sind auch Agglomerationen und wertschöpfungsstarke Tourismuszentren von nationaler Bedeutung angesiedelt. Alpine Handlungsräume verfügen zudem über peripher ländliche Räume mit ökologisch wertvollen Naturlandschaften, welche teilweise von Stagnation und Abwanderung bedroht sind. Mit diesen Eigenschaften weisen die alpinen Handlungsräume die wohl grösste Heterogenität aller Handlungsräume auf.</p>

Teil C: Umsetzung der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete

7 Instrumente und Massnahmen

Zur Bewältigung der Herausforderungen in den ländlichen Räumen und Berggebieten besteht eine Vielzahl von bewährten und zielgerichteten Instrumenten und Massnahmen der Sektoralpolitiken von Bund und Kantonen (siehe dazu Kapitel 5.2). Im Rahmen der Arbeiten zur Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB) wurde zusätzlicher Handlungsbedarf identifiziert (siehe Kapitel 5.5). Mit der vorliegenden Politik kann die Lücke, dass keine einheitliche Strategie für die Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete existiert geschlossen werden. Der zusätzliche Handlungsbedarf soll sowohl mit neuen, als auch mit der Weiterentwicklung von bereits bestehenden Instrumenten und Massnahmen angegangen werden. Dazu können auch Instrumente und Massnahmen einzelner Sektoralpolitiken gehören. Mit den vorgeschlagenen Instrumenten und Massnahmen soll insbesondere die Koordination der auf die ländlichen Räume und Berggebiete wirkenden Sektoralpolitiken sowie deren Kohärenz mit den im vorliegenden Bericht formulierten langfristigen Zielen verbessert werden. Des Weiteren sollen die lokalen Akteure der ländlichen Räumen und Berggebiete vermehrt in die Governance einbezogen werden, damit ihre Anliegen auf Bundesebene besser vertreten sind.

Neben den Instrumenten und Massnahmen, die sich spezifisch auf die ländlichen Räume und Berggebiete beziehen, werden mehrere Instrumente und Massnahmen gemeinsam mit der Agglomerationspolitik (AggloPol) getragen und umgesetzt. Dadurch sollen sowohl differenzierte Lösungen für die spezifischen als auch für die gemeinsamen Herausforderungen der ländlichen Räume und Berggebiete und der Agglomerationen gefunden werden. Damit werden die beiden Politikbereiche spezifisch und gleichzeitig koordiniert weiterentwickelt. Auf diese Weise wird ein Beitrag zu einer sich ergänzenden und gegenseitig bereichernden Entwicklung von urbanen und ländlich geprägten Räumen der Schweiz geleistet.

Bei der konkreteren Erarbeitung und Umsetzung der Instrumente und Massnahmen ist es sowohl auf Bundes- und Kantonsebene als auch auf regionaler Ebene wichtig, dass die Heterogenität der ländlichen Räume und Berggebiete (siehe Kapitel 4.1) sowie die sich daraus ergebenden unterschiedlichen Herausforderungen berücksichtigt werden. Die Instrumente und Massnahmen müssen von den jeweiligen involvierten Akteuren kontextspezifisch konkretisiert werden.

Tabelle 3 gibt eine Übersicht über die räumliche Ebene der Instrumente und Massnahmen und deren Bezug zu den Handlungsansätzen (siehe Kapitel 6.3). Es wird zwischen den folgenden drei räumlichen Ebenen unterschieden:

- **Handlungsräume Raumkonzept Schweiz:** Das Raumkonzept definiert zwölf Handlungsräume. Davon sind fünf klein- und mittelstädtisch geprägt, drei alpin und vier grossstädtisch geprägt.
- **Regionale Ebene:** Regionen sind gemeindeübergreifend und je nachdem auch kantonsübergreifend, wobei nicht immer das ganze Gebiet einer Gemeinde oder eines

Kantons zur Region gehören muss.

- **Lokale Ebene:** Gemeindeebene, kann auch Teile mehrerer Gemeinden umfassen.

Tabelle 3: Übersicht über die räumliche Ebene der Instrumente und Massnahmen und deren Bezug zu den Handlungsansätzen

	Räumliche Ebene			Handlungsansätze				
	Handlungsräume Raumkonzept Schweiz	Regionale Ebene	Lokale Ebene	Partnerschaftliche sowie grenz- und sektorüber- greifende Zusammen- arbeit stärken	Horizontale und vertikale Governance stärken	Nutzungsschwerpunkte setzen und Zentren stärken	Instrumente, Massnah- men und Projekte räumlich aufeinander abstimmen	Lokale Initiativen stärken
Instrumente und Massnahmen der P-LRB								
Räumlich-strategische Prozesse auf Regionsebene		x						
Unterstützung lokaler und regionaler Initiativen		x	x					
Stärkung des Bundesnetzwerkes Ländlicher Raum	ohne Raumbezug							
Gemeinsame Instrumente und Massnah- men der P-LRB und der AggloPol								
Modellvorhaben nachhaltige Raum- entwicklung	x	x	x					
Pilotprogramm Handlungsräume (PHR)	x							
Regionale Innovationssysteme (RIS)	x	x						
Tripartite Konferenz	x	x						
KoVo	ohne Raumbezug							
Wissensmanagement Raumentwicklung Schweiz	x	x	x					

7.1 Instrumente und Massnahmen der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete

7.1.1 Räumlich-strategische Prozesse auf Regionsebene

Status:	Neu oder Weiterentwicklung (abhängig von der Testphase)
Verankerung:	NRP, Pärkepolitik, Raumordnungspolitik
Räumliche Ebene:	Regionale Ebene
Kurzer Inhalt:	Die regionalen Akteure werden vom Bund bei der Erarbeitung eines räumlich-strategischen Gesamtrahmens unterstützt, welcher sich auf die in einer Region vorhandenen Potenziale abstützt und sowohl eine räumliche Vision als auch regionale Entwicklungsschwerpunkte definiert. Damit soll ein Beitrag zur kohärenteren Umsetzung der Sektoralpolitiken geleistet und das Regionalbewusstsein der Akteure gestärkt werden.

Die Sektoralpolitiken des Bundes können nur effektiv und effizient umgesetzt werden und einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete leisten, wenn sie aufeinander abgestimmt und somit räumlich kohärent sind. Im Rahmen der bisherigen Arbeiten des BNLR sowie bei der Erarbeitung der Grundlagenberichte für die vorliegende Politik wurde jedoch festgestellt, dass Zielkonflikte auf allen staatlichen Ebenen oft die erfolgreiche Umsetzung der Sektoralpolitiken hemmen. Einer der Hauptgründe dafür besteht darin, dass viele Regionen über keine Strategie für die regionale Entwicklung verfügen, an der sich die Sektoralpolitiken orientieren und sich somit aufeinander abstimmen können (siehe auch Kapitel 5.5).

Um diese Lücke zu schliessen, will der Bund die regionalen Akteure bei der Erarbeitung eines regional räumlich-strategischen Gesamtrahmens⁷² unterstützen. Die Arbeiten sollen sich auf die besonderen, in einer Region vorhandenen Potenziale abstützen. Dazu können beispielsweise die Qualität und Vielfalt der Landschaft, touristische Attraktivität, die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, die regionenspezifische Branchenstruktur und attraktive Ortskerne gehören. Mit der Förderung des strategischen Denkens auf regionaler Ebene sollen regionale Akteure vermehrt langfristige, räumlich spezifische Entwicklungsperspektiven entwickeln und darauf ausgerichtete Projekte initiieren.

Mit dieser Massnahme werden folgende **Ziele** angestrebt:

- **Vision und Strategie erarbeiten:** Die Akteure wissen wie ihre Region künftig aussehen soll und wie sie diese weiterentwickeln wollen.
- **Zentren stärken:** Mit dem Festlegen von Nutzungsschwerpunkten und der Definition

⁷² Die räumlich-strategischen Gesamtrahmen entsprechen jenen auf der Ebene der Gemeinden und Zivilgesellschaft im Governancemodell (Kapitel 6.4).

von Zentren können diese in ihrer Funktion (Versorgung, Arbeitsplatz-Zentrum, Dienstleistungen) für die ländlichen Räume und Berggebiete gestärkt werden.

- **Räumliche Kohärenz schaffen:** Durch klare räumliche Entwicklungsperspektiven und Schwerpunkte können die Sektoralpolitiken räumlich aufeinander abgestimmt werden. Zudem können dadurch bestehende Synergien besser genutzt und neue geschaffen werden.
- **Konfliktmanagement:** Interessenkonflikte sollen frühzeitig erkannt und mit konsequenten Planungen sollen bessere Lösungen dafür gefunden werden.
- **Positionierung und Regionalbewusstsein fördern:** Der strategische Prozess soll der Region helfen, sich zu positionieren und ihre Stärken nach aussen zu tragen sowie das Regionalbewusstsein der Akteure zu fördern.

Die Konkretisierung dieser Massnahme erfolgt in einer **Testphase**. Einzelne Regionen haben bereits räumliche Visionen und Strategien erarbeitet oder befinden sich in einem strategischen Prozess. Einige Prozesse wurden von den Regionen selber initiiert, andere entstehen im Rahmen von Bundespolitiken, wie zum Beispiel der NRP, der Raumplanung oder der Pärkepolitik. Erfahrungsaustausche zwischen den verschiedenen Akteuren sollen Aufschluss über Erfolgsfaktoren und Hindernisse bei regionalen Strategieprozessen geben und aufzeigen, wo noch Handlungs- und Unterstützungsbedarf seitens des Bundes besteht. Es soll zudem geklärt werden, ob ein Förderprogramm für die Unterstützung der regionalen Prozesse zielführend ist, oder ob die Unterstützung mittels anderer Massnahmen oder der Weiterentwicklung eines bereits bestehenden Programmes zu erfolgen hat.

Die **Testphase** wird 2015 bis 2016, beziehungsweise 2016 bis 2019 durchgeführt. Folgende Tätigkeiten sind in dieser Phase vorgesehen:

- Im Rahmen der NRP unterstützt der Bund das Projekt Agenda 2030 im Kanton Graubünden. In diesem Prozess werden Zielsetzungen, Strategien und konkrete Umsetzungsmassnahmen für die künftige Entwicklung festgelegt. Nach dem Abschluss des Projekts soll dieses ausgewertet werden und erste Hinweise für die Ausgestaltung der vorliegenden Massnahme geben (2015 bis 2016).
- Durchführung von zwei bis drei Erfahrungsaustauschen zwischen Regionen, Kantonen, Bundesämtern und weiteren relevanten Akteuren in den Jahren 2015 bis 2016. Dabei sollen unter anderem Erfahrungen zu folgenden Aspekten ausgetauscht werden:
 - Gesammelte Erfahrungen bei der Erarbeitung räumlicher Strategien (wie z. B. regionale Entwicklungskonzepte oder regionale Richtpläne);
 - Die von den Regionen gesammelten Erfahrungen bei der Errichtung und dem Betrieb von Pärken;
 - Die vom Kanton Graubünden gemachten Erfahrungen im Rahmen der Agenda 2030;
 - Die von den Kantonen gemachten Erfahrungen bei der Erarbeitung der kantonalen Raumentwicklungsstrategien. Diese sind Teil des Richtplans seit dem Inkrafttreten

der ersten Etappe der Teilrevision des RPG am 1. Mai 2014 (siehe Exkurs 1);

- Die von den Regionen gemachten Erfahrungen bei der Erarbeitung von touristischen Gesamtkonzepten. Diese verlangt der Bund insbesondere in den Bereichen Seilbahnen und Zweitwohnungen⁷³.
- Im Rahmen der Pärkepolitik soll in den Jahren 2016 bis 2019 in einigen Projekten der Ansatz geprüft werden, die Landschaft als Leitthema für die wirtschaftliche und raumplanerische Entwicklung einer Region und somit als Leitlinie für eine nachhaltige Entwicklung zu nutzen. Nach dem Abschluss der Projekte sollen diese ausgewertet werden und weitere Hinweise für die definitive Ausgestaltung der vorliegenden Massnahme geben.

Die Auswertung der Erfahrungen wird zeigen, ob bei der Umsetzung der NRP, der Pärkepolitik und der Raumordnungspolitik eine Weiterentwicklung nötig ist. Die Testphase wird mit den bestehenden Ressourcen von ARE, SECO und BAFU umgesetzt werden.

Massnahmen in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

- M1. Durchführung einer Testphase, um Erfahrungen für die Unterstützung regionaler räumlich-strategischer Prozesse zu sammeln
- M2. Prüfung einer Konkretisierung und/oder Weiterentwicklung einer oder mehrerer Instrumente/Massnahmen aufgrund der Ergebnisse der Testphase
- M3. Prüfung einer Verankerung der Instrumente/Massnahmen

⁷³ Das touristische Gesamtkonzept zeigt aus einer regionalen Gesamtsicht die räumlich konkrete erwünschte touristische Entwicklung einer Region auf. Dabei werden insbesondere die Aspekte Sommer- und Wintertourismus, Beherbergung, Intensiverholung, naturnaher Tourismus, Verkehr, Erschliessung, etc. mit einbezogen.

Exkurs 5: Beispiel «Programma di rilancio per le zone a basso potenziale»⁷⁴ des Kantons Tessin und «Agenda 2030 Graubünden»

«Programma di rilancio per le zone a basso potenziale»

Im Rahmen des Umsetzungsprogrammes der NRP 2012 bis 2015 hat der Kanton Tessin das **«Programma zone a basso potenziale»** lanciert. Damit unterstützt er die potenzialarmen Regionen des Kantons bei der Erarbeitung ihrer regionalen Visionen sowie bei der Gestaltung von Entwicklungsstrategien, sogenannten Masterplänen, welche für die Verwirklichung der Vision notwendig sind. Dies soll den potenzialarmen Regionen ermöglichen, sich zu positionieren und konkrete Projekte für die mittel- und langfristige wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der Region zu verwirklichen. Die Masterpläne sollen mit einem sektübergreifenden Ansatz erarbeitet werden und Regionalpolitik, Tourismus, Land- und Forstwirtschaft sowie Raumentwicklung integrieren. Gegenwärtig wird ein Masterplan für die Region Valle di Blenio erarbeitet.⁷⁵

Agenda 2030 Graubünden

Basis für die Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) in den Kantonen bildet das kantonale Umsetzungsprogramm mit dazugehöriger Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Kanton. Das kantonale Umsetzungsprogramm ist jeweils auf vier Jahre angelegt. Die Kantone sind bei der Umsetzung der NRP-Programme auf die Mitwirkung Dritter (Regionen, Gemeinden, öffentliche und private Investoren) angewiesen.

Aufbauend auf den Erfahrungen mit der bisherigen Umsetzung der NRP und mit den Regionalmanagements erarbeitet der Kanton Graubünden das neue Umsetzungsprogramm 2016 bis 2019 gemeinsam mit den Regionen im Rahmen eines Pilotprojekts. Unter dem Titel **«Agenda 2030 Graubünden»** werden die Akteure aller Bündner Regionen motiviert und angeleitet, an Themen und Projekten zu arbeiten, die die Region mittel- bis langfristig in ihrer Entwicklung voranbringen. Der Fokus wird weg von kleineren hin zu strategisch wichtigeren Projekten mit längerem Zeithorizont verschoben. Dies bedarf einer klaren Priorisierung der eigenen Aktivitäten sowie auch der eingehenden Anfragen.

Durch die Erarbeitung eines längerfristigen Programmes und der damit verbundenen Beschäftigung mit mittel- bis langfristigen Herausforderungen soll das Engagement der Gemeinden und Regionen deutlich gestärkt sowie die Sensibilisierung aller Akteure für regionalwirtschaftliche Fragestellungen erhöht werden. Schliesslich sollen dank verbesserter strategischer Grundlagen Massnahmen für die verschiedenen Regionen festgelegt werden können. Um eine gewisse Verbindlichkeit zu erreichen, wird als Ziel eine Vereinbarung zwischen den Gemeinden und dem Kanton angestrebt.⁷⁶

⁷⁴ Programm zur Förderung potenzialarmer Räume.

⁷⁵ Ufficio per lo sviluppo economico (2015): Programma di sviluppo delle zone a basso potenziale. Iniziativa cantonale a favore delle regioni periferiche. <http://www4.ti.ch/?id=67539>, <http://www3.ti.ch/CAN/comunicati/03-04-2014-comunicato-stampa-470160928456.pdf>, Zugriff 22.01.2015.

Ufficio per lo sviluppo economico (2014): Programma Zone a basso potenziale. Un progetto di politica economica regionale del Canton Ticino, Zugriff 22.01.2015.

⁷⁶ Kanton Graubünden (2015): Agenda 2030 Graubünden. <http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/projekte/Agenda2030/Seiten/default.aspx>, Zugriff 22.01.2015.

7.1.2 Unterstützung lokaler und regionaler Initiativen

Status:	Weiterentwicklung; Umsetzung und Finanzierung im Rahmen der NRP und der Pärkepolitik
Verankerung:	NRP, Pärkepolitik
Räumliche Ebene:	Regionale Ebene, lokale Ebene
Kurzer Inhalt:	Lokale und regionale Initiativen sollen vermehrt durch bestehende Organisationen entwickelt werden. Damit die lokalen Initiativen im Sinne der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete entwickelt werden, sind neue Ansätze für die Unterstützung und Befähigung notwendig.

Regionale Akteure bei der Umsetzung von Eigeninitiativen fördern

Den regionalen Akteuren und Entwicklungsträgern kommt bei der Umsetzung der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete eine wichtige Rolle zu. Es gilt, diese regionalen Akteure und Organisationen durch gezielte Wissensvermittlung und Vernetzung noch vermehrt zu mobilisieren, in längerfristige Entwicklungsprozesse einzubinden und zu befähigen, die Förderangebote von Bund und Kantonen zu nutzen. Innovative und unternehmerische Akteure sind in der Lage, auf kommunaler und regionaler Ebene, zusammen mit Bund und Kantonen, zukunftsorientierte Antworten auf die wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Herausforderungen zu entwickeln. Diese lokal oder regional verankerten Personen sind es, die Arbeitsplätze und zusätzliche Wertschöpfung in den ländlichen Räumen und im Berggebiet schaffen oder erhalten helfen.

Einbettung der Aktivitäten in den räumlich-strategischen Gesamtrahmen

Mit solchen Aktivitäten tragen die für die Regionalentwicklung relevanten Akteure im Rahmen des Bottom-up-Ansatzes dazu bei, die Ziele der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete umzusetzen. Dabei ist zu beachten, dass die Projekte nach Möglichkeit in einen räumlich-strategischen Prozess (vgl. Kapitel 7.1.1) eingebettet sind. Damit wird angestrebt, dass regionale Vorhaben und Initiativen in Einklang mit Zielen und Grundsätzen der Bundes- und Kantonspolitiken zugunsten der ländlichen Räume und Berggebiete entwickelt werden.

Erfolg durch Wissensvermittlung und Vernetzung

Durch Projekte und Massnahmen zu Vernetzung, Coaching, Beratung, Qualifizierung oder Wissenszugang unterstützen Kantone und Bund die regionalen Entwicklungsträger. Da entsprechende Programme teilweise bereits bestehen, gilt es, Synergien zu nutzen und Akteure vor Ort besser zu vernetzen und regional zu verankern. Der Bund setzt Massnahmen zur Unterstützung lokaler und regionaler Akteure unter anderem im Rahmen der NRP Ausrichtung 3 und im Rahmen der Pärkepolitik um.

Massnahme in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M1. Im Rahmen bestehender Programme zur Unterstützung lokaler und regionaler Initiativen Synergien besser nutzen und Akteure besser vernetzen.

Exkurs 6 : Beispiel «Weiterbildung und Vernetzung regionaler Akteure»

Die Netzwerkstelle Regionalentwicklung «regiosuisse» bietet seit 2008 Aus- und Weiterbildungsangebote für lokale und regionale Akteure und Projektträger an. Die unter dem Titel «formation-regiosuisse» durchgeführten Veranstaltungen dienen der Vernetzung und der Kompetenzerweiterung von Regionalentwicklern und lokalen Projektverantwortlichen. Die Angebote sind so konzipiert, dass sie die Akteure einerseits bei der täglichen Arbeit unterstützen und andererseits die in der Regionalentwicklung tätigen Akteure motivieren, kreativ und innovativ zu bleiben. Wichtiges Ziel bei allen Veranstaltungen ist die Vernetzung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und der Erfahrungsaustausch untereinander.

Um auf unterschiedliche Bedürfnisse und Kompetenzen eingehen zu können, stehen zurzeit vier Weiterbildungsgefässe zur Verfügung:

- Einstiegsveranstaltung «NRP und INTERREG»: Eintägige Einführung in die NRP für Akteurinnen und Akteure an den Schlüsselstellen der NRP
- Project-Visit: 3–4 stündiger Erfahrungsaustausch vor Ort
- Konferenz: Grossveranstaltung zu aktuellem Thema aus dem Bereich «Regionalentwicklung und Regionalpolitik»
- Kurs «Reflexion und Optimierung von Strukturen, Prozessen und Ressourcen der Regionalentwicklungsträger»: Zweitägiger, praxisorientierter Kurs mit individueller Betreuung für die Erarbeitung von Wirkungsmodellen und Aktionsplänen.⁷⁷

⁷⁷ regiosuisse – Netzwerkstelle Regionalentwicklung (2015): formation-regiosuisse. <http://www.regiosuisse.ch/weiterbildung/formation-regiosuisse>, Zugriff 22.01.2015.

7.1.3 Stärkung des Bundesnetzwerkes Ländlicher Raum

Status:	Weiterentwicklung
Verankerung:	KoVo
Räumliche Ebene:	ohne Raumbezug
Kurzer Inhalt:	Mit der Überprüfung der im 1997 geschaffenen KoVo soll eine effektivere Wirkung der Arbeiten des BNLR vor dem Hintergrund der sich verändernden Herausforderungen und der Weiterentwicklung der Sektoralpolitiken des Bundes erreicht werden. Das Netzwerk soll noch vermehrt die Möglichkeit erhalten, Instrumente und Massnahmen für die Umsetzung der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete zu unterstützen (wie dies bei den Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung zurzeit der Fall ist) und auf eine Abstimmung der relevanten Sektoralpolitiken hinzuwirken.

Die Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete ist eine Querschnittspolitik und entsprechend thematisch breit aufgestellt. Sie wirkt zusammen mit bestehenden Bundespolitiken, welche starke Auswirkungen auf die ländlichen Räume und Berggebiete (siehe Kapitel 5.2) haben und teilweise massgebliche Beiträge zur Bewältigung der Herausforderungen leisten.

Früherkennung und bundesinterne Koordination

Das frühzeitige Erkennen relevanter Fragestellungen für die Politik der ländlichen Räume und Berggebiete und für die effiziente Koordination der für die ländlichen Räume und Berggebiete relevanten Bundespolitiken sind wichtige Aufgabenfelder, um die verschiedenen Bedürfnisse dieser Räume auf Bundesebene aufzugreifen. Dadurch können mögliche Konflikte frühzeitig erkannt und mittels Prozessen zur Interessenabwägung minimiert werden, um schliesslich koordinierte und auf die langfristigen Ziele der Politik ausgerichtete Massnahmen zu ergreifen. Herausforderungen und Chancen in den ländlichen Räumen und Berggebieten sowie Synergien und Widersprüche bei der Wirkung der Sektoralpolitiken können so ebenfalls frühzeitig erkannt und genutzt beziehungsweise behoben werden.

Das BNLR (siehe auch Kapitel 6.4 zum Governancemodell) soll vermehrt in die Lage versetzt werden, auf eine Kohärenz der auf die ländlichen Räume und Berggebiete wirkenden Bundespolitiken hinwirken zu können.

Stärkung des Bundesnetzwerkes Ländlicher Raum

Die bisherigen Tätigkeiten des BNLR (Informationsaustausch mit Frühwarnfunktion, Lancierung und Begleitung Modellvorhaben, Koordinationsaufgaben und Erarbeitung von Grundlagen, siehe auch Exkurs 4) zeigen, dass das Netzwerk für die sektorübergreifende Zusammenarbeit wichtige Impulse geben kann. Die einfache Organisationsform trägt zu einer effizienten und kooperativen Arbeitskultur bei.

Wie die Grundlagenarbeiten zum vorliegenden Bericht zeigen, ist eine kohärentere Umsetzung der Sektoralpolitiken ein Schlüsselfaktor, um die angestrebten Ziele erreichen zu können.

Im Rahmen der Überprüfung der KoVo (siehe Kapitel 7.2.5) soll deshalb auch die Rolle, Zusammensetzung und Funktionsweise des BNLR überprüft werden. Es sollen insbesondere folgende Punkte abgeklärt werden:

➤ *Horizontale und thematische Erweiterung des BNLR:*

Es soll geprüft werden, ob das BNLR durch zusätzliche Bundesämter ergänzt werden soll, die wesentliche Beiträge zur Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete leisten (z. B. Energie, Grundversorgung, Kultur).

➤ *Erweiterung und Stärkung des Koordinationsauftrages:*

Es soll überprüft werden, wie eine bessere Abstimmung und Koordination der für die ländlichen Räume relevanten Bundesaufgaben erreicht werden kann.

Unter anderem sollen die bestehenden Instrumente und Massnahmen der Sektoralpolitiken, welche hauptsächlich in den ländlichen Räumen und Berggebieten wirken z. B. NRP, Pärkepolitik, PRE, auf ihre Wirkung und ihr Zusammenspiel hin evaluiert werden. Schliesslich soll die Abstimmung der bestehenden Instrumente und Massnahmen beziehungsweise der Finanzmittel der Sektoralpolitiken erfolgen.

➤ *Institutionelle Verankerung und Stärkung des Stellenwerts des BNLR:*

Damit das BNLR die Anliegen der ländlichen Räume und Berggebiete beim Bund besser sichtbar machen kann und im politischen Dialog mehr Stellenwert erhält, ist zu prüfen, wo und wie das BNLR in der KoVo verankert werden kann.

Massnahmen in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M1. Prüfung der Rolle, Zusammensetzung und Funktionsweise des BNLR im Rahmen der Überprüfung der KoVo.

M2. Anpassung der Rolle, Zusammensetzung und Funktionsweise des BNLR sowie seiner Aufträge aufgrund der Ergebnisse der Überprüfung der KoVo

7.2 Gemeinsame Instrumente und Massnahmen der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete und der Agglomerationspolitik des Bundes

7.2.1 Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung

Status:	Laufend, Finanzierung gesichert bis 2018; soll im Vier- bis Sechs-Jahresrhythmus weitergeführt werden
Verankerung:	Bestehende Politiken der beteiligten Bundesstellen 2. Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (im Gang)
Räumliche Ebene:	Handlungsräume Raumkonzept Schweiz, regionale Ebene, lokale Ebene
Kurzer Inhalt:	Die Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung fördern neue Ansätze und Methoden, welche die sektorübergreifende Koordination in den Mittelpunkt stellen. Es werden Anreize geschaffen, damit auf lokaler, regionaler oder grossregionaler Ebene innovative Lösungen zu aktuellen Themen der ländlichen und urbanen Entwicklung getestet werden können.

Modellvorhaben haben sich als Instrument zur Förderung innovativer Ansätze und Methoden als für eine nachhaltige Raumentwicklung bewährt: Zwischen 2002 und 2007 unterstützten das ARE und das SECO im Rahmen der Agglomerationspolitik 31 Modellvorhaben. Zwischen 2007 und 2011 unterstützte das ARE zusammen mit dem BAFU, dem BLW und dem SECO unter dem Titel «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» 44 innovative Projekte in neun Themenschwerpunkten. Die Projekte boten gute Grundlagen für die Erarbeitung des Raumkonzepts Schweiz, für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik und für die Revision des Raumplanungsgesetzes. Modellvorhaben wirken als Initialzündung und helfen, Herausforderungen anzugehen, Prozesse zu deblockieren oder zu beschleunigen und Neues zu wagen. Sie übernehmen eine wichtige Funktion als «Lern-Labore» für die Agglomerationspolitik und die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Sie tragen wesentlich dazu bei, dass vielfältige Erfahrungen im Sinn des Wissenstransfers innerhalb relativ kurzer Zeit auch ausserhalb der ausgewählten Projekte genutzt werden können. Zudem liefern sie nützliche Erkenntnisse für eine bessere Koordination und Weiterentwicklung der verschiedenen raumwirksamen öffentlichen Politiken. Modellvorhaben ergänzen damit gezielt die bestehenden Instrumente für eine nachhaltige Raumentwicklung, ohne ein neues Subventionsgefäss zu schaffen.

Innovative Lösungen durch sektorübergreifende Zusammenarbeit

Die Modellvorhaben fördern neue Ansätze und Methoden, in denen die sektorübergreifende Koordination und die abgestimmte Zielerreichung zentral sind. Die lokalen, regionalen und kantonalen Akteure erhalten finanzielle und fachliche Unterstützung. Diese Anreize helfen, dass im Gebiet der Raumplanung auf lokaler oder regionaler Ebene innovative Lösungen entwickelt und getestet werden, und zwar innerhalb der vom Bund definierten prioritären

Themenbereiche. Die gemeinsamen Herausforderungen von städtischen und ländlichen Räumen werden im Rahmen der Modellvorhaben auch überkommunal angegangen. Die Ergebnisse und Erkenntnisse aus den Modellvorhaben werden öffentlich zugänglich gemacht, um so für andere Projekte von Nutzen zu sein. Auch sollen die Modellvorhaben Hinweise dafür geben, wie die raumwirksamen Politiken des Bundes verstetigt oder angepasst werden können. Mit der Unterstützung von Modellvorhaben verfolgt der Bund namentlich folgende Ziele:

- Mitwirkung bei der konkreten, langfristigen und sektorübergreifenden Umsetzung der verschiedenen raumwirksamen öffentlichen Politiken
- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen institutionellen Ebenen (Städte und Gemeinden, Regionen, Kanton, Bund)
- Förderung des Erfahrungsaustausches und des Wissenstransfers zwischen den verschiedenen Politikbereichen und den betroffenen Akteuren
- Unterstützung und Erarbeitung von innovativen Ansätzen und Arbeitsweisen in «anwendungsorientierten Laboratorien » der Raumentwicklung
- Herausarbeiten und Verbreiten von Erkenntnissen, die für andere Städte, Gemeinden, Regionen und Kantone sowie für den Bund von Nutzen sind

Die Modellvorhaben werden amtsübergreifend begleitet

Die aktuelle Serie der Modellvorhaben wurde Anfang November 2013 vom Bund unter Federführung des ARE ausgeschrieben. Neben dem ARE sind sieben Bundesämter an den Vorhaben beteiligt: das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) sowie die Bundesämter für Umwelt (BAFU), für Landwirtschaft (BLW), für Wohnungswesen (BWO), für Gesundheit (BAG), für Strassen (ASTRA) und für Sport (BASPO). Das Bundesamt für Energie (BFE) ist als Beobachter involviert. Für die Jahre 2014 bis 2018 werden 32 Projekte unterstützt, die folgende Themenschwerpunkte behandeln: Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen, Freiraumentwicklung in Agglomerationen fördern, ausreichendes und bedürfnisgerechtes Wohnraumangebot schaffen, Wirtschaft in funktionalen Räumen fördern, natürliche Ressourcen nachhaltig nutzen und in Wert setzen.

In Etappen von vier bis sechs Jahren sollen neue Themenschwerpunkte für Modellvorhaben bestimmt, Projekte ausgewählt und durch den Bund begleitet werden. Projekte und Programme sollen evaluiert und die Erkenntnisse valorisiert werden.

Die Fragestellungen, Themenschwerpunkte und die beteiligten Bundesstellen werden in jeder Serie neu festgelegt. Dies unter Berücksichtigung der Auswertung der bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Das überkommunale Angehen von stadt-land-übergreifenden Herausforderungen wird im Rahmen der Modellvorhaben auch in Zukunft ein wichtiges Thema sein. Im Zentrum stehen dabei Bereiche, in denen die nachhaltige Entwicklung nicht ausreichend verankert ist.

Massnahme in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M1. Umsetzung und Weiterentwicklung der Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung

M2. Im Rahmen der zweiten Etappe der Revision des RPG die Förderung neuer innovativer Ansätze und Methoden für eine nachhaltige Raumentwicklung verankern.

Exkurs 7: Beispiel «Bernplus – Stadt und Land gemeinsam»

Der funktionale Raum Bern-Mittelland umfasst die Gemeinden der Agglomeration Bern sowie des ländlich geprägten Umlands. Ursprünglich waren in diesem Raum sechs Organisationen aktiv – zu viele Konferenzen, so die gemeinsame Erkenntnis der beteiligten Akteure. Das Modellvorhaben leistete einen zentralen Beitrag bei der Überführung der verschiedenen Organisationen in eine neue Organisation, die Regionalkonferenz Bern-Mittelland. Damit wurde eine effiziente und verbindliche Struktur für die Zusammenarbeit im funktionalen Raum Bern-Mittelland geschaffen. Die Regionalkonferenz setzt sich aus der Regionalversammlung der Gemeindepräsidenten, der Geschäftsleitung und einer Geschäftsstelle sowie Fachkommissionen zusammen. Die Regionalversammlung kann Entscheide treffen, die für sämtliche Gemeinden verbindlich sind. Thematisch stösst die Regionalkonferenz Bern-Mittelland seit Aufnahme ihrer operativen Tätigkeit am 1. Januar 2010 nicht nur Projekte in den gesetzlich vorgeschriebenen Bereichen Raumplanung, Verkehr, Kultur, Regionalpolitik und Energieberatung an, sondern auch in weiteren Bereichen der Wirtschaftsförderung und im Sozialen.

Durch die neu geschaffene Organisation wird die Zusammenarbeit der städtischen und ländlichen Gemeinden auf regionaler Ebene verbindlich geregelt. Dadurch können auch schwierigere und langfristige Themen angegangen werden. Ein ausgeklügeltes System der Stimmengewichtung sorgt dafür, dass weder die Kernstadt noch eine Gruppe von kleinen Gemeinden die Abstimmungen dominieren kann.

Die Regionalkonferenzen des Kantons Bern gelten schweizweit als vorbildlich, da es ihnen gelungen ist, die stadt-land-übergreifende Zusammenarbeit so weit zu institutionalisieren, dass gesetzliche Aufträge für die regionale Ebene in Schlüsselthemen der Raumentwicklung entstanden sind.⁷⁸

⁷⁸ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.) (2013): Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung. Regionale Zusammenarbeit im Stadt-Land-Kontext. Bern.

7.2.2 Pilotprogramm Handlungsräume (PHR)

Status:	Neu; Umsetzung und Finanzierung im Rahmen der NRP
Verankerung:	Bundesgesetz über die Regionalpolitik (Ausrichtung 2 der NRP)
Räumliche Ebene:	Handlungsräume Raumkonzept Schweiz
Kurzer Inhalt:	Gestützt auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik (SR. 901.0) und in Orientierung am Raumkonzept Schweiz will der Bund mit dem Pilotprogramm Handlungsräume (PHR) Überlegungen von Kantonen, Städten und Gemeinden zur Konkretisierung und Umsetzung der Handlungsräume des Raumkonzepts Schweiz unterstützen. Dabei sind die stadt-land-übergreifenden Verflechtungen und die gemeinsamen Herausforderungen anzugehen. Mit dem Programm will der Bund Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene verbessern und somit auch die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung des Raumes. Die Massnahme ist Teil der Neuen Regionalpolitik (NRP). Neben der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen steht die sektorübergreifende Abstimmung in den Handlungsräumen im Zentrum.

Das Denken und Handeln in grossregionalen, grenzüberschreitenden Räumen ist für eine nachhaltige Raumentwicklung von grosser Bedeutung. Vermehrt bilden sich funktionale Räume mit engen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Verflechtungen, in denen urbane und ländliche Räume mit ihren spezifischen Stärken und Funktionen aufeinander angewiesen sind und sich gegenseitig ergänzen. Um die aktuellen Herausforderungen auf grossregionalem Massstab anzugehen, definiert das Raumkonzept Schweiz zwölf Handlungsräume (siehe Kapitel 1). Innerhalb dieser Handlungsräume erfüllen die ländlichen Räume wichtige Funktionen als Wohn- und Arbeitsräume, für Freizeit und Tourismus, für die Erhaltung natürlicher und kultureller Ressourcen sowie für die Landwirtschaft. Gleichzeitig spielen Agglomerationen als nationale und regionale Zentren eine wichtige Rolle in Bezug auf Besiedlung, Wirtschaftsentwicklung, Verkehr, Energieproduktion, Bildung, Gesundheitsversorgung, Sport oder Kultur. In allen Teilräumen stellen sich wichtige Fragen der Landschaftsentwicklung, die als Ansatz für eine stadt-land-übergreifende Raum- und Wirtschaftsentwicklung genutzt werden können. Die Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz sind deshalb sowohl aus der Optik der Agglomerationspolitik als auch der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete wichtige Handlungssperimeter.

Der Bund hat im Rahmen von Modellvorhaben bereits verschiedene Handlungsräume im Aufbau geeigneter Zusammenarbeitsformen unterstützt und dabei wertvolle Erfahrungen sammeln können. Auch im Rahmen der Standortförderungs politik des Bundes wurden bereits einzelne Projekte zur Stärkung der Handlungsräume unterstützt. Gestützt auf das Bundesgesetz über die Regionalpolitik und dessen Erfahrung im Raum San Gottardo will der Bund mit dem Pilotprogramm Handlungsräume (PHR) im Rahmen der NRP Überlegungen der Kantone,

Städte und Gemeinden zur Konkretisierung und Umsetzung der Handlungsräume des Raumkonzepts insbesondere im wirtschaftlichen Bereich unterstützen. Dabei sind insbesondere die stadt-land-übergreifenden Verflechtungen und die gemeinsamen Herausforderungen anzugehen. Das Programm will die Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene verbessern und somit auch die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung des Raumes.

Kooperationen und Synergien auf Ebene der Handlungsräume

Die Massnahme ist Teil der NRP. Folglich steht die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen im Zentrum. In der NRP sind die Grossagglomerationen⁷⁹ und die urbanen Kantone⁸⁰ grundsätzlich von einer Förderung ausgeschlossen. Projekte in diesen Regionen können nur dann unterstützt werden, wenn die erzielten Wirkungen insbesondere auch den Berggebieten und dem weiteren ländlichen Raum zugutekommen. Alle zwölf Handlungsräume umfassen ländliche Gebiete und/oder Berggebiete. Eine Förderung des PHR über die NRP ist somit möglich.

Als Instrument der Ausrichtung 2 der NRP zielt das PHR auf die Stärkung der Kooperation zwischen Regionalpolitik und weiteren raumrelevanten Bundespolitiken und auf das Nutzen von Synergien. Konkret hat das Pilotprogramm zum Ziel:

- Strukturen und Projekte zu stärken, die Wirtschaftsentwicklung in den funktionalen Räumen gemäss Raumkonzept Schweiz ermöglichen, und – wo angebracht – die Schaffung neuer entsprechender Strukturen und Projekte zu unterstützen
- Einen Beitrag zu leisten zur Erarbeitung und Konkretisierung räumlicher Strategien zu bundesrelevanten Themen auf Ebene der Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz
- Der Wirtschaftsentwicklung dienende Formen der sektorübergreifenden Zusammenarbeit innerhalb der Handlungsräume zu stärken
- Die Nutzung von Synergien zwischen urbanen und ländlichen Räumen zu verbessern
- Den gesamtschweizerischen Erfahrungsaustausch sicherzustellen

Jeder der zwölf Handlungsräume kann, vom Bund für ein entsprechendes Projekt unterstützt werden. Die genaue Form des Projekts wird in Abstimmung mit dem Bund unter der Federführung des SECO definiert. Da die Voraussetzungen in den zwölf Handlungsräumen sehr unterschiedlich sind, können die vom Bund unterstützten Projekte je nach Kontext an unterschiedlichen Stellen ansetzen, beispielsweise beim Aufbau einer geeigneten Form der Governance auf Handlungsraumbene, bei der Erarbeitung eines gemeinsamen Zukunftsbildes, bei der Durchführung von Impulsprojekten zur Umsetzung einer bereits bestehenden Strategie oder bei der Evaluation und Weiterentwicklung der Gesamtstrategie.

⁷⁹ Gemeinden der Agglomerationen Zürich, Basel, Bern, Lausanne und Genf gemäss den Ergebnissen der Volkszählung 2000

⁸⁰ ZH, ZG, SO, BS, BL, AG, GE

Umsetzung in 3 Schritten

Das PHR wird in einer ersten Phase im Zeitraum 2016 bis 2019 umgesetzt. Aufgrund der Erkenntnisse wird 2019 über eine Weiterführung des Programms entschieden. Die Federführung liegt beim SECO. Weitere Bundesstellen – insbesondere das ARE – werden einbezogen. Die Umsetzung erfolgt in drei Schritten:

- *Schritt 1 (2016)*: In einem Aushandlungsprozess zwischen dem Bund und den Schlüsselakteuren in einem Handlungsraum werden die Ziele und Inhalte der vom Bund mitfinanzierten Projekte in Form einer Zusammenarbeits- und Leistungsvereinbarung festgelegt.
- *Schritt 2 (2017 bis 2018)*: Die in der Zusammenarbeits- und Leistungsvereinbarung festgelegten Arbeiten werden durch die Akteure der Handlungsräume geleistet. Der Bund begleitet die Aktivitäten und organisiert den Erfahrungsaustausch.
- *Schritt 3 (2019)*: Die Ergebnisse der durchgeführten Projekte werden von Bund und Handlungsräumen gemeinsam ausgewertet und in Wert gesetzt. Der Bund ist verantwortlich für den handlungsraumübergreifenden Quervergleich.

Mit dem PHR leistet der Bund subsidiär eine zeitlich befristete fachliche und finanzielle Unterstützung für die Erarbeitung und Umsetzung von Schlüsselprojekten zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der sektorübergreifenden Abstimmung in den Handlungsräumen. Es handelt sich dabei um eine Anschubfinanzierung, die durch das Bundesgesetz über die Regionalpolitik geregelt wird. Mittelfristig sollen die entsprechenden Projekte selbsttragend weitergeführt werden können. Neben der Unterstützung von Schlüsselprojekten ermöglicht der Bund auch den gesamtschweizerischen Erfahrungsaustausch, der allen relevanten Akteuren der zwölf Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz offen steht. Angesprochen sind primär bestehende oder neu gebildete Trägerschaften, die auf grossregionaler Ebene aktiv sind.

Jeder Handlungsraum, der sich am Programm beteiligt, kann durch den Fonds für Regionalentwicklung unterstützt werden. Die Bundesförderung ist eine Teilfinanzierung. Der Handlungsraum hat mindestens 50 Prozent der Finanzierung selbst zu tragen.

Massnahme in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und eventuell 2020 bis 2023:

M1. Unterstützung des Pilotprogramms Handlungsräume

Exkurs 8: Beispiel «Progetto San Gottardo»

Das Programm San Gottardo ist ein Gemeinschaftsprojekt der Kantone Uri, Tessin, Wallis und Graubünden und dient als ein politisches Instrument zur Regionalentwicklung des Gotthardraumes. Das kantonsübergreifende Gebiet wird im Raumkonzept Schweiz als einer von drei alpinen Handlungsräumen definiert. Im Vordergrund steht die Kooperation zwischen den verschiedenen Teilräumen sowie zwischen regionalen Zentren und ihren Umlandgemeinden.

Mit dem NRP-Umsetzungsprogramm San Gottardo 2012 bis 2015 haben die vier Kantone ein gemeinsames Vierjahresprogramm eingereicht. Damit unterstreichen sie ihren Willen, das Gebiet um den Gotthard gemeinsam zu einem zusammenhängenden Lebens- und Wirtschaftsraum zu entwickeln. Fernziel ist es, den Gotthard-Raum unter einer gemeinsamen international zugkräftigen Dachmarke mit einer eigenen Vermarktungsorganisation zu einer einzigartigen Schweizer Ferienregion zu entwickeln. Alle Aktivitäten orientieren sich an den Grundsätzen «Ausschöpfung der eigenen Potenziale», «Innovations- und Wertschöpfungsorientierung» und «grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie Nachhaltigkeit».

Das Programm San Gottardo setzt nicht selber Projekte um, sondern unterstützt Projektträgerschaften in der Umsetzung ihrer Projekte mit Beratungsleistungen und Zugang zu Förderleistungen. Der Erfolg der wirtschaftlichen Entwicklung ist damit stark von der Eigeninitiative und der Initiative der Akteure vor Ort abhängig.⁸¹

⁸¹ Programm San Gottardo 2020 (2015): Regionalentwicklung und Projekt-Support. www.gottardo.ch, Zugriff 22.01.2015.

7.2.3 Regionale Innovationssysteme (RIS)

Status:	Weiterentwicklung; Umsetzung und Finanzierung im Rahmen der NRP
Verankerung:	Bundesgesetz über die Regionalpolitik
Räumliche Ebene:	Handlungsräume Raumkonzept Schweiz, regionale Ebene
Kurzer Inhalt:	Das Instrument RIS soll die Wettbewerbsfähigkeit von Grossregionen stärken, indem die gesamte Region von der Dynamik der (urbanen) Zentren profitiert. Jede Region besitzt ihre spezifischen Strukturen und braucht daher Lösungen, die es ihr erlauben, sich gemäss ihren eigenen Stärken zu profilieren. RIS fördern den Wissens- und Technologietransfer (WTT) in funktionalen Wirtschaftsräumen. Das Instrument ist Bestandteil der NRP und soll die angestrebte Annäherung zwischen NRP und Agglomerationspolitik konkretisieren.

Das Instrument RIS soll die Wettbewerbsfähigkeit von Grossregionen stärken, indem die gesamte Region von der Dynamik der meist urbanen Zentren profitiert. Jede Region besitzt ihre spezifischen Strukturen und braucht daher Lösungen, die es ihr erlauben, sich gemäss ihren eigenen Stärken zu profilieren. RIS fördern den Wissens- und Technologietransfer (WTT) in funktionalen Wirtschaftsräumen. Das Instrument ist Bestandteil der neuen NRP und soll die angestrebte Annäherung zwischen NRP und Agglomerationspolitik konkretisieren.

In der Schweiz ist die Volkswirtschaft verhältnismässig hoch entwickelt. Deshalb bieten Verbesserungen von Produkten, Dienstleistungen und Prozessen, (um die Kundenbedürfnisse noch besser zu erfüllen) die besten Chancen, um auch weiterhin Wohlstand und Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen. Demnach gilt es, auf allen politischen Ebenen günstige Rahmenbedingungen für innovative Unternehmen zu schaffen. Im Rahmen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete soll hier das in der NRP verankerte Instrument der RIS genutzt werden.

Optimale Rahmenbedingungen für Innovation

Die Förderung von Innovationsprozessen in den Regionen ist eine Priorität der NRP. Sie soll zum einen über die Stärkung von RIS erreicht werden, die über eine Governance zur Abstimmung von Akteuren und Angeboten sowie zur gemeinsamen strategischen Entwicklung des Systems verfügen. Zum anderen sollen innerhalb der RIS für die Regionen und deren KMU massgeschneiderte Unterstützungsangebote bereitgestellt werden. RIS sind aus Sicht des Bundes funktionale, in der Regel überkantonale und teilweise Landesgrenzen überschreitende Wirtschaftsräume, die über die für Innovationsprozesse entscheidende Triple Helix verfügen (Unternehmen, Hochschulen und öffentliche Hand). Zur horizontalen und vertikalen Koordination der Akteure und Aktivitäten sowie zur gemeinsamen strategischen Entwicklung des

Systems bedarf es einer Governance. Konkrete Unterstützungsangebote sind in diesen strategischen und organisatorischen Rahmen einzuordnen. Zudem sind sie auf die regionalen Besonderheiten zuzuschneiden und systematisch an den Bedürfnissen der Zielgruppen in den Zielgebieten der NRP auszurichten. Vor diesem Hintergrund besteht aus Sicht des Bundes das Potenzial für sechs bis sieben RIS.

Bei der Umsetzung der Strategie zur Förderung von Innovation in den Regionen spielen die Agglomerationen als Wirtschafts- und Innovationsmotoren eine wichtige Rolle, während sich die Wirkung der konkreten Unterstützungsangebote mehrheitlich in den Zielgebieten der NRP entfalten soll. In der NRP sind die Grossagglomerationen⁸² sowie die urbanen Kantone⁸³ grundsätzlich von einer Förderung ausgeschlossen. Projekte in diesen Regionen können nur dann unterstützt werden, wenn ihre erzielten Wirkungen den Berggebieten und dem weiteren ländlichen Raum zugutekommen.

Umsetzung auf Basis von Programmvereinbarungen

Im Rahmen der NRP werden zwischen Bund und Kantonen vierjährige Programmvereinbarungen abgeschlossen, die spezifische Ziele zur Entwicklung der Innovationsfähigkeit einer funktionalen (in der Regel überkantonalen, teilweise grenzüberschreitenden) Grossregion beinhalten. Es werden somit keine konkreten Projekte vereinbart, sondern gemeinsame Ziele, die erreicht werden müssen und für die ein bestimmter Betrag zur Verfügung gestellt wird. Die Verantwortung für die Umsetzung der Programmvereinbarungen obliegt den Kantonen.

Das Instrument ist konzeptionell und finanziell vollumfänglich Teil der NRP. Das NRP-Mehrjahresprogramm 2016 bis 2023 definiert RIS als Schwerpunkt des Wertschöpfungssystems Industrie.

Massnahme in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M1. Förderung regionaler Innovationssysteme

⁸² Gemeinden der Agglomerationen Zürich, Basel, Bern, Lausanne und Genf gemäss den Ergebnissen der Volkszählung 2000

⁸³ ZH, ZG, SO, BS, BL, AG, GE

Exkurs 9: Beispiel NRP-Programm «Innovation und Unternehmertum » der Westschweiz

Seit 2008 koordinieren die Westschweizer Kantone ihre Initiativen im Bereich Innovation und Unternehmertum. Das von der NRP unterstützte Programm der Westschweizer Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz fördert Coaching-Dienstleistungen für Start-ups und KMU durch die Plattformen Platinn, Alliance und Genilem. Die Experten von Platinn unterstützen Geschäftsinnovationen durch persönliche Beratung und weitere vorwettbewerbliche Unterstützungsformen. Die WTT-Plattform Alliance vermittelt und fördert gemeinsame Projekte mit Hochschulen. Genilem zielt darauf, ausgewählte innovative Unternehmen bei der Gründung und in den ersten Geschäftsjahren zu unterstützen. KMU und Start-ups haben dadurch Zugang zu weiteren Netzwerken, wodurch optimale Rahmenbedingungen für die Gründung und Entwicklung von Unternehmen geschaffen werden. Als zweiten Schwerpunkt betreibt das Programm Branchenförderung durch die Plattformen BioAlps (Life Sciences), Micronarc (Nanotechnologie), Alp ICT (Informations- und Kommunikationstechnologien) sowie CleantechAlps (Cleantech). Mit der überkantonalen Vernetzung von wertschöpfungsstarken Clustern entspricht das Programm den Bedürfnissen der Unternehmen.⁸⁴

⁸⁴ CDEP-SO (2014): Präsentation. <http://www.cdep-so.ch/de/portraet>, Zugriff 22.01.2015.

7.2.4 Tripartite Konferenz

Status:	Weiterentwicklung
Verankerung:	TAK-Vereinbarung
Räumliche Ebene:	Handlungsräume Raumkonzept Schweiz, regionale Ebene
Kurzer Inhalt:	Mit der Tripartiten Konferenz soll ein gemeinsames tripartites Gremium für die vertikale Zusammenarbeit von Agglomerationen und ländlichen Räumen und Berggebieten geschaffen werden. Die Tripartite Konferenz ist als Weiterentwicklung der im Rahmen der Agglomerationspolitik 2001 gegründeten TAK zu verstehen. Sie soll sowohl Themen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete aufgreifen als auch den Interessen der urbanen und ländlichen Räumen und Berggebieten sowie den übergeordneten gemeinsamen Interessen gerecht werden. Damit soll die Partnerschaft zwischen Stadt und Land nachhaltig gestärkt werden.

Sowohl für die Agglomerationspolitik als auch für die künftige Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete ist die tripartite Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden von hoher Relevanz und in geeigneter Form vom Bund mitzutragen.

In der Agglomerationspolitik hat sich die 2001 gegründete Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) für die vertikale Zusammenarbeit etabliert. Sie ist als Plattform der politischen, vertikalen Abstimmung zwischen Bund, Kantonen, sowie Städten und Gemeinden nicht mehr wegzudenken. Gründungsmitglieder der TAK sind der Bund, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) und der Schweizerische Städteverband (SSV). Die enge Zusammenarbeit der TAK-Mitglieder und der erleichterte Informationsaustausch – beides Hauptziele der Plattform – haben unter anderem zur Tripartiten Strategie für die schweizerische Agglomerationspolitik geführt. Bisher befasste sich die TAK hauptsächlich mit agglomerationsspezifischen Fragestellungen und Herausforderungen, wie beispielsweise der institutionellen Stärkung der Agglomerationen, der Ausländer- und Integrationspolitik, der Sozialpolitik, der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz sowie oder des Zentrums- und Sonderlastenausgleichs. Die zunehmenden Verflechtungen der urbanen und ländlichen Räume haben jedoch deutlich gemacht, dass vermehrt auch koordinierte Strategien erforderlich sind. Im Juni 2007 beschloss die TAK, diese Frage zu vertiefen und eine Diskussion über die Interdependenzen zwischen Agglomerationspolitik und einer Politik des ländlichen Raums zu lancieren. Im entsprechenden Bericht⁸⁵ werden Ansätze für eine Politik der komplementären Entwicklung für die städtischen und ländlichen Räume aufgezeigt.

Ein Gremium zur vertikalen Vernetzung der Aktivitäten bezüglich der ländlichen Räume und Berggebiete von Bund, Kantonen und Gemeinden besteht bisher nicht. Bereits 2003 wurde

⁸⁵ Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) (2009): Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums. Bern.

der Bundesrat mit dem Postulat Stadler (03.3136) ersucht, die Einsetzung einer der Agglomerationskonferenz ähnlichen Konferenz für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Berggebiete ins Auge zu fassen. Auch in der 2011 eingereichten Motion Maissen (11.3927) wird gefordert, dass in der Strategie des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete einer verstärkten und institutionalisierten vertikalen Zusammenarbeit der betroffenen Akteure aller Staatsebenen mehr Beachtung zu schenken sei. Der Expertenbericht zur Beantwortung der Motion Maissen⁸⁶ und der Grundlagenbericht zur Beantwortung der Massnahme 69 der Legislaturplanung 2011bis 2015⁸⁷ kommen zum Schluss, dass in Abstimmung mit der TAK ein neues vertikales Gremium geschaffen werden soll, das tripartit zusammengesetzt ist und Akteure mit Relevanz für die ländlichen Räume und Berggebiete einbindet. Dabei wird offen gelassen, ob dieses Gremium auch aus einer erweiterten TAK hervorgehen kann.

Stärkung der tripartiten Zusammenarbeit als Ziel

Wenn die Partnerschaft zwischen Stadt und Land nachhaltig gestärkt werden soll, setzt dies Organisationsstrukturen der tripartiten Zusammenarbeit voraus, die sowohl den Interessen der urbanen und ländlichen Räume als auch den übergeordneten gemeinsamen Interessen gerecht werden.

Im Rahmen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete strebt der Bund deshalb folgende Ziele an:

- Die Tripartite Konferenz ermöglicht, dass die vertikale Zusammenarbeit zur Umsetzung und Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik effizient organisiert und effektiv ist. Als Orientierungsrahmen dient die Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik. Ein geeignetes Gremium (z. B. Forum, Teilkonferenz, vorberatende Kommission) steht dafür zur Verfügung.
- Die Tripartite Konferenz ermöglicht, dass die vertikale Zusammenarbeit zur Umsetzung und Weiterentwicklung der Politik für die ländliche Räume und Berggebiete effizient organisiert und effektiv ist. Ein geeignetes Gremium (z. B. Forum, Teilkonferenz, vorberatende Kommission) steht zur Verfügung.
- Die Partnerschaft zwischen Stadt und Land ist gestärkt. Dies wird unter anderem erreicht, indem tripartit relevante Themen, welche die beiden Politiken gleichermaßen betreffen, auf einer gemeinsamen politischen Plattform diskutiert werden können.

⁸⁶ Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2014): Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. Überreicht durch die Mitglieder der Strategiegruppe «Motion Maissen». Bern, Juni 2014.

⁸⁷ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014): Bericht für die Erarbeitung einer umfassenden Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete: Massnahme 69 der Legislaturplanung 2011-2015 zur Erreichung des Ziels 17 «Die gesellschaftliche Kohäsion wird gestärkt, und gemeinsame Werte werden gefördert.», Bern.

Prüfung einer gemeinsamen Tripartiten Konferenz mit separaten Gremien für die Agglomerationen sowie für die ländlichen Räume und Berggebiete

Gegenwärtig prüft die TAK den Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit. Gestützt auf Grundlagenarbeiten wurde ein Expertenbericht zum Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit⁸⁸ erstellt. Darin sind konkrete Modelle beschrieben, mit denen der Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit vollzogen werden könnte. Im Bericht sind Empfehlungen zur Modellwahl, zum Themenfokus, zu den allgemeinen Spielregeln wie auch zur Frage der Repräsentation enthalten. Im Sommer 2015 soll der Bericht unter Kenntnis der Ergebnisse der Konsultation politisch diskutiert und das weitere Vorgehen festgelegt werden.

Ob die vertikale Zusammenarbeit in einer gemeinsamen Tripartiten Konferenz organisiert werden kann ist abhängig vom Ausgang des Projekts in der TAK. Der Bund trägt eine Erweiterung der TAK zu einer Tripartiten Konferenz mit Vertreterinnen und Vertretern und Themen der ländlichen Räume und Berggebiete unter folgenden Bedingungen mit:

- Die Tripartite Konferenz orientiert sich an den Themenfeldern der der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Das Raumkonzept Schweiz soll als weiterer, übergeordneter Orientierungsrahmen dienen.
- Die Spielregeln zum Verfahren und zum Agenda Setting werden klar definiert. Dabei ist darauf zu achten, dass urbanen und ländlichen Räumen eine gleichwertige Struktur geboten wird und Partnerschaften zwischen Stadt und Land gestärkt werden.
- Die Akteure der Tripartiten Konferenz müssen klar einer der drei Staatsebenen zugeordnet werden können. Dadurch unterscheidet sich die Tripartite Konferenz von anderen Konferenzen. Eine neue Trägerschaft drängt sich nicht auf. Die Konferenz soll weiterhin von der kantonalen Ebene geleitet werden.

Wie die Tripartite Konferenz in Zukunft heissen soll und welches ihre Arbeitsschwerpunkte sein werden, ist im Rahmen eines tripartiten Prozesses festzulegen.

Massnahme in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M1. Aktive Mitgestaltung der Tripartiten Konferenz zu Themen der Agglomerationspolitik, der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete sowie zu Themen zur Stärkung der Partnerschaft zwischen Stadt und Land.

⁸⁸ TAK (2014): Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit. Berichtsentwurf der Projektleitung zuhanden der TAK (nicht veröffentlicht).

7.2.5 Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben

Status:	Weiterentwicklung
Verankerung:	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)
Räumliche Ebene:	ohne Raumbezug
Kurzer Inhalt:	Die räumlich geprägte sektorübergreifende Zusammenarbeit auf Bundesebene wird in der Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben (KoVo) vom 22. Oktober 1997 (SR 709.17, nachfolgend KoVo) geregelt. Sie bezweckt die Stärkung der raumordnungspolitischen Koordination, zum einen zwischen Raumordnungspolitik und Regionalpolitik, zum anderen zwischen der Raumordnungspolitik und den übrigen, sektoralpolitisch ausgerichteten Bundesaufgaben. Die KoVo soll auf ihre Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit hin überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Die Agglomerationspolitik und die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete sind beides Querschnittspolitiken des Bundes. Um eine möglichst grosse und effektive Wirkung im Raum zu erzielen, ist deshalb eine sektorübergreifende Zusammenarbeit beziehungsweise eine gute Koordination und Kooperation der verschiedenen Sektoralpolitiken unabdingbar.

Die räumlich geprägte, sektorübergreifende Zusammenarbeit wird in der KoVo geregelt. Diese stützt sich auf die Artikel 8, 55 und 57 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) und bezweckt die Kohärenz in der Raumordnungspolitik des Bundes zu verbessern. Die Bundesaufgaben, die sich auf den Raum und die regionale Entwicklung auswirken und der vom Bundesrat mit dem Raumkonzept Schweiz festgelegte raumordnungspolitische Gesamtrahmen sind daher aufeinander abzustimmen. Die Verordnung verpflichtet die Departemente, Ämter und Dienststellen der allgemeinen Bundesverwaltung bezüglich ihrer raumordnungspolitisch relevanten Aufgaben zur Kooperation und Koordination. Sie regelt zudem Funktion, Aufgabenfelder und Organisation der ROK und des Rats für Raumordnung (ROR). Implizit ist sie auch die rechtliche Basis für das BNLR, auch wenn dieses in der KoVo nicht ausdrücklich erwähnt wird.

Trotz dieser Koordinationsbemühungen des Bundes wird sowohl von den Akteuren der ländlichen Räume und Berggebiete als auch von jenen der Agglomerationen bemängelt, dass die Koordination auf Bundesebene noch zu schwach sei. Zudem haben die Kantone bei verschiedenen Gelegenheiten darauf hingewiesen, dass eine kohärente und gesamtheitliche kantonale Planung massgeblich erschwert werde, solange der Bund die von ihm zu erfüllenden Aufgaben von raumordnungspolitischer Relevanz nicht oder nur ungenügend aufeinander abstimme.

Stärkung der Koordination der raumrelevanten Bundespolitiken

Mit der aufeinander abgestimmten Agglomerationspolitik und Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete soll die Kohärenz der Raumentwicklung Schweiz gestärkt werden. Ein Schlüssel dafür liegt in der frühzeitigen und verbesserten Koordination der raumrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes. Optimierungspotenzial besteht sowohl innerhalb, aber auch zwischen den beiden Politiken, insbesondere im Hinblick auf:

- Früherkennung kommender relevanter Fragestellungen
- Frühzeitige Interessensabwägung zu einzelnen Instrumenten und Massnahmen
- Auftrag zur Abstimmung der verschiedenen Sektoralpolitiken im Hinblick auf die Zielerreichung
- Frühzeitiges Konfliktmanagement bei Zielkonflikten und Zielkonkurrenz bei begrenzten Ressourcen zwischen verschiedenen raumrelevanten Sektoralpolitiken
- Vermehrtes Nutzen von Synergien raumrelevanter Sektoralpolitiken, sodass die erwünschten raumwirksamen Effekte von Massnahmen verbessert werden können
- Ausreichende Kompetenzen und Verbindlichkeit für die sektorübergreifende Zusammenarbeit auf Bundesebene, namentlich in der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiet
- Ausreichende Ressourcen für die Wahrnehmung der Koordinationsaufgaben in der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete, namentlich für die Fachgruppe Agglomerationspolitik und das Bundesnetzwerk ländlicher Raum (siehe Kapitel 7.1.3)

Anpassung der KoVo und Umsetzung der Folgearbeiten

Um die Optimierungspotenziale nutzen und eine effektivere und effizientere Ausgestaltung der Koordination der Sektoralpolitiken auf Bundesebene erreichen zu können, soll die KoVo überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Seit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 1998 wurde die KoVo nur geringfügig angepasst, obwohl sich die Rahmenbedingungen der Raumentwicklung seither stark verändert haben und auch neue Bedürfnisse zur Stärkung der horizontalen Zusammenarbeit auf Bundesebene zu befriedigen sind. Für einzelne Bestandteile der KoVo, namentlich den ROR, liegen bereits Evaluationsergebnisse vor, die eine Anpassung der KoVo nahelegen.⁸⁹ Für die KoVo als Ganzes und weitere auf der KoVo basierende Koordinationsgremien (ROK, BNL) ist eine Überprüfung hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit notwendig. Dabei sind auch die Ergebnisse des Berichts des Bundesrates in Erfüllung der beiden gleichlautenden Postulate Fluri 13.3820 und Germann 13.3835 vom 26. September 2013 zur Umsetzung von Artikel 50 BV zu berücksichtigen.

Mit der Überprüfung der KoVo sollen, wo nötig, auch Revisionsvorschläge erarbeitet werden.

⁸⁹ Ecoplan (2014): Kurzevaluation des Rats für Raumordnung (ROR): Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO und des Bundesamts für Raumentwicklung ARE.

Darauf aufbauend unterbreiten ARE und SECO dem Bundesrat im 2015 einen Anpassungsvorschlag für die KoVo mit entsprechenden Aufträgen zur Umsetzung. Die weiterführenden Arbeiten sind abhängig vom Bundesratsentscheid

Massnahme in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M1. Umsetzung der Folgearbeiten aufgrund der Überprüfung und Anpassung der KoVo

7.2.6 Wissensmanagement Raumentwicklung Schweiz

Status:	Neu
Verankerung:	Bundesgesetz über die Regionalpolitik, bestehende Politiken der beteiligten Bundesstellen
Räumliche Ebene:	Handlungsräume Raumkonzept Schweiz, regionale Ebene, lokale Ebene
Kurzer Inhalt:	Mit dem Instrument Wissensmanagement Raumentwicklung Schweiz soll der Wissenstransfer zwischen Forschung und Praxis verbessert sowie der Erfahrungsaustausch zwischen den vom Bund unterstützten Projekten gewährleistet werden. Um dies zu erreichen, wird auf den bestehenden Informationsmitteln und -kanälen von ARE und SECO aufgebaut. Zudem soll die Netzwerkkstelle regiosuisse neu auch für den Wissenstransfer der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete genutzt werden.

Die Herausforderungen im urbanen Raum und in den ländlichen Räumen und Berggebieten sind zahlreich. Gleichzeitig werden die Lösungsansätze im Zuge der zunehmenden stadt-land-übergreifenden Verflechtungen komplexer. In Wissenschaft und Praxis sind dazu vielfältige Erkenntnisse beziehungsweise Erfahrungen vorhanden. Damit die Praxis von den bestehenden Erfahrungen und Wissensbeständen profitieren kann, müssen aktuelle Erkenntnisse gebündelt, aufbereitet und verständlich kommuniziert werden. Der Bund ist aufgrund seiner Zuständigkeiten und Kompetenzen in der Pflicht, die nötigen Grundlagen zu gewährleisten und einen zielgruppengerechten Wissenstransfer zu ermöglichen. Beim Wissenstransfer und bei der Sensibilisierung der betroffenen Akteure besteht ein grosses Potenzial, um eine nachhaltige Raumentwicklung in der Schweiz voranzutreiben. Mithilfe eines systematischen Wissensmanagements soll dieses Potenzial besser ausgeschöpft werden.

Verbesserung von Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch

Die Ziele des Wissensmanagements bestehen darin, den aktuellen Stand des Wissens verfügbar zu machen, den Wissenstransfer zwischen Forschung und Praxis zu verbessern sowie den Erfahrungsaustausch zwischen den vom Bund unterstützten Projekten zu gewährleisten. Bundesämter, Kantone, Städte und Gemeinden sowie andere an raumentwicklungspolitischen Fragen interessierte Personen und Institutionen sollen über aktuelle Erkenntnisse in übersichtlicher Form auf dem Laufenden gehalten werden. Staatliche und nicht-staatliche Akteure der Raumentwicklung sollen informiert, qualifiziert und über geeignete Plattformen vernetzt werden.

Zwei Schwerpunkte für die Umsetzung

Um die angestrebten Ziele zu erreichen, kann auf den bestehenden Informationsmitteln und -kanälen von ARE und SECO aufgebaut werden. Zwei Schwerpunkte stehen bei der Umsetzung im Vordergrund:

Bestehende Informationsmittel und -kanäle

- Bestehende Plattformen von ARE und SECO sowie von weiteren Bundesämtern sollen besser genutzt, bespielt und vernetzt werden. Dies soll den betroffenen und interessierten Akteuren das Finden von Informationen und die Vernetzung untereinander vereinfachen.
- ARE und SECO beteiligen sich weiterhin an Forschungsprojekten zu Fragestellungen im Zusammenhang mit der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Die Ergebnisse werden in angemessener Weise zur Verfügung gestellt und verbreitet.
- Der Bund verfügt über eine Reihe von Monitoringsystemen zur räumlichen Entwicklung (Monitoring Raumentwicklung Schweiz, Monitoring urbaner Raum Schweiz, Monitoring ländliche Räume, Regionale Disparitäten, Monitoring der regionalwirtschaftlichen Entwicklung, Urban Audit, Landschaftsbeobachtung Schweiz LABES, gegebenenfalls weitere). Diese Monitoringsysteme sollen aktualisiert und koordiniert werden, insbesondere auch unter Berücksichtigung der neuen Agglomerationsdefinition des BFS (vgl. Anhang A). Zudem sollen sich die Monitoringsysteme an einer aktualisierten Definition der ländlichen Räume und Berggebiete orientieren, die in den nächsten Jahren zu erarbeiten ist. Die Ergebnisse dieser Aktualisierungen sollen zielgruppengerecht aufbereitet werden.

Netzwerkstelle regionsuisse

Die Netzwerkstelle regionsuisse soll als Plattform für die Regionalentwicklung in Zukunft neben ihren Dienstleistungen zur NRP auch Dienstleistungen für den Wissenstransfer der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete anbieten. Dies hat den Vorteil, dass der Adressatenkreis von regionsuisse erweitert, Akteure der NRP, der AggloPol und der P-LRB auf einer gemeinsamen Plattform angesprochen und Synergien genutzt werden können.

Insbesondere beim Wissenstransfer der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete als Ganzes, bei einzelnen Themenschwerpunkten und neuen Instrumenten sowie bei Themen, die stadt-land-übergreifende Räume und Herausforderungen betreffen, soll regionsuisse zur Umsetzung der beiden Politiken beitragen. Die Dienstleistungen, die künftig von der Netzwerkstelle erbracht werden sollen, umfassen:

- Einen eigenen Web Bereich für die beiden Politiken
- Das Aufnehmen von Themen, welche die beiden Politiken betreffen, in die Informationsmittel von regionsuisse
- Die Sammlung von Good-Practice-Beispielen

- Die Durchführung von Veranstaltungen und Erfahrungsaustauschen zu Themen der beiden Politiken

Die erste Phase der Zusammenarbeit (2016 bis 2019) ist eine Testphase. Im Rahmen eines Partnerschaftsvertrags zwischen ARE und SECO werden die spezifischen Leistungen festgelegt, die regiosuisse für die Agglomerationspolitik und die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete erbringen soll. Nach vier Jahren ist Bilanz zu ziehen, ob und falls ja, in welcher Form und in welcher Intensität die Zusammenarbeit in der Periode 2020 bis 2023 weitergeführt werden soll.

Massnahmen in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M2. Nutzung der Plattform regiosuisse für Themen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete

M1. Beteiligung an Forschungsprojekten zu Fragestellungen der beiden Politiken und Valorisierung der Ergebnisse für die Raumentwicklung Schweiz

M2. Aktualisierung des Monitorings des urbanen und des ländlichen Raumes im Rahmen des Monitoringsystems Raumentwicklung Schweiz

M3. Optimierung der bestehenden Informationsmittel und –kanäle

M4. Aktualisierung der Definition für die ländlich geprägten Räume und Berggebiete der Schweiz

Exkurs 10: Beispiel regiosuisse - Wissensgemeinschaft «Landwirtschaft, Tourismus und Lebensraum»

Die Netzwerkstelle Regionalentwicklung (regiosuisse) betreibt Wissensgemeinschaften, welche regionale Akteure bei der Umsetzung von regionalen Entwicklungsprojekten unterstützen. Ihr Ziel ist es, Akteure verschiedenen Hintergrunds miteinander ins Gespräch zu bringen und so praktisches Know-how, konkretes Wissen, Erfahrungen und Strategien zur Regionalentwicklung und zur NRP auszutauschen und aufzuarbeiten. Das in Wissensgemeinschaften erarbeitete Wissen wird in Ergebnisblättern festgehalten und aufgearbeitet. Auf diese Weise können Wissenslücken geschlossen und vorhandenes Praxiswissen genutzt und verbreitet werden.

Die Wissensgemeinschaft «Koordination NRP-Sektoralpolitiken – Landwirtschaft, Tourismus und Lebensraum» arbeitete sektorübergreifend und bestand aus Fachleuten aus verschiedenen Bereichen – von Landwirtschaftsfachleuten bis zu Touristikern und Landschaftsplanerinnen waren die verschiedensten Interessengruppen vertreten. Die Hauptziele waren die Erarbeitung und der Austausch von praxisorientiertem Wissen in den Bereichen Regionalentwicklung und Landwirtschaft, Tourismus und Lebensraum sowie die bessere Vernetzung der Teilnehmenden aus den verschiedenen Sektoren untereinander. Die Wissensgemeinschaft identifizierte verschiedene Entwicklungspotenziale der Landwirtschaft, insbesondere in den Bereichen Energie (Produktion von erneuerbaren Energien), Wasser (Retentions- und Hochwasserschutzdienstleistungen) und Landschaftsgestaltung (Bewirtschaftung von Wegenetzen). Das Ergebnisblatt dieser Wissensgemeinschaft fasst die Erkenntnisse zusammen und gibt Hinweise auf mögliche weitere Vorgehensschritte.⁹⁰

⁹⁰ regiosuisse – Netzwerkstelle Regionalentwicklung (2010): Ergebnisblatt 6. Rolle der Landwirtschaft in der regionalen Entwicklung. WiGe Landwirtschaft, Tourismus, Lebensraum.

8 Ressourcen

Im Rahmen der bestehenden Sektoralpolitiken des Bundes werden bedeutende finanzielle Mittel in den ländlichen Räumen und Berggebieten eingesetzt. Demgegenüber bestehen die Instrumente und Massnahmen der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete zu einem grösseren Teil aus Governance-Ansätzen und organisatorisch-institutionellen Vorhaben mit dem Ziel einer kohärenteren Raumentwicklung. Politikübergreifende Förderinstrumente, Pilotprojekte oder Modellvorhaben, die einen zusätzlichen Ressourceneinsatz zur Folge haben können, machen den kleineren Teil der Massnahmen aus.

Bei der Finanzierung der Aufgaben der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete sollen sich alle Staatsebenen beteiligen. Es gilt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz: Mitentscheidung, Mitfinanzierung und Nutzen müssen Hand in Hand gehen. Wer mitwirkt, beteiligt sich in der Regel auch finanziell. In erster Priorität sind die bereits verfügbaren Ressourcen optimal einzusetzen. Daneben soll ein optimierter Mitteleinsatz in bestehenden Politiken dazu führen, bestehende Politiken noch besser auf die Bedürfnisse und Herausforderungen der ländlichen Räume und Berggebiete auszurichten.

Zur Umsetzung der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete sind jedoch auch zusätzliche Instrumente und Massnahmen notwendig. Diese resultieren aus der Erfüllung der Motion Maissen und der Umsetzung der Massnahme 69 der Legislaturplanung (siehe Kapitel 2) sowie aus der Abstimmung mit der Agglomerationspolitik des Bundes (Kapitel 1). Ein Teil der dafür notwendigen Ressourcen ist bereits gesichert (Testphase der Massnahme «räumlich-strategische Prozesse auf Regionsebene», Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung, Wissensmanagement Raumentwicklung Schweiz).

Um die zusätzlich notwendigen Ressourcen sicherstellen zu können, werden in erster Priorität Synergien mit bestehenden, für die ländlichen Räume und Berggebiete relevanten Sektoralpolitiken des Bundes genutzt: Raumordnungspolitik (Massnahme «räumlich-strategische Prozesse auf Regionsebene», die Umsetzung soll nach dem Erkenntnisgewinn der Testphase erfolgen), Standortförderungspolitik (Pilotprogramm Handlungsräume, Massnahme «räumlich-strategische Prozesse auf Regionsebene», Massnahme «Unterstützung lokaler und regionaler Initiativen», Regionale Innovationssysteme). Der entsprechende finanzielle und personelle Mittelbedarf wird im Rahmen der Weiterentwicklung der einzelnen Sektoralpolitiken und, wo nötig, im Zusammenhang mit den erforderlichen Anträgen zur Inkraftsetzung von gesetzlichen Bestimmungen zu beantragen sein.

Ein finanzieller und personeller Mehrbedarf, der ebenfalls primär aus vorhandenen Ressourcen zu decken ist, ergibt sich zudem bei Aufgaben zur Verbesserung der Koordinationsarbeiten auf Bundesebene (Bundesnetzwerk Ländlicher Raum) sowie vertikal zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden (Tripartite Konferenz). Der Bedarf an personellen und finanziellen Mitteln und deren Kompensation ist mit der Überprüfung und Anpassung der KoVo sowie der TAK-Vereinbarung festzulegen.

Die Tabelle auf den folgenden zwei Seiten gibt eine Übersicht über Zuständigkeit, Verankerung und Ressourcenbedarf der Instrumente und Massnahmen der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete sowie der gemeinsam mit der Agglomerationspolitik umzusetzenden

Instrumente und Massnahmen. Daraus wird ersichtlich, welche Instrumente und Massnahmen über ausreichende Ressourcen verfügen und wo Anpassungen notwendig sind.

Tabelle 4: Zuständigkeiten, Verankerung und Ressourcen der Instrumente und Massnahmen der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete und der gemeinsamen Instrumente und Massnahmen mit der Agglomerationspolitik

	Zuständigkeit (Federführendes Amt ist unterstrichen)	Verankerung	Ressourcen
Instrumente und Massnahmen der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete			
Räumlich-strategische Prozesse auf Regionsebene	ARE, <u>SECO</u> , BAFU, BLW (Federführung wird bei der Konkretisierung definiert)	Bundesgesetz über die Regionalpolitik Pärkepolitik Raumordnungspolitik	Finanzierung der Testphase mit den bestehenden Ressourcen von ARE, SECO und BAFU Finanzierung der Umsetzung der aufgebauten Instrumente/ Massnahmen mit den bestehenden Ressourcen im Rahmen der Raumordnungspolitik, der NRP und der Pärkepolitik
Unterstützung lokaler und regionaler Initiativen	<u>SECO</u> , <u>BAFU</u> , ARE, BLW	Bundesgesetz über die Regionalpolitik Pärkepolitik	Finanzierung mit bestehenden Mitteln im Rahmen des NRP-Budgets (Ausrichtung 3) und der Pärkepolitik sichergestellt
Stärkung des Bundesnetzwerks Ländlicher Raum (BNLR)	<u>ARE</u> , <u>SECO</u> , BAFU, BLW	KoVo (Auftrag zur Anpassung beantragt)	Die Ressourcen sind im Rahmen der Überprüfung und Anpassung der KoVo zu präzisieren und primär mit bestehenden Ressourcen zu finanzieren

	Zuständigkeit (Federführendes Amt ist unterstrichen)	Verankerung	Ressourcen
Gemeinsame Instrumente und Massnahmen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete			
Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung	<u>ARE</u> , ASTRA, BAFU, BAG, BASPO, BLW, BWO, SECO	Bestehende Politiken der beteiligten Bundesstellen zweite Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (im Gang)	Finanzierung 2014 bis 2018 durch die beteiligten Bundesstellen sichergestellt
Pilotprogramm Handlungsräume (PHR)	<u>SECO</u> , ARE	Bundesgesetz über die Regionalpolitik	Finanzierung primär mit bestehenden Mitteln im Rahmen des NRP-Budget
Regionale Innovations-systeme (RIS)	<u>SECO</u>	Bundesgesetz über die Regionalpolitik	Finanzierung mit bestehenden Mitteln im Rahmen des NRP-Budgets
Überprüfung und Anpassung der KoVo	<u>ARE</u> , <u>SECO</u>	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG	Finanzierung durch die beteiligten Bundesstellen sichergestellt
Tripartite Konferenz	<u>ARE</u> , SEM, BJ, SECO, Einbezug weiterer Bundesämter in Abklärung	TAK-Vereinbarung (allenfalls Anpassung aufgrund des Einbezugs der ländlichen Räume und Berggebiete)	Ein allfälliger zusätzlicher Mittelbedarf ist primär über bestehende Ressourcen aufzufangen.
Wissensmanagement Raumentwicklung Schweiz	<u>SECO</u> , ARE	Bundesgesetz über die Regionalpolitik bestehende Politiken der beteiligten Bundesstellen	Finanzierung durch die beteiligten Bundesstellen sichergestellt

9 Monitoring und Evaluation der Wirkungen der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete

Die Umsetzung der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete erfolgt in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023.

Bei der Weiterentwicklung und Umsetzung sollen sich die relevantesten Sektoralpolitiken für die ländlichen Räume und Berggebiete an den langfristigen Zielen und Handlungsansätzen der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete orientieren.

Mit einem Monitoring soll die Umsetzung der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete unterstützt werden. Das Monitoring wird sich auf bereits bestehende Monitorings abstützen (beispielsweise Raubeobachtung Schweiz des ARE, Monitoring zur wirtschaftlichen Entwicklung des SECO, Landschaftsbeobachtung Schweiz LABES des BAFU). Anhand eines Wirkungsmodells (siehe Abbildung 9), welches im Laufe der Arbeiten noch konkretisiert werden soll, soll die Wirkung der Instrumente und Massnahmen mit Blick auf die angestrebten Ziele überprüft und Schlussfolgerungen für Verbesserungen gezogen werden.

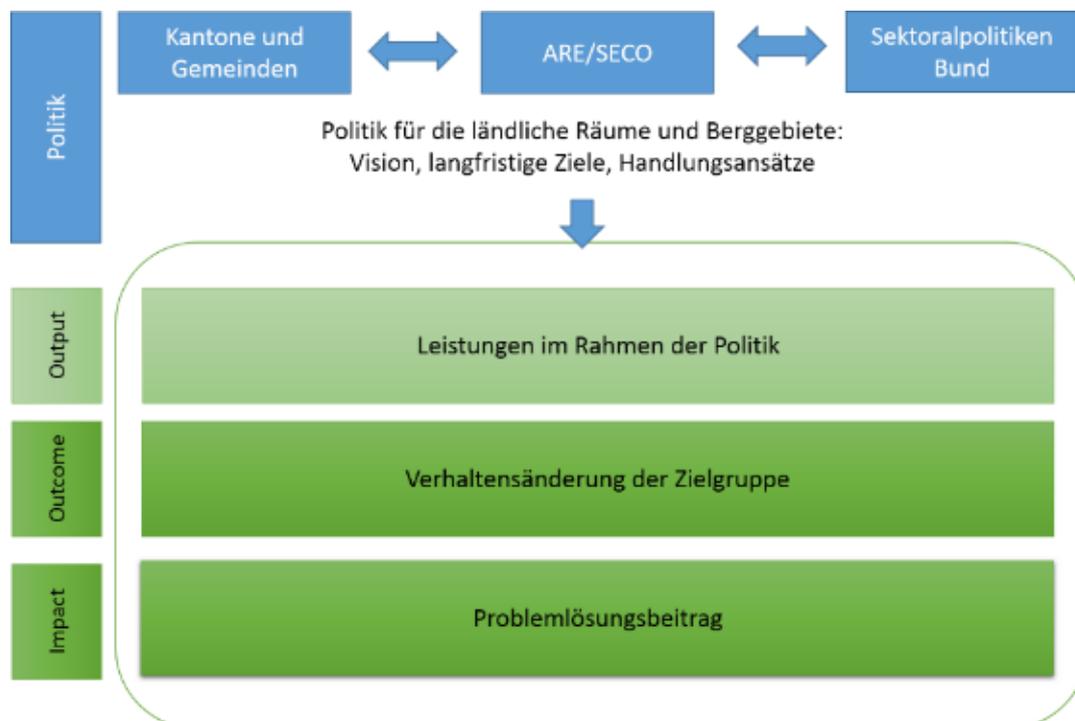


Abbildung 9: Basis für das Wirkungsmodell für die Umsetzung der Politik des Bundes für die ländlichen Räumen und Berggebiete

Die Umsetzung der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete soll gegen Ende der ersten Vierjahresperiode (im zweiten Halbjahr 2018) erstmals evaluiert werden. Dies bietet die Möglichkeit, erforderliche Anpassungen vorzunehmen und die Umsetzung der Politik in der zweiten Periode zu optimieren.

Anhang

Anhang A: Neue Agglomerationsdefinition des BFS

Die im vorliegenden Bericht massgebende Agglomerationsdefinition bezieht sich auf die eidgenössische Volkszählung 2000 und die hierzu vom Bundesamt für Statistik (BFS) 2003 veröffentlichte Abgrenzung (siehe Glossar).⁹¹ Nach dieser Definition setzt sich der urbane Raum der Schweiz aus 50 Agglomerationen und fünf isolierten Städten zusammen und umfasst knapp 900 Gemeinden (Gemeindestand 2014). Die übrigen Gebiete werden als ländlicher Raum bezeichnet, jedoch nicht weiter typisiert. Die Charakterisierung der ländlichen Räume und Berggebiete orientiert sich an der Typisierung des ARE.⁹²

Unter dem Titel «Agglosuisse» hat das BFS in mehrjähriger Arbeit die Agglomerationsdefinition grundlegend überarbeitet und im Dezember 2014 eine Definition zum Raum mit städtischem Charakter veröffentlicht.⁹³ Statistische Messungen in den letzten Jahrzehnten bestätigen, dass sich Agglomerationen über die Zeit dynamisch entwickeln. Die bisherige Definition vermochte diese Entwicklungsphänomene nur noch unzureichend abzubilden und reagierte auf Gemeindefusionen. Ausserdem standen in der früheren Definition benötigte Datensätze nicht mehr in der gleichen Form zur Verfügung. Hingegen konnten aktuellere Datensätze genutzt werden. Die Definition umfasst sowohl morphologische als auch funktionale Kriterien. Der städtisch geprägte Raum der Schweiz wird mit der neuen Definition nach folgenden Grundkategorien unterschieden: Agglomerationskerngemeinden, Agglomerationsgürtelgemeinden, mehrfach orientierte Gemeinden (also Gemeinden, die funktional nicht nur auf eine, sondern auf mehrere Agglomerationskerne ausgerichtet sind) und Kerngemeinden ausserhalb der Agglomerationen (vgl. untenstehende Abbildung⁹⁴). Die übrigen Gemeinden werden als «ohne städtischen Charakter» bezeichnet.

Raumtypologie	Gemeindekategorie				
	Agglomerationskern-gemeinde	Agglomerationsgürtel-gemeinde	Mehrfach orientierte Gemeinde	Kerngemeinde ausserhalb Agglomeration	Ländliche Gemeinde ohne städtischen Charakter
Agglomeration	X	X			
Kern (in- und ausserhalb Agglomeration)	X			X	
Gürtel- und mehrfach orientierte Gemeinden		X	X		
Raum mit städtischem Charakter	X	X	X	X	
Ländlicher Raum ohne städtischen Charakter					X

Die mit der neuen Agglomerationsdefinition berechneten Kenngrössen unterscheiden sich von denjenigen, die auf der Definition 2000 basieren. Die Unterschiede sind teils auf reale Entwicklungen (zunehmende Urbanisierung, Suburbanisierungsphänomene, steigende Mobilität), teils

⁹¹ Bundesamt für Statistik BFS (2014): Agglomerationen und Metropolräume. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html, Zugriff 22.01.2015.

⁹² Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012). Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012.

⁹³ Bundesamt für Statistik BFS (2014): Raum mit städtischem Charakter 2012. Erläuterungsbericht. Neuchâtel.

⁹⁴ Bundesamt für Statistik BFS (2014): Raum mit städtischem Charakter der Schweiz 2012: Eine neue Definition der Agglomerationen und weiteren städtischen Raumkategorien. Neuchâtel.

auf methodische Anpassungen (rasterbasierter Ansatz und andere Auswahlkriterien) zurückzuführen.

Mit der neuen Definition werden 49 statt wie bisher 50 Agglomerationen ausgewiesen. Fünf Agglomerationen der Definition 2000 verlieren ihren Status, dafür gewinnen vier andere einen solchen. Die Agglomerationskerngemeinden nehmen einen grösseren Raum in Anspruch als die Kernstädte der Definition 2000. Gemäss der Definition 2000 gab es 63 Kernstädte (eine bis zwei pro Agglomeration). Mit der neuen Definition sind es 430 Kerngemeinden (im Durchschnitt etwa neun pro Agglomeration). Die Agglomerationen haben an Ausdehnung gewonnen, sodass heute 1099 von insgesamt 2352 Schweizer Gemeinden zu einer Agglomeration gehören, verglichen zu 881 von damals 2899 Gemeinden im Jahr 2000.

Unter anderem aufgrund der neu eingeführten Kategorie der mehrfach orientierten Gemeinden, wächst der Anteil der Gemeinden mit städtischem Charakter und der dort angesiedelten Bevölkerung markant: Die Zahl solcher Gemeinden erhöht sich von knapp 900 auf gut 1500, die dort angesiedelte Bevölkerung von knapp 75 Prozent auf 84 Prozent. 350 Gemeinden (7 Prozent der Wohnbevölkerung in der Schweiz) werden dem neu definierten, mehrfach orientierten Raum zugeordnet. Davon zählten knapp 300 Gemeinden bisher zum ländlichen Raum. 57 Gemeinden werden den «Kerngemeinden ausserhalb Agglomerationen» zugewiesen. Die neu eingeführte Kategorie der mehrfach orientierten Gemeinden verdeutlicht, dass die im vorliegenden Bericht festgestellten Verflechtungen zwischen Stadt und Land zunehmen und eine klare Abgrenzung schwieriger wird. Dies trifft teilweise auch auf Agglomerationsgürtelgemeinden zu.

Diese Verschiebungen werfen Fragen der zu verwendenden Agglomerationsperimeter auf. ARE und SECO legen das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit der Agglomerationspolitik fest. Es ist denkbar, dass ARE und SECO basierend auf der Definition 2014 des BFS eine eigene, räumlich restriktivere Eingrenzung der Agglomerationsperimeter vornehmen.

Die mit der Umstellung auf eine neue Agglomerationsdefinition notwendigen Anpassungen in Bezug auf die Agglomerationspolitik des Bundes sind vielfältig und erfordern weitergehende Abklärungen und ein schrittweises Vorgehen:

- Die Raumberechnungsanalysen zur Agglomerationspolitik und zur Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete sind unter Berücksichtigung einer neuen Agglomerationsdefinition zu aktualisieren. Diese Massnahme ist zur Umsetzung der beiden Politikbereiche vorgesehen.
- Die in der AggloPol und P-LRB vorgesehenen Handlungsperimeter sind grundsätzlich flexibel und teilweise überlappend. Sie orientieren sich an den Herausforderungen und den zur Bewältigung der Herausforderungen geeigneten, funktionalen Perimetern. Eine neue Agglomerationsdefinition kann hier eine Hilfestellung bieten, ist aber nicht starr auf die Agglomerationspolitik und die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete anzuwenden.
- Gemäss Artikel 17b Absatz 2 des MinVG stützt sich der Bund bei der Vergabe von Beiträgen an Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen auf die Agglomerationsdefinition des BFS. Diese Bestimmung gilt es anzupassen, da sie mit einer

neuen Agglomerationsdefinition nicht mehr übereinstimmt. Für die derzeit in Ausarbeitung befindliche dritte Generation der Agglomerationsprogramme (2019 bis 2022) wird der «Besitzstand» nach der Agglomerationsdefinition des BFS aus dem Jahr 2000 garantiert. Das UVEK legt das weitere Vorgehen fest.

Anhang B: Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Raumkonzept Schweiz – Strategie 1: Handlungsräume bilden und das polyzentrische Netz von Städten und Gemeinden stärken.....	15
Abbildung 2: Schnittstellen zwischen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete.....	18
Abbildung 3: Kanton St. Gallen: Raumtypen und Zentrenhierarchie	23
Abbildung 4: Beispiel Kanton Graubünden: System der Transferzahlungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden	51
Abbildung 5: Zusammensetzung der Beiträge mit indirektem Förderaspekt für die ländlichen Räume und Berggebiete (Kategorien gemäss Subventionsdatenbank, Beträge in Mio. CHF, Jahr 2013)	56
Abbildung 6: Politikkonzept der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete.....	59
Abbildung 7: Governancemodell für eine kohärente Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete.....	65
Abbildung 8: Die Handlungsräume des Raumkonzeptes Schweiz.....	67
Abbildung 9: Basis für das Wirkungsmodell für die Umsetzung der Politik des Bundes für die ländlichen Räumen und Berggebiete	101

Anhang C: Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Charakterisierung der Raumtypen	22
Tabelle 2: Übersicht über die wichtigen Bundesausgaben mit Förderaspekt für die ländlichen Räume und Berggebiete (Jahr 2012/13, LR = ländliche Räume, BG = Berggebiete).....	53
Tabelle 3: Übersicht über die räumliche Ebene der Instrumente und Massnahmen und deren Bezug zu den Handlungsansätzen	69
Tabelle 4: Zuständigkeiten, Verankerung und Ressourcen der Instrumente und Massnahmen der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete und der gemeinsamen Instrumente und Massnahmen mit der Agglomerationspolitik.....	99

Anhang D: Abkürzungsverzeichnis

AggloPol	Agglomerationspolitik
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ARPV	Verordnung vom 11. November 2009 über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (SR 745.16)
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BASPO	Bundesamt für Sport
BAV	Bundesamt für Verkehr
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgesetz
BIF	Bahninfrastrukturfonds
BLN	Inventar von Objekten nationaler Bedeutung
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BNLR	Bundesnetzwerk Ländlicher Raum
BV	Bundesverfassung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CHF	Schweizer Franken
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101)
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
ELER	Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums
EnG	Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (SR 730.0)
ENHK	Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
ESPO	European Observation Network, Territorial Development and Cohesion
ETZ	Europäischen territorialen Zusammenarbeit

EU	Europäische Union
EUREK	Europäischen Raumentwicklungskonzept
EUSALP	Makroregionale Strategie Alpenraum
FABI	Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur
FFF	Fruchtfolgefleichen
IFG	Infrastrukturfondsgesetz vom 6. Oktober 2006 (SR 725.13)
IHG	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete (aufgehoben per 1. Januar 2008)
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KoVo	Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben (SR 709.17)
KTU	konzessionierte Transportunternehmen
LABES	Landschaftsbeobachtung Schweiz
LEADER	Liaison entre actions de développement d'économie rurale
LSVA	Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe
LwG	Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 (SR 910.1)
MinVG	Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (SR 725.116.2)
MinVV	Verordnung vom 7. November 2007 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (SR 725.116.21)
MIV	Motorisierter Individualverkehr
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966 (SR 451)
NHV	Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1)
NRP	Neue Regionalpolitik

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OV-UVEK	Organisationsverordnung vom 6. Dezember 1999 für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (SR 172.217.1)
PBG	Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009 (SR 745.1)
PG	Postgesetz vom 17. Dezember 2010 (SR 783.0)
PHR	Pilotprogramm Handlungsräume
P-LRB	Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete
PRE	Projekte zur regionalen Entwicklung
RIS	Regionale Innovationssysteme
RKGK	Regierungskonferenz der Gebirgskantone
ROK	Raumordnungskonferenz
ROR	Rat für Raumordnung
RPG	Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration (seit 1.1.2015; vorher Bundesamt für Migration BFM)
SGV	Schweizerische Gemeindeverband
SR	Systematische Rechtssammlung
SSV	Schweizerische Städteverband
StromVG	Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 (SR 734.7)
SuG	Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1)
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01)
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
USG	Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)

UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
WaG	Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung, Forschung
WTT	Wissens- und Technologietransfer

Anhang E: Glossar

Agglomeration (gemäss BFS-Definition basierend auf Volkszählung 2000)

Eine Agglomeration umfasst ein zusammenhängendes Gebiet mehrerer Gemeinden mit insgesamt mindestens 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Jede Agglomeration hat eine Kernzone, die aus einer Kernstadt (mindestens 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner) und gegebenenfalls weiteren Gemeinden besteht, die jede mindestens 2'000 Arbeitsplätze und mindestens 85 Arbeitsplätze auf 100 wohnhafte Erwerbstätige aufweist. Gemeinden, die mehr als einen Sechstel ihrer Erwerbstätigen in die Kernzone entsenden oder mit dieser baulich verbunden sind, werden der Agglomeration zugerechnet. Für die exakte Abgrenzung zieht das Bundesamt für Statistik (BFS) weitere Kriterien bei (baulicher Zusammenhang, Einwohner/Arbeitsplatzdichte pro Hektare, Bevölkerungswachstum, Pendlerströme, Erwerbstätige im ersten Wirtschaftssektor). Knapp drei Viertel der Schweizer Bevölkerung leben in den Städten und Agglomerationen. Über 80 Prozent der Arbeitsplätze sind in Agglomerationen angesiedelt. 1980 existierten in der Schweiz 33 Agglomerationen. Seit dem Jahr 2000 zählt die Schweiz 50 Agglomerationen (vgl. BFS, eidgenössische Volkszählung 2000).

Biodiversität

Die Biodiversität umfasst die Arten (Artenvielfalt), die Vielfalt ihrer Gene (genetische Vielfalt), die Vielfalt der Ökosysteme sowie die Wechselwirkungen innerhalb und zwischen diesen einzelnen Ebenen.

Entwicklungsschwerpunkt

Ein Entwicklungsschwerpunkt bezeichnet einen Ort, der aufgrund seiner Lage ein grosses Potenzial für bestimmte Entwicklungen aufweist. Die Entwicklungsdynamik einer Region soll deshalb in erster Priorität auf diesen Ort gelenkt werden. In metropolitanen Räumen können Entwicklungsschwerpunkte an Orten innerhalb der urbanen Verdichtungsräume oder auf den zentralen Entwicklungsachsen liegen, die sehr gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sind und zu städtebaulich herausragenden Quartieren entwickelt werden können. Die Planung ist bestrebt, an diesen Orten eine ausgewogene soziale Entwicklung sicherzustellen, den innerstädtischen Natur- und Erholungsraum zu gestalten, bereits überbaute Gebiete zu städtischen Quartieren aufzuwerten und zu verdichten und die Verkehrserschliessung unter Wahrung der Umweltqualität sicherzustellen. Im ländlichen Raum liegen die Entwicklungsschwerpunkte in der Regel in den ländlichen Zentren, den alpinen Tourismuszentren und weiteren Ortskernen.

Freiraum

Unter Freiraum wird der nicht überbaute Raum in oder nahe an einer Siedlung verstanden. Freiräume sind beispielsweise Grünanlagen, städtische Plätze, Naherholungsräume, Landwirtschaftsgebiete, Wälder, Naturschutzgebiete oder Gewässer. Freiräume erfüllen vielfältige Funktionen: Sie fördern die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner, das Wohlbefinden der Arbeitenden, das gesellschaftliche Leben, Sport und Bewegung und bieten Ruhe und Erholung. Sie sind für das Klima und sowie die Biodiversität, aber auch für die Land- und Waldwirtschaft bedeutsam.

Fruchtfolgeflechte

Fruchtfolgeflechte (FFF) bezeichnen bestgeeignetes, ackerbaufähiges Landwirtschaftsland, das vor Überbauung möglichst geschützt werden soll. Um die Landesversorgung in Zeiten gestörter Zufuhr sicherzustellen, hat jeder Kanton ein festgelegtes Kontingent an Fruchtfolgeflechte zu sichern. Der Mindestumfang der Fruchtfolgeflechte und ihre Aufteilung auf die Kantone sind in einem Bundesratsbeschluss festgehalten.

Funktionaler Raum

Ein funktionaler Raum bezeichnet eine Raumeinheit, in der Gemeinden oder Regionen durch häufige soziale, wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen verflochten sind. Solche Beziehungen entstehen etwa durch Pendlerströme (Berufs- und Bildungspendler) sowie Freizeitverkehr (Einkaufszentren, Freizeit- und Kulturangebote) und Marktverflechtungen (Beziehungen zwischen Unternehmen). Heute finden Wohnen, Arbeiten und Freizeit immer weniger in derselben Gemeinde statt. Die guten Verkehrsverbindungen erlauben der Bevölkerung, im Alltag immer grössere Distanzen zurückzulegen. Das führt tendenziell zu einer kontinuierlichen Ausdehnung der funktionalen Räume.

Governance

Governance bezeichnet die Gesamtheit aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte. Neben traditioneller hierarchischer Steuerung durch den Staat umfasst der Begriff weitere Formen der Steuerung, wie das partnerschaftliche Zusammenwirken verschiedener Staatsebenen (Multi-Level-Governance), das Zusammenwirken staatlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure oder die institutionalisierte zivilgesellschaftliche Selbstregelung.⁹⁵

⁹⁵ Benz, Arthur und Dose, Nicolai (Hrsg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden.

Grundversorgung

Die Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen (Art. 43a BV). Es ist die Aufgabe des Bundes, in allen Landesgegenden eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten sowie Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs zu gewährleisten (Art. 92 BV und Art. 1 Abs. 1 und 3 PG).

Handlungsraum (gemäss Raumkonzept Schweiz)

Ein Handlungsraum bezeichnet einen grossflächigen funktionalen Raum, der über kantonale Grenzen, manchmal gar über Landesgrenzen hinausreicht. Er umfasst grössere, zusammenhängende Teilgebiete, die untereinander räumlich und/oder politisch eng verflochten sind. Seine Teilgebiete sind funktional – auf wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Ebene – voneinander abhängig. Eine solche funktionale Abhängigkeit entsteht in der Regel auf der Basis eines guten Verkehrsnetzes, das auf ein Zentrum oder mehrere Zentren ausgerichtet ist (z. B. S-Bahn-System). Eine funktionale Abhängigkeit besteht auch, wenn der Bevölkerung des Handlungsraums ein Teilgebiet als bevorzugter Wohnort, das andere als bevorzugter Arbeitsort dient. Die Teilgebiete weisen vergleichbare Ausgangslagen und Herausforderungen auf. Entsprechend besteht in einem Handlungsraum ein gemeinsamer Handlungsbedarf. Handlungsräume sind heute erst teilweise institutionell verankert (z. B. die Metropolitankonferenz Zürich, Aareland, San Gottardo).

Identifikationsraum

Das Individuum verknüpft im Prozess der Wahrnehmung zahlreiche Informationen zu einem persönlichen Gesamtbild, welches eine Bedeutung hat und Sinnzusammenhänge herstellt (z. B. raumgebundene Orientierung und Identifikation). Mit den ländlichen Räumen und Berggebieten werden Gefühle der Zugehörigkeit verbunden. Sie haben damit für die Menschen eine wichtige Identifikationsfunktion.

Kernstadt

Die Kernstadt ist das (oft auch historische) Zentrum der Agglomeration. Meistens ist sie die bevölkerungsmässig grösste Gemeinde der Agglomeration.

Kohärente Raumentwicklung

Unter kohärenter Raumentwicklung versteht man eine ganzheitliche, inhaltlich abgestimmte und räumlich koordinierte Raumentwicklung, die sich am Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung orientiert. Beispielsweise sind die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung planerisch konsequent aufeinander zu beziehen. Städtische und ländliche Räume sollen umfassend und wechselseitig strategisch weiterentwickelt werden. Für eine kohärente Raumentwicklung ist

es auch zentral, dass räumliche Konflikte möglichst frühzeitig erkannt werden. Im Weiteren sind räumliche Synergien zu nutzen und gleichzeitig Nutzungsschwerpunkten zu setzen, weil nicht überall alles erfolgen kann und soll. Eine kohärente Raumentwicklung zielt darauf ab, die Vielfalt, die Solidarität und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu erhalten beziehungsweise weiter zu stärken.

Kulturland

Als Kulturland werden Böden und Flächen bezeichnet, welche die Landwirtschaft bewirtschaftet und nutzt. Darunter fallen Wies- und Ackerland, Weiden (inklusive Sömmerungsgebiete) sowie Gelände des Obst-, Reb- und Gartenbaus. Die Fruchtfolgeflächen (FFF) sind ein Teil des Kulturlandes. Jede Sekunde verschwindet in der Schweiz rund ein Quadratmeter Kulturland. Im Mittelland ist die Hauptursache dafür die massive Ausdehnung der Siedlungsflächen (Gebäude, Strassen): Rund 90 Prozent aller neuen Siedlungsflächen entstehen auf ehemaligem Landwirtschaftsland. In Bergregionen hingegen führt der Rückgang der Bewirtschaftung zu einer zunehmenden Verbuschung und Verwaldung.

Kulturlandschaft

Kulturlandschaft ist eine vom Menschen mehr oder weniger intensiv genutzte und gestaltete Landschaft. Der Begriff wird komplementär zu Naturlandschaft verwendet, diese ist von unmittelbaren menschlichen Aktivitäten weitgehend unbeeinflusst.

Landschaft

Landschaft umfasst den gesamten Raum - wie wir ihn wahrnehmen und erleben. Landschaften bilden räumlich die gelebte und erlebte Umwelt des Menschen, die ihm als Individuum sowie der Gesellschaft die Erfüllung physischer und psychischer Bedürfnisse ermöglicht. Landschaften haben dabei als Ressource vielfältige Funktionen. Sie sind Wohn-, Arbeits-, Erholungs- und Identifikationsraum für den Menschen, Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie räumlicher Ausdruck des kulturellen Erbes. Zudem leisten sie einen Beitrag zur Wertschöpfung. Landschaften sind dynamische Wirkungsgefüge und entwickeln sich aufgrund natürlicher Faktoren und durch die menschliche Nutzung und Gestaltung stetig weiter.

Metropolitanraum (gemäss Raumkonzept Schweiz)

Gemäss dem Raumkonzept Schweiz sind Metropolitanräume Handlungsräume mit internationaler Ausstrahlung, die aufgrund ihrer Wirtschafts- und Innovationskraft sowie ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit eine herausragende Bedeutung für den Standort Schweiz haben und die eine sehr enge funktionale Verflechtung der einzelnen Teilräume aufweisen. Diese beruht auf Pendlerbeziehungen, wirtschaftlichen Beziehungsnetzen und dem gegenseitigen Austausch von Dienstleistungen sowie auf einer engen Verflechtung der Freizeitaktivitäten und des kulturellen Angebots. Für die internationale Ausstrahlung wichtig sind

die internationale wirtschaftliche Vernetzung und die Bedeutung als Sitz internationaler Unternehmen, die Qualität der Einbindung in das internationale Verkehrsnetz, ihre internationale Position im Bereich Forschung und Bildung sowie die Ausstrahlung des kulturellen Angebots. Die Metropolitanräume im Raumkonzept Schweiz entsprechen nicht den Metropolräumen gemäss Bundesamt für Statistik. Letztere definieren sich ausschliesslich durch Pendlerverflechtungen.

Migration

Im vorliegenden Bericht wird neben der internationalen Migration (Ein- und Auswanderung) auch die Binnenwanderung und somit Wanderungsbewegungen der Bevölkerung zwischen Gemeinden, insbesondere zwischen Gemeinden unterschiedlicher Gebietsräume (z. B. urbaner Raum, ländlicher Raum), verstanden.

Nachhaltige Raumentwicklung

Nachhaltige Raumentwicklung ist eine Entwicklung, welche die Bedürfnisse der Gegenwart an den Lebens- und Wirtschaftsraum befriedigt, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Vorgänge und Grenzen müssen erkannt und berücksichtigt werden. Zentral ist der haushälterische Umgang mit der knappen Ressource Boden, wobei die Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven und eine Verdichtung unter Berücksichtigung städtebaulicher Qualitäten angestrebt werden. In der schweizerischen Bundesverfassung ist das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung als Staatsziel festgelegt (Art. 2 BV «Zweck»). Bund und Kantone werden aufgefordert, «ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits» anzustreben (Art. 73 BV «Nachhaltigkeit»). Zudem orientiert sich das Raumkonzept Schweiz an der «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012 bis 2015» des Bundesrats.

Nutzungsschwerpunkt

Aufgrund des knappen Raums sowie der knappen Finanzen ist es unerlässlich, Raumordnungs-, Verkehrs-, Wirtschafts- und Umweltpolitik aufeinander abzustimmen. Die Definition von Entwicklungsschwerpunkten und prioritären räumlichen Schwerpunkten (z. B. für Lehre, Forschung, medizinische Einrichtungen, Arbeit, Wohnen, Schutzgebiete) für bestehende und künftige Nutzungen erlaubt einen gezielten nachhaltigen Einsatz der Ressourcen. So wird zudem verhindert, dass überall alles gemacht wird.

Polyzentrische Raumentwicklung

Das Konzept der polyzentrischen Raumentwicklung kann aus unterschiedlichen Perspektiven definiert werden. Aus analytisch-funktionaler Perspektive versteht man darunter die Ausrichtung eines Raums auf mehrere Zentren. Auf grossregionaler Ebene beispielsweise ist

zunehmend die Entstehung von polyzentrischen Metropolitanräumen mit mehreren intensiv verflochtenen Agglomerationen zu beobachten. Aus politischer Perspektive kann das Konzept als normative Leitvorstellung der Raumentwicklung und -planung gesehen werden. Eine polyzentrische Raumentwicklung soll dabei helfen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Regionen zu erhöhen und das wirtschaftliche Wachstum anzukurbeln. Die dabei zugrunde liegende These ist, dass durch ein polyzentrisches Raumentwicklungskonzept ökonomische und funktionale Integration erreicht werden kann, ohne gleichzeitig strukturell ungleiche Räume zu schaffen. Im Raumkonzept Schweiz zum Beispiel ist die Stärkung des polyzentrischen Netzes von Städten und Gemeinden eine zentrale Strategie, und auch im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) wird die polyzentrische Raumentwicklung als wichtiges Ziel propagiert.

Regenerationsraum

In diesen Räumen spielen sich die Prozesse und Bedingungen ab, welche die Funktionalität der Ökosysteme erhalten (z. B. die Regeneration der erneuerbaren Ressourcen, Boden, Wasser).

Siedlungsqualität

Unter Siedlungsqualität werden die Vorzüge einer Siedlung verstanden, welche die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner positiv beeinflussen: gute Verkehrserschliessung (auch mit dem öffentlichen Verkehr und dem Langsamverkehr), geringe Lärm- und Luftbelastungen, gute Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, Grün- und Freiräume, eine hochwertige und Identität stiftende Architektur sowie eine Siedlungsstruktur, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördert und Möglichkeiten der Beteiligung am Gemeinschaftsleben bietet.

Subvention

Gemäss dem Subventionsgesetz (SuG) sind Subventionen alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen. Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nicht-rückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen.

Transferzahlung

Transferzahlungen sind Geldflüsse vom Bund in die Kantone, Städte und Gemeinden oder an andere Empfänger, sei es als Unterstützungsbeitrag bestimmter Art oder als Abgeltung für Leistungen von öffentlichem Interesse, für welche der Empfänger keine entsprechende Gegenleistung erbringt oder erbringen muss.

Urbaner Raum

Der urbane Raum umfasst den Kern einer Agglomeration sowie die dicht bebauten, an den Kern angrenzende Quartiere und Vororte. Er weist eine hohe Siedlungsdichte auf. Der grösste Teil der Bevölkerung einer Agglomeration lebt hier. Der urbane Raum dient vor allem als Wohn- und Arbeitsort und bietet ein breites Angebot an Gütern, Dienstleistungen, kulturellen Einrichtungen und Parkanlagen. Er liegt zentral, gilt als Hauptverkehrsknoten – insbesondere für den öffentlichen Verkehr – und ist Zielort eines erheblichen Pendlerverkehrs.

Urbanisierung

Mit Urbanisierung wird die Verstädterung umschrieben. Die Agglomerationen in der Schweiz haben sich in den letzten Jahrzehnten sehr dynamisch entwickelt. Durch immer besser Verkehrsverbindungen haben sie sich in der Fläche ausgebreitet. Der Lebensstil in den ländlichen Räumen und Berggebieten hat sich in vielen Bereichen dem urbanen Lebensstil angenähert.

Wissensökonomie

Unter der Wissensökonomie wird ein System von Aktivitäten verstanden, das in besonderem Mass von Wissen abhängig ist. Neben wissensintensiven Dienstleistungsunternehmen und Hightech Firmen gehören auch Forschungseinrichtungen sowie Teile des tertiären Hochschulwesens und der Kreativwirtschaft zur Wissensökonomie. Wissen wird dabei einerseits als wichtiger Inputfaktor verwendet, beispielsweise durch die Anstellung von hoch qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder durch die Kombination von wissenschaftlichen Erkenntnissen und konkreten Praxiserfahrungen. Andererseits wird Wissen als Output generiert, beispielsweise in Form von neuen Patenten, innovativen Produkten oder kulturellen Artefakten.

Zentrumsfunktion

Zentren sind Orte, in denen Verwaltungs-, Dienstleistungs-, Verkehrs-, Kultur-, Bildungs- und Wirtschaftsfunktionen für ein Umland konzentriert sind. Ein solcher Ort nimmt aufgrund dieser Konzentration eine bedeutende Stellung für sein Umland ein («Motorenfunktion») und hält dieses attraktiv. Innerhalb eines Zentrum-Umland-Systems, aber auch gegen aussen (Regionen, Kantone) haben regionale Zentren eine wichtige Funktion. Sie vertreten eine Kleinregion und vernetzen diese mit übergeordneten Zentren, beispielsweise im Bereich Verkehr oder bei politischen Fragestellungen.

Zersiedelung

Aus raumplanerischer Sicht wird unter Zersiedelung in der Regel ein rasches und ungeordnetes Siedlungsflächenwachstum von geringer Dichte verstanden. Damit verbunden ist ein Bündel von negativen Begleiterscheinungen, etwa bezüglich Siedlungsqualität (Versorgung,

Ästhetik, Wohnlichkeit und Vielfalt der Siedlungen). Weitere problematische Auswirkungen ergeben sich im Bereich Verkehr (hohes Verkehrsaufkommen, Stau, Lärm) oder durch die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes. Eine nicht haushälterische Bodennutzung bringt einen hohen Energieverbrauch mit sich, führt zum Verlust guter Ackerböden, setzt die Räume mit hohen Natur- und Landschaftswerten unter Druck und gefährdet durch Zerschneidungseffekte die Artenvielfalt. Dazu kommen hohe wirtschaftliche Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt von Infrastrukturen. Auch die generellen volkswirtschaftlichen Kosten der Raumnutzung sind bei höherer Siedlungsdichte geringer. In allen industrialisierten Staaten hat die Zersiedelung grundsätzlich mit dem Aufkommen der Massenmotorisierung begonnen, verbunden mit einem starken Bevölkerungs- und Wohlstandswachstum.

Anhang F: Literatur

- Benz, Arthur und Dose, Nicolai (Hrsg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2005): Monitoring Ländlicher Raum, Themenkreis U2: Struktureller Wandel der Wirtschaft im ländlichen Raum. Version 1/05, Juli 2005.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012). Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2013): Ländliche Räume. Daten zur Typologie des ländlichen Raumes. <http://www.are.admin.ch/themen/laendlich/00792/index.html?lang=de>, Zugriff 22.01.2015.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014): Bericht für die Erarbeitung einer umfassenden Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete: Massnahme 69 der Legislaturplanung 2011-2015 zur Erreichung des Ziels 17 «Die gesellschaftliche Kohäsion wird gestärkt, und gemeinsame Werte werden gefördert.» Bern. <http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00022/00558/index.html?lang=de>, Zugriff 22.01.2015.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014): Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979. Ergänzung des Leitfadens Richtplanung. März 2014.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.) (2013): Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung. Regionale Zusammenarbeit im Stadt-Land-Kontext. Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (2013): Landwirtschaftliche Betriebsstrukturerhebung. Landwirtschaftliche Betriebe nach Jahr, Kanton und Zone - Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) und Nutztiere auf Klassifizierungsebene 3.
- Bundesamt für Statistik BFS (2014): Land- und Forstwirtschaft. Landwirtschaftliche Strukturerhebung 2013. Die Anzahl der Landwirtschaftsbetriebe nimmt weiter ab. Medienmitteilung vom 29.07.2014.
- Bundesamt für Statistik BFS (2014): Raum mit städtischem Charakter 2012. Erläuterungsbericht. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik BFS (2014): Raum mit städtischem Charakter der Schweiz 2012: Eine neue Definition der Agglomerationen und weiteren städtischen Raumkategorien. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik BFS (2014): Regionalpolitische Gliederungen: IHG-Regionen. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/regionalpolitische_gliederungen/03.html, Zugriff 22.01.2015.
- Bundesamt für Statistik BFS (2014): Schweizer Landwirtschaft. Taschenstatistik 2014. Neuchâtel, 2014.
- Bundesamt für Statistik BFS (2015): Agglomerationen und Metropolräume 2000.

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html, Zugriff 22.01.2015.

Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.) (2012): Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz - Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder. Erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 2. März 2012.

Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.) (2012): Strategie Biodiversität Schweiz- In Erfüllung der Massnahme 69 (Ziel 13, Art. 14, Abschnitt 5) der Legislaturplanung 2007–2011: Ausarbeitung einer Strategie zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität.

Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.) (2014): Biodiversität in der Schweiz. Kurzfassung des 5. Nationalberichts zuhanden der Biodiversitätskonvention, Bundesamt für Umwelt, Bern, 20 S.

Bundesamt für Umwelt BAFU, Bundesamt für Energie BFE, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Hrsg.) (2014): Ressourcenpolitik Holz. Strategie, Ziele und Aktionsplan Holz. Bern. 36 S.

Bundesamt für Verkehr BAV (2013): Neue Aufgaben in der Planung der Bahninfrastruktur mit FABI. BAV-News, Nr. 15, November 2013. <http://www.bav.admin.ch/aktuell/03876/04490/04493/index.html?lang=de>, Zugriff 22.01.2015.

Bundesbeschluss über die Legislaturplanung vom 15. Juni 2012.

CDEP-SO (2014): Präsentation. <http://www.cdep-so.ch/de/portraet>, Zugriff 22.01.2015.

Ecoplan (2010): Evaluation der Presseförderung seit 2008 und alternativer Modelle. Schlussbericht 22. Dezember 2010 zuhanden des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation im Zusammenhang mit dem Postulat der Staatspolitischen Kommission SPK-NR 09.3980 «Presseförderung. Alternative Modelle zur Posttaxenverbilligung». Bern

Ecoplan (2012): Politikinstrumente für den ländlichen Raum : Synergien , Widersprüche und Lücken. Bundesamt für Raumentwicklung: Bern.

Ecoplan (2014): Grobabschätzung ausgewählter Zahlungen des Bundes zur Unterstützung des ländlichen Raums. Input-Papier zuhanden des ARE. Bern, 28. Oktober 2014. (nicht veröffentlicht)

Ecoplan (2014): Kurzevaluation des Rats für Raumordnung (ROR): Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO und des Bundesamts für Raumentwicklung ARE.

Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) (2013): Was leistet der Gebirgsraum? WSL-Magazin Diagonal, 1 / 13.

Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (2006): Sachplan Verkehr, Teil Programm, 26. April 2006, Bern.

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2013): Subventionen des Bundes im Jahr

2013. http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/subv_subventionsueberpruefung/grafiken/0_Grafiken_Subventionen_Bund.pdf, Zugriff 22.01.2015.
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (September 2007): Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA. http://www.efv.admin.ch/d/downloads/publikationen/broschueren/NFA-Broschuere_d.pdf, Zugriff 22.01.2015.
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (September 2004): Faktenblatt 9 – Reorganisation und Aufgabenteilung: http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/faktenblaetter/09-NFA_Faktenblatt_9_aufgabenteilung_d.pdf, Zugriff 22.01.2015.
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (September 2004): Faktenblatt 10 – Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen Bund-Kantone. http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/faktenblaetter/10-NFA_Faktenblatt_10_zusammenarb_d.pdf, Zugriff 22.01.2015.
- Europäischer Rechnungshof (2010): Umsetzung des Leader-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums, Sonderbericht Nr. 5/2010. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union: Luxemburg.
- European Council (19/20 Dezember 2013): Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf, Zugriff 22.01.2015.
- Gløersen, E. und Michelet, J. (2014): Experiences and concepts on vertical and horizontal coordination for regional development policy. Input paper 5A. Université de Genève, Département de Géographie et d' Environnement: Genf.
- Held, N. (2014): Südschweiz – Tourismusregion mit strukturellen Defiziten. In: Die Volkswirtschaft, 10-2014. http://www.rw-oberwallis.ch/data/Ressources/1412758093-2014.10.08_DieVolkswirtschaft.pdf, Zugriff 22.01.2015.
- Kanton Graubünden (2015): Agenda 2030 Graubünden. <http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/projekte/Agenda2030/Seiten/default.aspx>, Zugriff 22.01.2015.
- Kanton St. Gallen, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (2013): Raumkonzept Kanton St. Gallen. St. Gallen, August 2013.
- Koordinationsstelle Biodiversitäts-Monitoring Schweiz (2009): Zustand der Biodiversität in der Schweiz. Ergebnisse des Biodiversitäts-Monitorings Schweiz (BDM) im Überblick. Stand: Mai 2009. Umwelt-Zustand Nr. 0911. Bundesamt für Umwelt, Bern. 112 S.
- Motion 11.3927 von Theo Maissen: Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2013): Rural-Urban Partnerships. An integrated approach to economic development. Paris.

- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Politik und Governance. OECD, Paris.
- Pike, A., Rodriguez-Pose, A., und Thomaney, J. (2006): Local and Regional Development. New York, Routledge.
- Programm San Gottardo 2020 (2015): Regionalentwicklung und Projekt-Support. www.gottardo.ch, Zugriff 22.01.2015.
- Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) (2014): Räumliche Strategie der alpin geprägten Räume in der Schweiz. Chur, August 2014.
- regiosuisse – Netzwerkstelle Regionalentwicklung (2010): Ergebnisblatt 6. Rolle der Landwirtschaft in der regionalen Entwicklung. WiGe Landwirtschaft, Tourismus, Lebensraum.
- regiosuisse – Netzwerkstelle Regionalentwicklung (2014): Monitoringbericht 2013. Die regionalwirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz. Bern.
- regiosuisse – Netzwerkstelle Regionalentwicklung (2015): formation-regiosuisse. <http://www.regiosuisse.ch/weiterbildung/formation-regiosuisse>, Zugriff 22.01.2015.
- Roth, U., Schwick, C., Spichtig, F. (2010): Zustand der Landschaft in der Schweiz. Zwischenbericht Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES). Umwelt-Zustand Nr. 1010. Bundesamt für Umwelt, Bern: 64 S.
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) (2012): Das Schweizer Berggebiet 2012. Fakten und Zahlen. Nr. 216 (Juli 2012), Bern.
- Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung, Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2014): Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. Überreicht durch die Mitglieder der Strategieguppe «Motion Maissen». Bern, Juni 2014. <http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05119/05145/index.html?lang=de>, Zugriff 22.01.2015.
- Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) (2014): Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit. Berichtsentwurf der Projektleitung zuhanden der TAK. (nicht veröffentlicht).
- Ufficio per lo sviluppo economico (2014): Programma Zone a basso potenziale. Un progetto di politica economica regionale del Canton Ticino.
- Ufficio per lo sviluppo economico (2015): Programma di sviluppo delle zone a basso potenziale. Iniziativa cantonale a favore delle regioni periferiche. <http://www4.ti.ch/?id=67539>, <http://www3.ti.ch/CAN/comunicati/03-04-2014-comunicato-stampa-470160928456.pdf>, Zugriff 22.01.2015.

Ward, N., Brown, D. L. (2009). Placing the Rural in Regional Development. *Regional Studies*, 43(10), 1237-1244.

Wirtschaftsforum Graubünden (2014): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Graubündens. Bedeutung der öffentlichen Finanztransfers für Graubünden und seine Gebiete.