



Bern, 13.11.2019

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete: Instrumente und Massnahmen des Bundes

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 15.3228 Brand
vom 19. März 2015

Inhaltsverzeichnis

0	Das Wichtigste in Kürze	4
0.1	Situationsanalyse.....	4
0.2	Förderinstrumente und -massnahmen des Bundes.....	4
0.3	Weitere Handlungsspielräume des Bundes	6
1	Postulat Brand: Auftrag und Bericht.....	7
1.1	Postulat Brand	7
1.2	Berggebiete im politischen Fokus	7
1.3	Auftragsverständnis	8
1.4	Arbeitsprozess und Beteiligung.....	9
2	Situationsanalyse	9
3	Vision und langfristige Ziele: Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB).....	10
3.1	Vision.....	10
3.2	Langfristige Ziele für die ländlichen Räume und Berggebiete.....	11
3.3	Handlungsansätze	11
3.4	Kohärente Raumentwicklung	11
3.5	Bisherige Umsetzung der P-LRB	12
4	Förderinstrumente und -massnahmen des Bundes.....	12
4.1	Wirtschaft.....	13
4.2	Tourismus.....	19
4.3	Natürliche Ressourcen.....	22
4.4	Grundversorgung und digitale Infrastruktur	30
4.5	Agglomerationen.....	35
4.6	Governance	37
4.7	Laufendes und geplantes Instrumentarium des Bundes für Berggebiete: Überblick.....	39
5	Weitere Handlungsspielräume des Bundes.....	40
6	Schlussfolgerungen und Ausblick	41
	Anhänge	A-1
A-1	Postulat 15.3228 Brand.....	A-2
A-2	Situationsanalyse	A-3
A-2.1	Vorgehen.....	A-3
A-2.2	Herausforderungen für die Berggebiete	A-4
A-2.3	Chancen und Risiken pro Raumtyp.....	A-14
A-2.4	Internationaler Vergleich	A-17
A-2.5	«Megatrends».....	A-18
A-3	Referenzierte Dokumente.....	A-19
A-4	Glossar	A-23

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete	10
Abb. 2: Differenz der Direktzahlungen 2015 zu 2013 in Prozent nach Gemeinde	23
Abb. 3: Logos für Schweizer Alp- und Bergprodukte	24
Abb. 4: Anteil Gebäude mit Internetanschlüssen.....	31
Abb. 5: Raumtypen im Berggebiet	A-3
Abb. 6: Indexierte Bevölkerungsentwicklung im Berggebiet	A-5
Abb. 7: Altersquotient im Berggebiet.....	A-6
Abb. 8: Indexierte Beschäftigtenentwicklung in der Industrie im Berggebiet	A-8
Abb. 9: Indexierte Entwicklung der Logiernächte im Berggebiet.....	A-10
Abb. 10: Indexierte Beschäftigtenentwicklung in wissensintensiven Dienstleistungen	A-11

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Veränderungen der Direktzahlungen 2013–2016	23
Tabelle 2: Übersicht: Instrumente und Massnahmen Berggebiet / Postulat Brand.	39

0 Das Wichtigste in Kürze

Das Postulat Brand beauftragt den Bundesrat, konkrete Massnahmen aufzuzeigen, wie der Bund die wirtschaftliche Existenz und die Entwicklung der Berggebiete weiterhin sicherstellen und der Abwanderung wirksam begegnen will. Diesem Auftrag kommt der Bundesrat im vorliegenden Bericht nach. Er anerkennt die Bedeutung der Berggebiete für die Schweiz und ist sich der besonderen Herausforderungen und Chancen, denen die Einwohnerinnen und Einwohner der Berggebiete gegenüberstehen, bewusst.

0.1 Situationsanalyse

Herausforderungen: Die Berggebiete stehen unter Druck. Durch die topografischen Gegebenheiten, die erschwerte Erreichbarkeit und die geringe Dichte an Bevölkerung und Unternehmen leiden sie unter strukturellen Nachteilen. Zudem erschweren aktuelle Rahmenbedingungen wie zum Beispiel der starke Franken die wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete.

Innerhalb der Berggebiete spielt sich eine differenzierte Entwicklung ab. Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum konzentrieren sich in den Zentren der Talschaften, die ein ähnliches Wachstum aufweisen wie der gesamtschweizerische Durchschnitt. Demgegenüber sehen sich periphere Räume wie der zentrale Gotthard, Teile Graubündens, des Berner Oberlands oder abgelegene Seitentäler einem Bevölkerungsrückgang gegenüber. Im Vergleich zu den ländlichen Regionen der OECD-Mitgliedstaaten fallen die entwicklungspolitischen Herausforderungen der Schweizer Bergregionen insgesamt geringer aus.

Chancen: Megatrends wie die Digitalisierung bringen auch für die Berggebiete neue Chancen. Standortunabhängige Produktion, neue Vertriebskanäle oder zusätzliche Vernetzungsmöglichkeiten eröffnen neue Möglichkeiten. Gegenüber den negativen Begleiterscheinungen des Wachstums und der Konzentration in den urbanen Zentren bieten die Berggebiete Qualitäten wie landschaftliche Schönheit, Ruhe, Atmosphäre und regionale Identität. Bei der Entwicklung von Strategien und Massnahmen zur Bewältigung des Strukturwandels im Berggebiet müssen die spezifischen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der einzelnen Raumtypen berücksichtigt werden.

Ziele: Im Jahr 2015 hat der Bundesrat in seiner «Politik für die Ländlichen Räume und Berggebiete» eine breit abgestützte Vision und klare Ziele für die Berggebiete festgelegt. Aktuelle Abklärungen zeigen, dass diese weiterhin Gültigkeit haben. Demnach sollen die ländlichen Räume und Berggebiete mit ihren vielfältigen Potenzialen auch in Zukunft einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Schweiz leisten. Für Wohn- und Arbeitsstandorte sollen langfristige Entwicklungsperspektiven und eine gesicherte Qualität von Natur und Landschaft bestehen. Innovative und unternehmerische Akteure sollen in der Lage sein, 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 auch in Zukunft die Identität, das Image und damit die Entwicklung der Schweiz.

0.2 Förderinstrumente und -massnahmen des Bundes

Der Bundesrat stellt ein breites, bewährtes und gut dotiertes Instrumentarium zur Verfügung, das auf die spezifischen Herausforderungen und Chancen der Berggebiete und deren Teilräume zugeschnitten ist. Dabei ist der Bund nur einer von vielen Akteuren. Er kann subsidiär Anreize setzen für die Initiative privater und öffentlicher Partner, aber er kann den Strukturwandel nicht aufhalten.

Die Instrumente der **Wirtschafts- und Standortförderung** bewähren sich aus Sicht des Bundes für die Unterstützung der Berggebiete. Die Neue Regionalpolitik (NRP) setzt konkrete Anreize, damit die Berggebiete die Chancen des Strukturwandels aktiv angehen können. Sie unterstützt damit die Schaffung von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen sowie die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit. Allerdings gibt es vor allem in den peripheren Regionen

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

der Berggebiete wirtschaftliche Potentiale, die mit den bestehenden Förderinstrumenten noch besser freigesetzt werden könnten. Deshalb plant das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Rahmen der laufenden NRP spezifische Massnahmen, mit denen neue Wege zur Unterstützung der Berggebiete entwickelt und getestet werden können. Primäres Ziel ist es, die wirtschaftliche Entwicklung in den Berggebieten zu unterstützen. Diese Pilotmassnahmen werden zudem Erkenntnisse für eine allfällige künftige Anpassung der NRP ab 2024 liefern, so dass die am stärksten vom Strukturwandel betroffenen Räume künftig noch gezielter unterstützt werden können. Die «NRP-Massnahmen für die Berggebiete» werden in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und weiteren interessierten Kreisen erarbeitet. Sie sind Teil des laufenden Mehrjahresprogramms der NRP und werden vollumfänglich im Rahmen der geltenden Bestimmungen¹ und Budgets umgesetzt.

In der **Tourismuspolitik** setzt der Bundesrat den Weg fort, den er mit der 2017 verabschiedeten Tourismusstrategie eingeschlagen hat. Mit Innotour, Schweiz Tourismus, der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit und der NRP steht ein leistungsfähiges Förderinstrumentarium zur Bewältigung des Strukturwandels im alpinen Tourismus zur Verfügung.

Die nachhaltige **Inwertsetzung natürlicher Ressourcen** bildet gerade in peripheren Räumen einen zentralen Pfeiler der wirtschaftlichen Entwicklung. Der Bundesrat unterstützt sie über diverse Instrumente, darunter die Agrarpolitik, die Pärkepolitik, die Ressourcenpolitik Holz und die Energiepolitik. Die Projekte zur regionalen Entwicklung in der Landwirtschaft werden nach erfolgter Evaluation angepasst, damit sie eine höhere Wirkung für das Berggebiet erzielen. Um das Potenzial attraktiver Landschaften besser in Wert zu setzen, wird ab 2020 im Rahmen der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» ein Themenschwerpunkt «Landschaft ist mehr wert» lanciert. Zudem wird geprüft, ob dem Berggebiet in der Ressourcenpolitik Holz 2021–2024 ein spezieller Schwerpunkt zugeschrieben werden soll.

Die **Grundversorgung in der Infrastruktur** wird zu grossen Teilen über die bundesnahen und die vom Bund finanzierten konzessionierten Unternehmen sichergestellt. Diese spielen für die Berggebiete eine wichtige Rolle. Der Bund steuert sie über strategische Ziele. Diese verpflichten die Unternehmen, den Anliegen der verschiedenen Regionen des Landes Rechnung zu tragen. Die unternehmerische Freiheit muss jedoch gewährleistet bleiben, weshalb der Bundesrat seine Steuerung bewusst nicht zur Durchsetzung regionalpolitischer Ziele nutzt. Nebst der guten Erschliessung mit zuverlässigen Verkehrsinfrastrukturen ist dem Bundesrat auch eine gute Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft mit leistungsfähigen digitalen Infrastrukturen ein wichtiges Anliegen. Er beobachtet die Entwicklung laufend und prüft periodisch eine Anpassung der Mindestübertragungsraten für die Internetanbindung. Mit dem Schwerpunkt «Digitalisierung für die Grundversorgung nutzen» der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» beabsichtigt der Bund ab 2020, die Nutzung der Digitalisierung für überkommunal koordinierte Lösungen weiter zu fördern.

Die **Zentren und Agglomerationen** übernehmen wichtige Funktionen als Impulsgeber und Wachstumsmotoren der Berggebiete. Der Bundesrat unterstützt sie über die Agglomerationsprogramme Siedlung und Verkehr. Ab 2019 sollen im Rahmen der dritten Generation 32 Agglomerationsprogramme mit 1,41 Mia. Fr. unterstützt werden. Dabei machen die Agglomerationen, die mehrheitlich im Berggebiet liegen, rund 30% der Bundesbeiträge aus. Ab der vierten Generation der Agglomerationsprogramme werden auch die im Berggebiet liegenden Kantonshauptorte Sarnen, Glarus und Appenzell neu zugelassen sein.

Der Erfolg der Bundesinstrumente zur Förderung der Berggebiete wird wesentlich mitbestimmt durch die **Kompetenzen und Kapazitäten der regionalen Akteure**. Der Bund unterstützt deshalb regionale Akteure über verschiedene Massnahmen. Dazu gehören die Netzwerke Agridea, regionsuisse und Schweizer Pärke. Der Bund fördert zudem über verschiedene Instrumente die Erarbeitung regionaler Entwicklungsstrategien. Diese helfen

¹ Bundesgesetz vom 06. Oktober 2006 über Regionalpolitik, SR 901, Artikel 4. Diese Pilotmassnahmen sind zudem in Einklang mit dem Bundesbeschluss vom 22.09.2015 zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2016-23 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (BBl 2015 7413), Artikel 1-4.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

mit, die Kräfte und den Mitteleinsatz zu bündeln und Massnahmen aufeinander abzustimmen. Um die Strategiefähigkeit der regionalen Akteure weiter zu stärken, lanciert der Bundesrat ab 2019 in der neuen Staffel der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» das Thema «Integrale Entwicklungsstrategien fördern».

Die jeweils zuständigen Bundesämter beachten bei der Weiterentwicklung der Förderinstrumente und -massnahmen auch weiterhin deren Wirkung in den Berggebieten.

0.3 Weitere Handlungsspielräume des Bundes

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die bestehenden Förderinstrumente und Unterstützungsmassnahmen des Bundes, auf deren Entwicklung zugunsten der Berggebiete in den vergangenen Jahren sowie auf deren Nutzung im vom Parlament beschlossenen rechtlichen und budgetären Rahmen. Die übergeordneten Rahmenbedingungen und mögliche Handlungsspielräume in anderen Bereichen werden an dieser Stelle bewusst nicht behandelt, da es hier weiterer Vertiefungen und einer politischen Diskussion bedarf. Sie sind daher zusammen mit anderen Themenfeldern Gegenstand einer ergänzenden Analyse, die das WBF derzeit vorbereitet.

1 Postulat Brand: Auftrag und Bericht

1.1 Postulat Brand

Das Postulat Brand² beauftragt den Bundesrat, einen Bericht über die mittel- und langfristige wirtschaftliche Entwicklung des Alpenbogens aufgrund der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vorzulegen. Dabei verweist Nationalrat Heinz Brand auf Rahmenbedingungen, die sich in den letzten Jahren für das Berggebiet teilweise markant verändert haben.

Der Bericht soll konkrete Massnahmen aufzeigen, wie der Bund die wirtschaftliche Existenz und Entwicklung des Berggebiets weiterhin sicherstellen und der absehbaren Abwanderung wirksam begegnen will. Das Postulat wurde im Nationalrat am 7. März 2017 entgegen des Antrags des Bundesrats mit 151 zu 35 Stimmen deutlich angenommen.

1.2 Berggebiete im politischen Fokus

Die ländlichen Räume und Berggebiete erbringen wichtige Leistungen für das ganze Land. Sie sind nicht nur Lebens- und Wohnraum der Bevölkerung, sondern erfüllen auch wichtige Funktionen als Wirtschafts-, Erholungs- und Identifikationsraum sowie als Raum mit hohen Natur- und Landschaftswerten. Zudem sind die Berggebiete und ihr Schutzwald wichtige Räume für die Gefahrenprävention. Somit spielen die ländlichen Räume und Berggebiete für die nachhaltige räumliche Entwicklung der Schweiz gegenwärtig und in Zukunft eine zentrale Rolle. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Herausforderungen des Klimawandels.

Die Berggebiete sind seit über 150 Jahren ein bedeutendes Thema in der Schweizer Politiklandschaft.³ Den Anfang der schweizerischen Regionalpolitik markierte das Investitionshilfegesetz (IHG) mit seinen Massnahmen zu Gunsten der Berggebiete. Die Regionalpolitik hat sich über die Jahrzehnte weiterentwickelt und deckt heute auch die ländlichen Räume ausserhalb des Berggebiets ab. Zum Schutz des Alpengebiets hat die Schweiz zudem die Alpenkonvention ratifiziert und umfangreiche Investitionen in die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene getätigt.

In den letzten Jahren wurde zunehmend bemängelt, dass der Bund - im Gegensatz zur Agglomerationspolitik - nicht über eine explizite Politik oder Strategie für die ländlichen Räume und Berggebiete verfügt. Der Bundesrat verabschiedete deshalb am 18. Februar 2015 seine «Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB)».⁴ Diese wurde einerseits durch die Massnahme 69 der Legislaturplanung 2011–2015 («Entwicklung einer umfassenden Politik des ländlichen Raumes») und andererseits durch die Motion Maissen vom 29. September 2011⁵ ausgelöst. Der resultierende Bericht beruht auf zwei Grundlagen, die unter der Leitung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)⁶, respektive des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE)⁷ erarbeitet und von einer tripartiten Arbeitsgruppe begleitet wurden. Er ist unter dem Ziel der kohärenten Raumentwicklung eng mit der Agglomerationspolitik⁸ verbunden, deren Bericht zeitgleich verabschiedet wurde.

² Postulat 15.3228 «Bericht über die Entwicklungsperspektiven des Alpenbogens aufgrund der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen».

³ Rudaz, G. & Debarbieux, B. (2014). Die schweizerischen Berggebiete in der Politik. Zürich.

⁴ Schweizerischer Bundesrat. (2015a). Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete. Bericht in Erfüllung der Motion 11.3927 Maissen vom 29. September 2011. Bern.

⁵ Motion 11.3927 «Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume».

⁶ Universität Bern. (2014). Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. Bern.

⁷ Bundesamt für Raumentwicklung (2014). Bericht für die Erarbeitung einer umfassenden Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete.

⁸ Schweizerischer Bundesrat (2015b). Agglomerationspolitik des Bundes 2016+. Bern.

Auf politischer Ebene haben sich in jüngster Zeit die Forderungen nach einer stärkeren Förderung der Berggebiete gehäuft. Zu nennen sind neben dem Postulat Brand die Überweisung der Postulate Hêche 16.3460⁹, Egger 18.3043¹⁰, Egger 19.3731¹¹ und Candinas 17.4249¹², die Interpellationen Candinas 17.4248¹³ und Egger 19.3628¹⁴, die Motion Egger 19.3732¹⁵, die Frage Egger 19.5256¹⁶, die Standesinitiative des Kantons Tessin 16.306¹⁷, die Erhöhung der Bundesmittel für die Pärke sowie die dauerhafte Verankerung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes für die Hotellerie. Die tourismus- und regionalpolitischen Verbände (Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB, Tourismusverbände) sind in ihren Forderungen deutlicher geworden. Ferner hat Avenir Suisse im Februar 2017 eine Studie über den «Strukturwandel im Schweizer Berggebiet»¹⁸ publiziert und darin einen erhöhten Handlungsbedarf zugunsten der Berggebiete festgestellt.

1.3 Auftragsverständnis

Der Bundesrat stellt bereits heute ein breit gefächertes, gezieltes und bewährtes Instrumentarium zur Verfügung, um die Berggebiete bei ihren besonderen Herausforderungen zu unterstützen. Im vorliegenden Bericht zeigt der Bundesrat auf, welchen Beitrag diese bestehenden Instrumente und Massnahmen für die Sicherstellung der wirtschaftlichen Existenz der Berggebiete leisten, und wie er diese weiterzuentwickeln gedenkt.

Der Finanz- und Lastenausgleich stellt eine wichtige Rahmenbedingung für die Entwicklung der Berggebietskantone dar, indem er den Kantonen minimale finanzielle Ressourcen gewährleistet und übermässige geografisch-topografische Lasten ausgleicht. Er soll im vorliegenden Bericht jedoch nicht behandelt werden. Ebenso wird nicht auf die übergeordneten Rahmenbedingungen und die möglichen Handlungsspielräume in anderen Bereichen eingegangen. Diese Aspekte sind Gegenstand einer ergänzenden Analyse (vgl. dazu Kapitel 5).

Seit 2015 bildet die P-LRB des Bundesrats den strategischen Gesamtrahmen über eine breite Palette an Sektoralpolitiken und Instrumenten, die sich positiv auf die Entwicklung der Berggebiete auswirken. Während die Sektoralpolitiken mit ihren Förderinstrumenten für die Zielgebiete von konkretem und direkt spürbarem Nutzen sind, steht die P-LRB seit ihrer Verabschiedung diesbezüglich in der Kritik. Bemängelt wird insbesondere, dass sie mit ihren Massnahmen zu wenig effektiven Nutzen für die Zielgebiete bringe. Der Bundesrat betrachtet den Bericht zur Beantwortung des Postulats Brand deshalb auch als Chance, die P-LRB für die Berggebiete zu konkretisieren und deutlicher aufzuzeigen, welche Instrumente und Massnahmen dafür bereits bereitstehen, wie sie sich in den vergangenen Jahren entwickelt haben und wie sie noch zielgerichteter eingesetzt werden können.

Um den wirtschaftlichen Strukturwandel im Berggebiet erfolgreich zu bewältigen, sind alle beteiligten Akteure gefordert. Dazu gehören neben dem Bund vor allem die Kantone, die Gemeinden, die Einwohnerinnen und Einwohner vor Ort, die Interessenverbände des Berggebiets und weitere. Der Bundesrat kann mit seinen Instrumenten und Massnahmen Anreize für die Initiative privater Akteure setzen. Der Strukturwandel muss letztlich jedoch von den Partnern vor Ort getragen und verantwortet werden.

⁹ «Für eine verstärkte Teilnahme der bundesnahen Unternehmen an der Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume», 15. Juni 2016.

¹⁰ «Neudefinition des abgeltungsberechtigten Personenverkehrs», 28. Februar 2018.

¹¹ «Aktionsplan Berggebiete», 20. Juni 2019.

¹² «Das Berggebiet zum Daten- und Digitalisierungshub ausbauen», 15.12.2017.

¹³ «Wirkt die Regionalpolitik in strukturschwachen Bergdörfern nicht mehr?», 2018.

¹⁴ «WorkSmart und VillageOffice», 17.06.2019.

¹⁵ «Wohnraumförderung im Berggebiet und ländlichen Raum», 20.06.2019.

¹⁶ «Wann kommt das angekündigte Berggebietsprogramm?», 03.06.2019.

¹⁷ «Gewährleistung eines landesweit dichten Hochbreitbandangebotes», 6. April 2016.

¹⁸ Avenir Suisse (2017). Strukturwandel im Berggebiet. Strategien zur Erschliessung neuer Wertschöpfungsquellen. Zürich.

1.4 Arbeitsprozess und Beteiligung

Der Bericht wurde unter Einbezug der relevanten Akteure erarbeitet. Im Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen, Regionen, Gemeinden, Verbänden und Interessensvertretungen der Berggebiete sowie der Wissenschaft wurden Situationsanalyse und Handlungsfelder diskutiert. Die Erarbeitung der Massnahmen fand unter Einbezug der relevanten Bundesämter für Raumentwicklung (ARE), Energie (BFE), Landwirtschaft (BLW), Umwelt (BAFU), Verkehr (BAV) sowie für Kommunikation (BAKOM) statt.

2 Situationsanalyse

Eine umfassende Analyse der verschiedenen Herausforderungen, denen die Berggebiete in der Schweiz ausgesetzt sind, findet sich in Anhang A-2 dieses Berichts. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Berggebiete unter Druck stehen. Durch die topografischen Gegebenheiten, die teilweise schlechte Erreichbarkeit und die geringe Dichte an Bevölkerung und Unternehmen stehen sie im Vergleich zum Mittelland generell strukturellen Nachteilen und schwierigeren Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung gegenüber.

Zusätzlich können auch aktuelle Rahmenbedingungen die wirtschaftliche Dynamik des Berggebiets zurückhalten. Unsicherheit bezüglich der realwirtschaftlichen Auswirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung und die tendenziell sinkende Nachfrage nach Ferienimmobilien dürften die Umsätze im Baugewerbe mittelfristig reduzieren und die Um- und Neubauten in der Hotellerie erschweren. Der derzeit starke Franken drückt die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus gegenüber ausländischen Feriendestinationen und wirkt sich auch nachteilig auf den Primärsektor aus. Ebenso könnten sinkende Strompreise künftig die Einnahmen der Gebirgskantone und -gemeinden aus dem Wasserzins beeinflussen. Einige dieser erschwerenden Rahmenbedingungen für das Berggebiet haben sich jedoch jüngst etwas entspannt.

Innerhalb des Alpenraums spielt sich eine differenzierte Entwicklung ab: eine dezentrale Konzentration. Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum konzentrieren sich in den Zentren der Talschaften, die ein ähnliches Wachstum aufweisen wie der gesamtschweizerische Durchschnitt. Demgegenüber sehen sich gewisse periphere Räume wie der zentrale Gottard, Teile Graubündens, des Berner Oberlands oder Seitentäler einem Bevölkerungsrückgang gegenüber. Die periurbanen Räume im Berggebiet können als begehrte Wohnstandorte vom Sog der urbanen Zentren profitieren. Bei den alpinen Tourismuszentren dürfte es zu einer Bereinigung kommen, im Zuge derer kleinere und mittlere Destinationen an Bedeutung verlieren, grössere Destinationen hingegen an Attraktivität gewinnen.

Im internationalen Vergleich sind die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den verschiedenen Regionen der Schweiz gering. Die entwicklungspolitischen Herausforderungen sind vergleichsweise weniger stark ausgeprägt. Zudem ist ein vielfältiges Instrumentarium vorhanden, um diesen Herausforderungen effektiv zu begegnen.

Megatrends wie die Digitalisierung, Urbanisierung oder Individualisierung bringen gleichzeitig neue Chancen. Standortunabhängige Produktion, neue Vertriebskanäle oder zusätzliche Vernetzungsmöglichkeiten dank Digitalisierung eröffnen neue Möglichkeiten. Gegenüber den negativen Begleiterscheinungen des Wachstums und der Konzentration in den urbanen Zentren bieten die Berggebiete Qualitäten wie landschaftliche Schönheit, Ruhe, Atmosphäre und regionale Identität.

Bei der Entwicklung von Strategien und Massnahmen zur Bewältigung des Strukturwandels in den Berggebieten braucht es eine differenzierte Herangehensweise. Dabei müssen die spezifischen Stärken und Schwächen sowie die Chancen und Risiken der einzelnen Raumtypen berücksichtigt werden. Bund und Kantone stellen bereits wirksame Instrumente und ausreichend Mittel für die entsprechende Unterstützung der Berggebiete bereit. Allerdings gibt

es vor allem in den peripheren Regionen des Berggebiets wirtschaftliche Potentiale, die mit den bestehenden Förderinstrumenten noch besser freigesetzt werden können.

3 Vision und langfristige Ziele: Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB)

Der Bundesrat hat seine Vision und die Ziele für das Berggebiet in der P-LRB festgelegt. Diese gibt einen übergeordneten strategischen Ziel- und Handlungsrahmen für die bestehenden Sektoralpolitiken mit Wirkung auf diese Räume vor. Die Strategie umfasst eine Vision, langfristige Ziele, strategische Handlungsansätze, ein Governance Modell sowie Instrumente und Massnahmen für die ländlichen Räume und Berggebiete (vgl. Abb. 1). Sie hat weiterhin Gültigkeit und bildet die Grundlage zur Beantwortung des Postulats Brand.

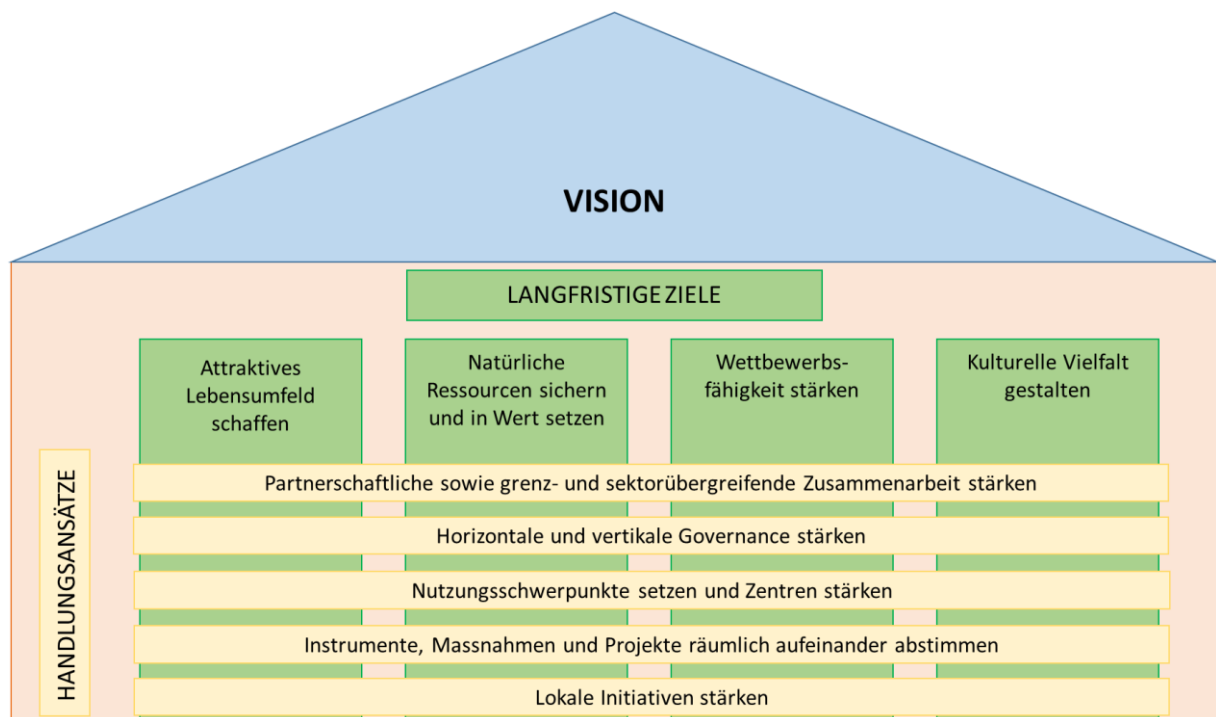


Abb. 1: Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete
(Quelle: Schweizerischer Bundesrat: P-LRB)

3.1 Vision

Die Vision der P-LRB 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:

- 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.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

- 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.

3.2 Langfristige Ziele für die ländlichen Räume und Berggebiete

Damit diese Vision in der Politik ihren Niederschlag findet, sind 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 relevante 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.

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

3.3 Handlungsansätze

Mit der P-LRB 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, die 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.

3.4 Kohärente Raumentwicklung

Die P-LRB strebt gemeinsam mit der Agglomerationspolitik des Bundes eine kohärente Raumentwicklung der Schweiz an. Die kohärente Raumentwicklung richtet sich nach den folgenden fünf Leitideen: Raumwirksame Politiken aufeinander abstimmen; Synergien nutzen – Konflikte reduzieren; Zentren und Umland vernetzen; in funktionalen Räumen denken und handeln; regionale Stärken fördern. Diesen Leitlinien entsprechend will der Bundesrat auch die Berggebiete fördern. Basis für die Bestrebungen, räumliche Entwicklung kohärent zu gestalten, bildet das Raumkonzept Schweiz¹⁹, das Bund, Kantone, Städte und Gemeinden 2012 gemeinsam verabschiedet haben.

¹⁹ Schweizerischer Bundesrat, (2012). Raumkonzept Schweiz, Bern.

3.5 Bisherige Umsetzung der P-LRB

Die Umsetzung der P-LRB umfasst verschiedene Sektoralpolitiken sowie eine Reihe von Massnahmen und Instrumenten. Einige davon betreffen auch die städtischen Räume und sind gemeinsame Massnahmen der P-LRB und der Agglomerationspolitik. Wichtige gemeinsame Massnahme bilden beispielsweise die regionalen Innovationssysteme (RIS), die der Bund im Rahmen der NRP unterstützt. Sie haben zum Ziel, den Wissens- und Technologietransfer in ländlichen Räume und Berggebieten sowie die Innovationsaktivitäten in den Regionen zu fördern (vgl. Kap. 4.1.2.1).

Im Rahmen der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung»²⁰ sowie der «Pilotprojekte Handlungsräume Wirtschaft» unterstützt der Bund Projekte, welche neue Herangehensweisen in der räumlichen Zusammenarbeit u. a. zwischen Zentrum und Peripherie erproben, und gewinnt neue Erkenntnisse über die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen.

Unter den Massnahmen, die spezifisch auf die ländlichen Räume und Berggebiete zugeschnitten sind, fördert der Bund verstärkt räumlich-strategische Prozesse auf Regionsebene²¹ sowie lokale und regionale Initiativen. Sie unterstützen die regionale Strategie- und Handlungsfähigkeit und bilden so eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die verschiedenen Finanzhilfen des Bundes effizient eingesetzt werden (vgl. Kap. 4.6.3).

Im Weiteren hat der Bundesrat die Verordnung über die Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Bundesaufgaben aus dem Jahr 1997 überprüft und angepasst. Das Bundesnetzwerk ländlicher Raum wurde gestärkt und zu einem Bundesnetzwerk Kohärente Raumentwicklung Stadt-Land erweitert. Schliesslich wurde der Übergang der Tripartiten Agglomerationskonferenz in eine Tripartite Konferenz für städtische und ländliche Räume vorangetrieben. Eine wichtige Begleitmassnahme zur Umsetzung der P-LRB ist das Wissensmanagement, das u.a. über regiosuisse wahrgenommen wird.

ARE und SECO haben den Bundesrat Anfang 2019 über die bisherige Umsetzung der P-LRB und der Agglomerationspolitik informiert.²² Mit der Berichterstattung setzen ARE und SECO für die beiden Politiken Arbeitsschwerpunkte bis 2023. Geplant sind unter anderem, die Schlüsselakteure besser zu mobilisieren, die Schnittstellen zu Sektoralpolitiken besser zu nutzen, raumspezifische Themen zu vertiefen und punktuell ergänzende Massnahmen – so etwa zum Berggebiet – zu prüfen.

4 Förderinstrumente und -massnahmen des Bundes

Die Situationsanalyse hat die vielfältigen und räumlich differenzierten Chancen und Risiken für die Berggebiete deutlich gemacht. Damit das Berggebiet diese Chancen nutzen und die Risiken minimieren kann, stellt der Bundesrat bereits heute ein breit gefächertes Instrumentarium zur Verfügung. Es reicht von der Regionalpolitik über die Tourismuspolitik, die Pärkepolitik, die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft und die Grundversorgung bis hin zur Agglomerationspolitik. In ihrer Gesamtheit sprechen diese Instrumente die unterschiedlichen Funktionen an, welche das Berggebiet bzw. dessen Teilräume wahrnehmen.

²⁰ Mit den Modellvorhaben fördert der Bund neue Ansätze und Methoden für eine nachhaltige Raumentwicklung. Sie richten sich an Kantone, Städte, Gemeinden sowie regionale Organisationen, die innovative und sektorenübergreifende Ansätze erarbeiten und testen möchten. Das Erreichte sowie das Gelernte sollen verankert und Vorbild für andere Vorhaben werden. Weitere Informationen: www.modellvorhaben.ch

²¹ Regiosuisse (2017b). Faktenblatt «Regionale Entwicklungsstrategien». Brig.

²² Bundesamt für Raumentwicklung und Staatssekretariat für Wirtschaft (2019): Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Agglomerationspolitik 2016+ und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Bern.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

Es geht dem Bundesrat im vorliegenden Bericht darum aufzuzeigen, welchen Beitrag bestehende Instrumente und Massnahmen an die Sicherstellung der wirtschaftlichen Existenz und die Entwicklung der Berggebiete leisten. Der Bericht fokussiert daher in erster Linie auf die bestehenden Förderpolitiken, die für die wirtschaftliche Entwicklung von zentraler Bedeutung sind.

Der Bundesrat zeigt im Bericht zudem auf, in welche Richtung er die bestehenden Instrumente weiterzuentwickeln gedenkt, damit sie die Berggebiete noch besser unterstützen. Beispielsweise prüft das SECO im bestehenden rechtlichen und budgetären Rahmen der Neuen Regionalpolitik spezifische «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete». Die unterschiedlichen sektoralpolitischen Instrumente und Massnahmen werden dabei zu den folgenden Themen zusammengefasst: Wirtschaft (Kap. 4.1), Tourismus (Kap. 4.2), Natürliche Ressourcen (Kap. 4.3), Grundversorgung (Kap. 4.4), Agglomerationen (Kap. 4.5) und Governance (Kap. 4.6).

4.1 Wirtschaft

4.1.1 Einleitung

Der Bundesrat fördert die wirtschaftliche Entwicklung des Berggebiets insbesondere über die NRP. Daneben spielen das Bürgerschaftswesen sowie die Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik als weitere Instrumente der Standortförderung des Bundes eine Rolle. Die Tourismusförderung wird im separaten Kapitel 4.2 behandelt. Wichtig für das Berggebiet sind zudem die Thematik der Fachkräfte und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

4.1.2 Neue Regionalpolitik

Mit der NRP unterstützt der Bundesrat gemeinsam mit den Kantonen den langfristigen Strukturwandel im Berggebiet, im weiteren ländlichen Raum und in den Grenzregionen. Die Regionalpolitik hat zum Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zu stärken, deren Wertschöpfung zu erhöhen und so zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, zur Erhaltung einer dezentralen Besiedlung und zum Abbau regionaler Disparitäten beizutragen.

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. Seit Inkrafttreten der totalrevidierten Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik am 1. Juli 2016 veröffentlicht der Bund die Namen der Unternehmen, der Durchführungsorte und die Grössenordnung der zu schaffenden oder neu auszurichtenden Arbeitsplätze. Im Jahr 2017 gewährte er fünf industriellen Unternehmen im Alpenraum Steuererleichterungen, die zur Schaffung von 50 neuen und zum Erhalt von 15 bestehenden Arbeitsplätzen führen.²³

Über die NRP hat der Bundesrat 2008–2017 im Berggebiet, im weiteren ländlichen Raum sowie in den Grenzregionen über 2'400 Projekte unterstützt. Während der ersten Mehrjahresprogrammperiode 2008–2015 investierte der Bund 250 Mio. Fr. à-fonds-perdu und 320 Mio. Fr. Darlehen. Prozentual und pro Kopf profitieren die Berggebietskantone am meisten. 70% der Darlehen flossen 2008–2017 in Tourismusprojekte, die mehrheitlich im Berggebiet angesiedelt sind. Bei den à-fonds-perdu Beiträgen stehen jedem vom Bund eingesetzten Franken drei Franken von Kantonen und Dritten gegenüber; bei den Darlehen beträgt das Verhältnis eins zu fünf. Der finanzielle Hebeleffekt ist somit beträchtlich.

Zur Umsetzung der NRP schliesst der Bund auf der Grundlage kantonaler Umsetzungsprogramme jeweils vierjährige Programmvereinbarungen ab. Auf dieser Basis unterstützen die

²³ SECO (2018). Steuererleichterungen – Jahresstatistik 2017.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

Kantone dann die jeweiligen Initiativen, Projekte und Programme auf regionaler und lokaler Ebene.

4.1.2.1 Umsetzungsperiode 2020–2023: Schwerpunkte Tourismus und Industrie

In der Regionalpolitik steht 2020–2023 die Umsetzung der zweiten Vierjahresperiode im Mehrjahresprogramm 2016–2023 an. Die Förderschwerpunkte Industrie (vor allem die regionalen Innovationssysteme RIS) und Tourismus haben sich bewährt und werden weitergeführt. Zusätzlich nimmt der Bund im Rahmen des bestehenden Mehrjahresprogramms die Digitalisierung als Fokusthema auf.

Die Regionalpolitik leistet insbesondere über die Finanzierung zentraler Schlüsselinfrastrukturen wie Bergbahnen oder weiterer destinationsrelevanter Einrichtungen (Sport-, Wellness-, Seminaranlagen, etc.) einen wesentlichen Beitrag an die Stärkung des Tourismus im Berggebiet (vgl. Kap. 4.2). Über die NRP werden zudem Projekte gefördert, die Kooperationen ermöglichen, Strukturen verbessern, neue touristische Angebote und Produkte entwickeln sowie die Qualität des Angebots verbessern.

Im Förderschwerpunkt Industrie fokussiert die NRP auf die regionalen Innovationssysteme (RIS). Dabei handelt es sich um überkantonale koordinierte Akteure und Angebote des Wissenstransfers und der Innovationsunterstützung. Sie erleichtern den Wissenstransfer aus der (angewandten) Forschung in die KMU, unterstützen diese bei ihren Innovationsaktivitäten, bei der Vernetzung und Kooperation untereinander sowie bei der Qualifizierung regionaler Arbeitskräfte und Akteure. Die RIS stellen damit ein zentrales Element in der wirtschaftlichen Entwicklung des Berggebiets dar, da sie mithelfen, fehlende Agglomerationsvorteile bzw. die Nachteile der geringeren Dichte zu überwinden.

4.1.2.2 Fokusthema Digitalisierung in ländlichen Räumen und im Berggebiet

Wie die Situationsanalyse (vgl. Kap. A-2) zeigt, bringt die Digitalisierung für die Berggebiete grosse Chancen mit sich, sie birgt aber auch Risiken. Das SECO hat die Chancen und Risiken der Digitalisierung für die ländlichen Räume und Berggebiete (und für verschiedene Raumtypen innerhalb dieser Räume) 2018 in einer Studie untersuchen lassen.²⁴ Chancen sehen die Studienautoren für die NRP-Zielregionen vor allem in Bezug auf neue Vertriebskanäle und die zusätzlichen Vernetzungsmöglichkeiten, zum Beispiel mit Unternehmen und Forschungseinrichtungen in den Zentren. Die grössten Risiken zeigen sich bei der Verfügbarkeit von gut- und hochqualifizierten Arbeitskräften, besonders in peripheren Gebieten und den alpinen Tourismuszentren.

Die Digitalisierung spielt bereits in der NRP-Periode 2016–2019 eine wichtige Rolle. Neben der erwähnten Digitalisierungsstudie trägt der Bund über die Bekanntmachung von Digitalisierungsprojekten, über Wissensvermittlung, Sensibilisierung und Vernetzung zur vermehrten Förderung des Themas bei. In mehreren Wissensgemeinschaften hat regionalspezifische Erfahrungen und Erkenntnisse zusammengetragen und Akteure zusammengebracht. Bund und Kantone fördern in der Periode 2016–2019 zahlreiche Digitalisierungsprojekte.

Der Bund wird die Digitalisierung in der Förderperiode 2020–2023 als transversales Fokusthema sowohl generell in der Standortförderung als auch spezifisch in der NRP speziell gewichten und dazu auf verschiedenen Ebenen aktiv sein. Er ruft die Kantone explizit dazu auf, im Rahmen ihrer Umsetzungsprogramme vermehrt Digitalisierungsprojekte zu realisieren. In Zusammenarbeit mit regionalspezifischen baut er weiteres Wissen zur Digitalisierung auf, verbreitet es und sensibilisiert und vernetzt die Akteure der Regionalentwicklung zum Thema. Dabei soll ein besonderes Augenmerk auf das Nutzen von Daten als Ressource gelegt werden. Der Bund wird auch seine eigene Verwaltungstätigkeit konsequent in Richtung Digitalisierung weiterentwickeln. Im Rahmen der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung»

²⁴ SECO (2018). Digitalisierung und Neue Regionalpolitik (NRP). Bern.

fördert er zudem Projekte im Bereich «Digitalisierung für die Grundversorgung nutzen» (vgl. Kap. 8).

4.1.2.3 Beispiel «Programma San Gottardo 2020–2023»

Eine Massnahme zugunsten des Berggebiets bildet in der NRP seit 2012 die Unterstützung des «Programma San Gottardo (PSG)». Mit diesem Entwicklungsprogramm verfolgen die vier Gotthardkantone das Ziel, den Gotthard als zentralen und doch peripheren Abwanderungsraum von nationaler Bedeutung als attraktiven alpinen Lebens- und Wirtschaftsraum zu entwickeln. Um die wirtschaftlichen Impulse, die von der Realisierung des Tourismusresorts Andermatt ausgehen, für die Entwicklung des gesamten Gotthard zu nutzen, investiert der Bund zusammen mit den Kantonen seit 2012 Mittel aus der «Koordination Sektorpolitiken» der NRP. In der Periode 2012–2015 wurden den Gotthardkantonen 40,4 Mio. Fr. rückzahlbare Bundesdarlehen und 6,3 Mio. Fr. Finanzhilfen des Bundes an Projekte zugesichert. In der Periode 2016–2019 stehen dafür Bundesmittel von 38 Mio. Fr. Darlehen und 5,6 Mio. Fr. à-fonds-perdu aus dem Fonds für Regionalentwicklung zur Verfügung. Das «Programma San Gottardo» soll in eine weitere Periode 2020–2023 überführt und weiterhin mit Mitteln aus dem Fonds für Regionalentwicklung unterstützt werden, sofern die vier Gotthardkantone diesen Raum weiter gemeinsam fördern wollen und dafür entsprechende Ressourcen bereitstellen.

4.1.2.4 «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete»

Aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen soll dem Berggebiet bei der Weiterentwicklung der Regionalpolitik erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Regionalpolitik ist auf exportorientierte Wertschöpfungssysteme, KMU und Arbeitsplätze ausgerichtet. In strukturschwachen Regionen fehlt es oft an Akteuren, Kompetenzen und Kapazitäten (Unternehmer, Projektträger, handlungsfähige Gemeinden), welche das vorhandene wirtschaftliche Potential erkennen und freisetzen können. Entsprechend greift die NRP teilweise zu wenig. Mit gezielten Pilotmassnahmen will der Bund im Rahmen des bestehenden NRP Mehrjahresprogramms 2016–2023 sowie im Rahmen der bestehenden rechtlichen Grundlagen die wirtschaftliche Entwicklung des Berggebiets spezifisch fördern, ohne dabei die weiteren Zielsetzungen der P-LRB aus den Augen zu verlieren. Mit diesen «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete» sollen konkrete Projekte im Berggebiet unterstützt werden. Zudem dient der Erkenntnisgewinn aus diesen Pilotmassnahmen sowie aus flankierenden Forschungsaufträgen dazu, die NRP im Hinblick auf eine bessere Unterstützung der Bergregionen für die Periode ab 2024 weiterzuentwickeln.

Finanzielle Mittel für die «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete»: Die im Rahmen des NRP-Mehrjahresprogramms für die Jahre 2016–2023 gesprochenen Bundesmittel werden voraussichtlich nicht vollständig genutzt werden. Das SECO geht davon aus, dass daher mit einer konsequenten Prioritätensetzung im Rahmen der bestehenden finanziellen Mittel rund 20 Mio. Fr. à-fonds-perdu Beiträge aus dem Fonds für Regionalentwicklung für die vorgeschlagenen «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete» zur Verfügung gestellt werden können. Darlehensmittel für Investitionen in Infrastrukturvorhaben sind nicht vorgesehen.

Massnahmen: Die Ausarbeitung möglicher «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete» erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und weiteren interessierten Kreisen. Nach einer breit angelegten Konsultation im Januar 2019 beschäftigt sich nun eine technische «Arbeitsgruppe Berggebiete» mit der Ausarbeitung der einzelnen Massnahmen gänzlich innerhalb des geltenden rechtlichen Rahmens. Im Fokus steht beispielsweise eine besser auf die Berggebiete angepasste Auslegung des Exportbasisansatzes²⁵. Damit können erste Erfahrungen mit lokalen und regionalen Wirtschaftskreisläufen gemacht werden. Es geht darum,

²⁵ Der Exportbasisansatz ist ein Grundprinzip der NRP: Die NRP fördert Projekte und Initiativen, die einen Export von Produkten oder Dienstleistungen aus der Region oder deren Verkauf innerhalb der Region an Externe zur Folge haben. Aus Sicht der NRP sind exportorientierte Wirtschaftszweige die Entwicklungsmotoren der Region.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

die Kapazität einer Region zu entwickeln, ihre Einwohner sowie Pendler und Grenzgänger vermehrt für regionale Produkte und Dienstleistungen zu gewinnen. Denkbar sind zudem Möglichkeiten zur Finanzierung von kleinen, nicht direkt rentabilisierbaren Infrastrukturvorhaben durch à-fonds-perdu Beiträge. Diese sind für die lokale Attraktivität wichtig, indem sie z.B. die Zugänglichkeit von lokalen Attraktionen verbessern, oder eine bessere Nutzung bereits bestehender Infrastrukturen ermöglichen. Andererseits konzentrieren sich die Überlegungen auf Möglichkeiten zur besseren und gezielteren Unterstützung von potentiellen Projektträgern (z.B. Unternehmerinnen und Unternehmer, Gemeindebehörden und Vereine). In Regionen mit einer vergleichsweise geringeren Dichte von Akteuren haben engagierte Personen, Unternehmen und Organisationen oftmals nicht genügend Kapazitäten und Ressourcen für die notwendigen Vorleistungen zur Identifikation, Entwicklung und Einreichung von Projektvorschlägen. Mit einer raschen, vor allem fachlichen und teilweise auch finanziellen Unterstützung dieser Vorleistungen können die Akteure dabei unterstützt werden, ihre Ideen soweit zu entwickeln, dass sie bei bestehenden Finanzierungsinstrumenten erfolgreich eingereicht werden können.

Diese Massnahmen sollen auch dazu beitragen, in den Berggebieten ein attraktives Lebensumfeld zu schaffen und die natürlichen Ressourcen in Wert zu setzen und zu sichern.

Umsetzung: Die «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete» sollen den betroffenen Kantonen im rechtlichen und budgetären Rahmen der bestehenden NRP²⁶ und im Zeitrahmen bis 2023 als zusätzliche Möglichkeiten angeboten werden. Sie werden vom SECO unter Abstimmung mit bereits bestehenden Fördermassnahmen in den Sektoralpolitiken konkretisiert. Die Kantone bestimmen abschliessend, welche Massnahmen am besten auf die Bedürfnisse in ihren Regionen zugeschnitten sind.

Perimeter: Die «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete» stehen für Projekte zur Verfügung, welche die wirtschaftliche Entwicklung in den Berggebieten unterstützen. Der Fokus liegt dabei insbesondere bei den peripheren Teilen der Berggebiete, welche die Instrumente der NRP bisher nur vereinzelt in Anspruch genommen haben. Besonders herausgeforderte Regionen sollen vorwiegend profitieren, wenn möglich auch durch das Nutzen von Impulsen aus den Zentrumstätern. Die genauen Abgrenzungen legt das SECO gemeinsam mit den Kantonen fest. Diese Abgrenzungen gelten ausschliesslich für die «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete» in der Periode 2020-2023 um zu testen, ob solche Massnahmen in peripheren Berggebieten tatsächlich Projekte zur wirtschaftlichen Entwicklung auslösen.

Ergänzend prüft das SECO strategische Partnerschaften mit bestehenden, überregional oder landesweit operierenden Akteuren, um deren Programme und Know-how gezielt für die peripheren Berggebiete einzusetzen. Die «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete» können auch zum thematischen Wissensaufbau und zur Weiterentwicklung der NRP beitragen, insbesondere im Hinblick auf die Botschaft Standortförderung 2024+.

4.1.2.5 Überprüfung der NRP mit Fokus Berggebiet

Der Bundesrat ist verpflichtet, das Mehrjahresprogramm der NRP wissenschaftlich zu evaluieren und der Bundesversammlung Bericht zu erstatten (Art. 18 Bundesgesetz über Regionalpolitik BRP). Die Evaluation des Mehrjahresprogramms 2016–2023 soll bis 2022 erfolgen. Im Zentrum steht die Frage, welchen Beitrag die NRP zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in ihrem Zielgebiet geleistet hat, wobei ein besonderer Fokus auf die Berggebiete gelegt wird. Dabei sind insbesondere die ökonomische Fundierung sowie die geographische und thematische Ausrichtung des NRP-Mehrjahresprogramms zu überprüfen. Schliesslich soll auch untersucht werden, welchen Beitrag die NRP zu den übrigen Zielen der P-LRB leistet.

Der Bundesrat wird zudem prüfen, ob das Bundesgesetz über Regionalpolitik in der Periode 2020–2023 nach etwas mehr als zehn Jahren Vollzug angepasst werden soll. Er wird dabei

²⁶ Bundesgesetz vom 06. Oktober 2006 über Regionalpolitik, SR 901, Artikel 4. Diese Pilotmassnahmen sind zudem in Einklang mit dem Bundesbeschluss vom 22. September 2015 zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2016-2023 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (BBl 2015 7413), Artikel 1-4.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

ebenfalls einen besonderen Blick auf die Auswirkungen der NRP-Umsetzung im Berggebiet werfen. Gemeinsam mit den Erkenntnissen aus den «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete» sollen diese Grundlagenarbeiten in das neu zu definierende Mehrjahresprogramm 2024–2031 sowie in eine allfällige Anpassung der gesetzlichen Grundlagen der Regionalpolitik einfließen.

4.1.2.6 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Berggebieten

Seit 2008 ist die Teilnahme an Interreg und den übrigen Programmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ) ein wichtiger Pfeiler der NRP. Damit werden Projekte und Programme auf grenzüberschreitender und internationaler Ebene unterstützt. Zu nennen sind insbesondere die grenzüberschreitenden Programme Frankreich-Schweiz, Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein und Italien-Schweiz, welche grosse Teile des Alpenraums bzw. des Jura begünstigen. Speziell zu erwähnen ist zudem das Interreg-B-Programm «Alpine Space», ein transnationales Programm über den gesamten Alpenraum hinweg. Es zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des Alpenraums zu verbessern. In der Periode 2014–2020 wurden bisher 28 Alpine-Space-Projekte mit Schweizer Teilnehmern gestartet, einige der Schweizer Akteure bringen sich besonders aktiv und wiederholt in die Programmumsetzung ein. Das Alpine-Space-Programm unterstützt unter anderem Projekte, welche die «Makroregionale Strategie für den Alpenraum (EUSALP)» konkretisieren. Auch hier engagieren sich Schweizer Partner aktiv.

4.1.3 Bürgschaftswesen

KMU bilden die überwältigende Mehrheit der Schweizer Unternehmen und stellen das Rückgrat der Wirtschaft im Berggebiet dar. Das Bürgschaftswesen für KMU ist ein Förderinstrument, welches den KMU den Zugang zu Bankkrediten und damit die Unternehmensfinanzierung erleichtert. Es erlaubt den KMU, Bankkredite zu erhalten, die ihnen sonst nicht gewährt würden. Damit unterstützt das Bürgschaftswesen die Gründung, Nachfolgeregelung und die Vergrösserung von KMU. Das Instrument erleichtert die Gründung und Entwicklung junger Unternehmen und damit auch die Innovation. Es trägt dazu bei, im ländlichen Raum und im Berggebiet Arbeitsplätze zu schaffen und bildet dadurch ein wichtiges «einzelbetriebliches» Instrument der Standortförderung unter dem Dach der P-LRB.

Umgesetzt wird das Instrument über vier vom Bund unterstützte Bürgschaftsgenossenschaften (BG): die BG Mitte, die BG Ost-Süd, die BG SAFFA für Unternehmerinnen sowie das Cautionnement romand. Diese Genossenschaften können seit dem 1. Juli 2019 für Kredite in der Höhe von bis zu 1 Mio. Fr. bürgen (vorher: 500'000 Fr.). Der Bund sichert ihr Verlustrisiko zu 65% ab. Zudem richtet der Bund Finanzhilfen für Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen aus. Der Bund hat im Jahr 2018 für das Bürgschaftswesen für KMU insgesamt 5,94 Mio. Fr (2017: 5,7 Mio. Fr.) ausgegeben (3 Mio. Fr. Verwaltungskostenbeiträge und 2,94 Mio. Fr. Verlustbeteiligung).

Die Wirkungsanalyse des Bürgschaftswesens von 2013 kommt zum Schluss, dass die Bürgschaftsorganisationen im Zeitraum 2008 bis 2011 pro Jahr insgesamt zwischen rund 3200 und 4800 Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalente) erhalten oder geschaffen haben. In der Westschweiz hat das Instrument historisch bedingt eine höhere Bedeutung als in anderen Ländesteilen. 38% der Bürgschaften haben Firmen im ländlichen Raum erhalten; in ländlichen Regionen werden Bürgschaften verglichen mit der dort lebenden Bevölkerung überproportional häufig genutzt.²⁷

In der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes vom 06. Oktober 2006 über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen (Erhöhung der Bürgschaftslimite) hat der Bundesrat ebenfalls die Aufhebung des Bundesgesetzes über die Gewährung von Bürg-

²⁷ SECO. (2013). Wirksamkeitsanalyse Bürgschaftswesen, Teilstudie «Wirkungsanalyse». Bern.

schaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum vorge schlagen. Es handelt sich dabei um ein regionalpolitisches Instrument aus den 1970er Jahren zur Förderung des Gewerbes im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum, welches seit der Einführung der NRP des Bundes 2008 als regionalpolitisches Instrument keine nennenswerte Bedeutung mehr hat. Infolge des starken Rückgangs des Bürgschaftsvolumens und der selber beschlossenen Liquidation des Vollzugsorgans «Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen der Schweiz» (GBZ) soll das Instrument abgeschafft werden. Die laufenden Bürgschaftsgeschäfte werden bis zu deren ordentlichen Abschluss von den Bürgschaftsgenossenschaften für KMU weitergeführt. Die noch laufenden Zinskostenbeitragsgeschäfte wurden zur administrativen Betreuung bereits von der GBZ ans SECO zurückgegeben. Mit dem Bürgschaftswesen für KMU steht den KMU im Berggebiet jedoch ein ebenbürtiges Instrument zur Verfügung.

4.1.4 Fachkräfte

Der Fachkräftemangel wird auch als bedeutende Herausforderung für die ländlichen Regionen und Berggebiete wahrgenommen. Um Innovationen in Berggebieten anzustossen und die Chancen der digitalen Transformation zu nutzen, ist die Verfügbarkeit von gut- und hochqualifizierten Fachkräften eine wichtige Voraussetzung. Dazu müssen in den Regionen Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten verfügbar sein. Die Wahrnehmung und Bereitschaft zu Aus- und Weiterbildung und vermehrter Innovationstätigkeit wird durch die räumliche Nähe zu Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen massgeblich mitbestimmt.²⁸ Andererseits sollte im Wettbewerb um Fachkräfte ein attraktives Umfeld, insbesondere Wohn- und Lebensqualität, angeboten werden können.²⁹ Als Beispiel dafür wird im Bericht zur regionalwirtschaftlichen Bedeutung der HTW Chur³⁰ eine Hochschule als Versorger der regionalen Wirtschaft mit hochqualifizierten Arbeitskräften beschrieben. Die Kongruenz der Ausbildungen und die Absorptionsfähigkeit der Unternehmen im regionalen Arbeitsmarkt sind dabei zu beachten. Durch die «Antennenfunktion» der Hochschulen findet zudem ein Wissenstransfer zu den regionalen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen statt.

In der Botschaft zur NRP³¹ des Bundesrats werden die (Fach-)Hochschulen als wichtige Akteure in der Wachstums- und Innovationspolitik bezeichnet. Die Innovationskraft der KMU in den Regionen kann massgeblich von der Know-how-Infrastruktur dieser Bildungsinstitutionen und den Berufsbildungseinrichtungen bestimmt werden. Die NRP unterstützt denn auch schwergewichtig den Wissens- und Technologietransfer sowie die Innovationsaktivitäten über die Regionalen Innovationssysteme (vgl. Kap. 4.1.2.1). Dabei sind Synergien mit der komplementären wissenschaftsbasierten Innovationsförderung des Bundes zu nutzen, um das gesamte Innovationspotential ausschöpfen zu können.³² Die höhere Berufsbildung soll durch die verstärkte Arbeitsmarktorientierung und -steuerung der Abschlüsse als Instrumentarium zum Entgegenwirken gegen den Fachkräftemangel genutzt werden.

Die Kantone sind die Träger der Fachhochschulen, die auf einer beruflichen Grundausbildung aufbauen sowie eine anwendungs- und praxisorientierte Ausrichtung haben.³³ Die Standorte der Fachhochschule Ostschweiz in Chur (HTW) und der Fachhochschule Westschweiz in Sierre (HES-SO) können beispielsweise als wichtige Institutionen für Fachkräfte in den umliegenden Berggebieten angesehen werden.

²⁸ Fabrizio, K. (2009). Absorptive Capacity and the Search for Innovation. *Research Policy*, 38(2).

²⁹ SECO (2018). Digitalisierung und Neue Regionalpolitik (NRP). Bern.

³⁰ EBP & FHNW (2011). Die regionalwirtschaftliche Bedeutung der HTW Chur – Schlussbericht. Bern.

³¹ Botschaft vom 16. November zur Neuen Regionalpolitik (NRP).

³² Botschaft vom 24. Februar 2016 zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017-20.

³³ Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

Die Fachkräftepolitik des Bundes zielt darauf ab, die Bedürfnisse des Schweizer Arbeitsmarktes mit einheimischen Arbeitskräften zu befriedigen. Die bisher getroffenen Massnahmen sind im Monitoringbericht 2017³⁴ ausführlich beschrieben. Die Förderung von Innovationen zur Entschärfung der Fachkräfteknappheit ist für Berggebiete von grosser Bedeutung.

4.1.5 Fazit

Aus Sicht des Bundesrates bewähren sich die Instrumente der Standortförderung für die Unterstützung der Berggebiete (vgl. auch Kap. 4.2 zum Tourismus). In seiner Botschaft zur Standortförderung 2020–2023, die das Parlament Ende 2019 verabschiedet hat, legt er die Wirkung der Instrumente sowie deren Weiterentwicklung für die kommende Vierjahresperiode dar.

Die NRP setzt mit den Förderschwerpunkten Tourismus und Innovationsförderung sowie mit dem Förderfokus Digitalisierung aus Sicht des Bundesrates die richtigen Anreize, damit das Berggebiet die Chancen des Strukturwandels packen kann.

Die «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete» haben zum Ziel, die wirtschaftliche Entwicklung in den Berggebieten im Sinne der Politik der ländlichen Räume und Berggebiete noch gezielter zu unterstützen. Weiter sollen die Pilotmassnahmen Hinweise geben, ob und wie die NRP allenfalls anzupassen ist, um die am stärksten vom Strukturwandel betroffenen Räume noch wirksamer zu unterstützen. Das Instrument des Bürgerschaftswesens wird mit seinen neuen Möglichkeiten nach erfolgter Gesetzesrevision auch im Berggebiet eine höhere Wirkung entfalten. Dazu soll es bei den Akteuren der Regionalentwicklung besser bekannt gemacht werden.

Die Fachkräfte sind ein bedeutender Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete. Insbesondere für die Innovationsförderung und für den Wissenstransfer zu den KMU in den Berggebieten sind räumlich nahegelegene Bildungsinstitutionen von grosser Bedeutung. Um die Potenziale optimal zu nutzen, sollten die Ausrichtungen der Bildungsangebote und der regionale Arbeitsmarkt besser abgestimmt werden.

4.2 Tourismus

4.2.1 Einleitung

Der Tourismus ist für viele Berggebiete ein strategischer, systemrelevanter Wirtschaftssektor und dementsprechend von sehr hohen Bedeutung. Er stellt insgesamt 26,9% der Arbeitsplätze zur Verfügung und hat einen Anteil von total 20,8% an der Bruttowertschöpfung.³⁵

4.2.2 Umsetzung der Tourismusstrategie des Bundes

Am 15. November 2017 hat der Bundesrat die neue Tourismusstrategie verabschiedet.³⁶ Mit seiner Tourismuspolitik will der Bundesrat zu einer international wettbewerbsfähigen Tourismuswirtschaft sowie zu einem attraktiven und leistungsfähigen Tourismusstandort Schweiz beitragen. Hierzu verfolgt er mit der neuen Tourismusstrategie folgende vier Zielsetzungen:

- 1) Rahmenbedingungen verbessern: Die Tourismuspolitik des Bundesrates zielt darauf ab, die Rahmenbedingungen für den Tourismus zu verbessern, wozu auch die landschaftlichen und baukulturellen Qualitäten gehören. Im Sinne einer Schwerpunktsetzung geht es darum, die Koordination der Tourismuspolitik des Bundes zu verstärken und Synergien zu nutzen. Die Komplexität der Regulierungen soll wenn möglich reduziert und Verfahren und Prozesse auf Bundesebene sollen vereinfacht werden, dies

³⁴ Schweizerischer Bundesrat. (2017c). Fachkräfteinitiative Monitoringbericht 2017 - Bundesratsbericht. Bern.

³⁵ Rütter Sococo (2016). Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkung im ländlichen und alpinen Tourismus. Rüşchlikon: Studie im Auftrag des Schweizer Tourismus-Verbands STV.

³⁶ Schweizerischer Bundesrat. (2017). Tourismusstrategie des Bundes. Bern: BBL.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

unter Berücksichtigung der Ziele relevanter Sektoralpolitiken. Damit sollen die unternehmerischen Spielräume vergrössert sowie die Kosten für die Tourismusunternehmen gesenkt werden.

- 2) Unternehmertum fördern: Der Förderung des Unternehmertums wird in der Tourismuspolitik des Bundes eine grosse Bedeutung beigemessen. Die Steigerung der Produktivität, die Befähigung der Akteure, die Unterstützung des Strukturwandels und die Stärkung des touristischen Arbeitsmarktes stehen im Vordergrund.
- 3) Chancen der Digitalisierung nutzen: Die Tourismuspolitik des Bundes soll dazu beitragen, dass die Schweizer Tourismuswirtschaft die Chancen der Digitalisierung optimal nutzen kann. Die Tourismuswirtschaft soll bei der digitalen Transformation ihrer Geschäftsmodelle und -prozesse gezielt unterstützt werden.
- 4) Attraktivität des Angebots und den Marktauftritt stärken: Die Stärkung der Attraktivität des touristischen Angebots einerseits sowie des Marktauftritts des Tourismuslandes Schweiz andererseits sind in einem Ziel zusammengefasst. Damit wird deren gegenseitigen Bezügen Rechnung getragen. Schwerpunkte sind die Weiterentwicklung der Investitionsförderung sowie das Nutzen von Impulsen aus der Austragung von Grossevents.

Diese Zielsetzungen gelten vor dem Hintergrund zweier wegleitender Handlungsprinzipien: Nachhaltigkeit und Subsidiarität. Damit ist die Tourismuspolitik sowohl der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundes als auch der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der UNO verpflichtet. Weiter erfüllt sie ihre Aufgabe subsidiär zu privaten Akteuren, Kantonen und Gemeinden.

Die neue Tourismusstrategie bildet die Grundlage für den Beitrag der Tourismuspolitik an die Umsetzung der P-LRB. Dem Bundesrat stehen vier tourismuspolitische Förderinstrumente zur Verfügung: Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (Innotour), Schweiz Tourismus, Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) und die NRP. Für Letztere wird auf das Kapitel 4.1.2 verwiesen. Die aktuellen Schwerpunkte und Stossrichtungen dieser Instrumente werden jeweils in der Botschaft über die Standortförderung für vier Jahre festgelegt.

4.2.3 Instrumente der Tourismuspolitik des Bundes

4.2.3.1 Innotour

Innotour hat zum Ziel, die Tourismusbranche bei der Bewältigung des Strukturwandels zu unterstützen. Das Förderkonzept basiert auf drei Schwerpunkten. Innotour will das Innovationsklima in Destinationen verbessern, Innovationen auslösen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Destinationen stärken. Im Vordergrund stehen die Schaffung neuer Geschäftsmöglichkeiten sowie die Verbesserung bestehender Dienstleistungen. Den zweiten Schwerpunkt setzt Innotour bei der Zusammenarbeit. Damit sollen die kleinteiligen Strukturen auf betrieblicher wie auf Destinationsebene überwunden werden. Der dritte Schwerpunkt fokussiert auf den Wissensaufbau, die Wissensdiffusion sowie die Verbesserung der Aus- und Weiterbildung. Im Rahmen des tourismuspolitischen Impulsprogramms 2016–2019 verfügt Innotour neben den regulären Fördermitteln von 20 Mio. Fr. über zusätzliche 10 Mio. Fr. Für die Periode 2020–2023 ist ein Budget von 30 Mio. Fr. vorgesehen. Viele der geförderten Projekte kommen dem Berggebiet zugute.

Im Jahr 2018 hat eine Evaluation der 2012 in Kraft getretenen Innotour-Regulierung bestätigt, dass sich diese bewährt hat.

4.2.3.2 Schweiz Tourismus

Schweiz Tourismus (ST) fördert im Auftrag des Bundes die Nachfrage für die Schweiz als Reise- und Tourismusland. Die Aufgaben von ST umfassen zum einen das Basismarketing für das Tourismusland Schweiz wie etwa die Pflege der Marke, die Bearbeitung der Märkte

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

und die Kundeninformation. Zum anderen hat ST einen Koordinations- und Beratungsauftrag. Zusammen mit touristischen Partnern wird die Angebotsentwicklung und Produktinnovation vorangetrieben und ins Marketing integriert. Ein gutes Beispiel hierfür ist die «Grand Tour of Switzerland». ST vermarktet den Tourismusstandort Schweiz als Ganzes, setzt aber zudem einen Schwerpunkt beim Tourismus im Berggebiet.

Die Evaluation von 2018 stellt ST ein gutes Zeugnis aus und würdigt den plausiblen und sachgerechten Aufbau sowie die Umsetzung des touristischen Landesmarketings. Eine breit angelegte Befragung der Partner im Jahr 2019 ergab zudem eine hohe Zufriedenheit mit der Arbeit von ST.

4.2.3.3 Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit

Die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) verfolgt das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Beherbergungswirtschaft zu erhalten und zu verbessern. Zum einen gewährt sie subsidiär zu privaten Kapitalgebern Darlehen an Beherbergungsbetriebe in Fremdenverkehrsgebieten und Badekurorten. Diese können für die Erneuerung und den Kauf von Betrieben, Neubauten und Ablösungen verwendet werden, wenn diese marktgerecht sind. Daneben bietet die SGH Beratungsdienstleistungen an. Hier stehen Unternehmensbewertungen, Gutachten im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsgesetzgebung, Machbarkeitsstudien sowie Impulsprogramme, in deren Rahmen die Beherbergungsstruktur einzelner Regionen vertieft analysiert und bewertet werden, im Vordergrund. Der Wissenstransfer zugunsten der Beherbergungsbranche rundet das Tätigkeitsfeld der SGH ab.

Die Evaluation der SGH 2013 zeigte auf, dass sich ihre Fördertätigkeit positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der Beherbergungsbetriebe auswirkt.³⁷ Die von ihr mitfinanzierten Investitionen im Zeitraum 2007–2012 haben dazu geführt, dass sich die Anzahl der Betten und der Mitarbeitenden in den betreffenden Betrieben um rund ein Viertel erhöht haben. Die SGH trägt massgeblich zur Schliessung der Finanzierungslücke in der Beherbergungswirtschaft bei. Der Anteil der von der SGH mitfinanzierten Investitionen an den Gesamtinvestitionen der Beherbergungswirtschaft betrug 2007–2012 im Schweizer Alpenraum 28%.

Die SGH will ihre Fördertätigkeit auch nach 2020 auf dem aktuellen Niveau fortsetzen. Basierend auf den geltenden gesetzlichen Grundlagen wird sie ihre Finanzierungsangebote in den nächsten Jahren weiterentwickeln. Im Vordergrund stehen dabei eine Standardisierung für kleine Darlehen sowie Darlehen für Start-ups und bei Nachfolgeregelungen. Zudem wird die SGH den Einsatz von Darlehen mit einer dynamischen Zinskomponente³⁸ prüfen. Um die Branche bei der Digitalisierung zu unterstützen, plant die SGH ein Digitalisierungs-Bewertungstool in ihre Gutachten einzubauen. Es ist aber nicht das Ziel der SGH, sich zu einem Digitalisierungskompetenzzentrum weiter zu entwickeln.

4.2.4 Fazit

Der Bundesrat stellt mit Innotour, ST, der SGH und der NRP ein leistungsfähiges Förderinstrumentarium zur Verfügung, das den Tourismus auch in den Berggebieten bei der Bewältigung des Strukturwandels unterstützt und dessen Wettbewerbsfähigkeit stärkt. Die Evaluationen der Instrumente bestätigen regelmässig den Nutzen und die Effizienz der Instrumente. Mit der neuen Tourismusstrategie hat der Bundesrat 2017 zudem die strategischen Grundlagen seiner Tourismuspolitik auf den aktuellen Stand gebracht. Die neue Tourismusstrategie antwortet in geeigneter Weise auf die spezifischen Herausforderungen des Tourismus in den Berggebieten. Der Bundesrat verzichtet deshalb darauf, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen.

³⁷ Helbling Business Advisors AG. (2013). Evaluation SGH 2013 - Definitiver Schlussbericht.

³⁸ Zum Beispiel mit einer Erfolgskomponente oder einer Staffelung im Zinssatz.

4.3 Natürliche Ressourcen

4.3.1 Einleitung

Die Schweizer Berggebiete sind von zentraler Bedeutung für die Bereitstellung und langfristige Sicherung natürlicher Ressourcen. Diese haben wichtige Effekte auf den Wohn-, Wirtschafts- und Lebensraum (z.B. Boden, Wasser, Holz, Landschaft oder Biodiversität). Die langfristige Erhaltung und nachhaltige Inwertsetzung der natürlichen Ressourcen bildet gerade in peripheren Räumen einen zentralen Pfeiler der wirtschaftlichen Entwicklung. Verschiedene Politiken unterstützen dies bereits heute, darunter die Agrarpolitik, die Pärkepolitik, die Ressourcenpolitik Holz und die Politik zur Wasserkraft. Folglich kommt der NRP bei der Inwertsetzung dieser Ressourcen auch in Zukunft eine bedeutende Rolle zu.

4.3.2 Agrarpolitik

Die Landwirtschaft stellt in den Berggebieten und ländlichen Räumen eine wichtige Branche dar. Mit der Agrarpolitik gestaltet der Bund die Rahmenbedingungen so, dass die Landwirtschaft nachhaltig und auf den Markt ausgerichtet qualitativ hochwertige Nahrungsmittel produzieren kann. Die Agrarpolitik fördert eine multifunktionale Landwirtschaft, die einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung (Ernährungssicherheit), zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Landschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes.

Mit der derzeitigen Agrarpolitik 2018–2021 will der Bundesrat die Innovation in der Land- und Ernährungswirtschaft stärken, die Wettbewerbsfähigkeit weiter verbessern und die gemeinwirtschaftlichen Leistungen gezielter fördern.³⁹ Hierbei unterstützt die Agrarpolitik die Berggebiete mit verschiedenen Instrumenten.

Mit der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) will der Bundesrat die agrarpolitischen Rahmenbedingungen verbessern. Die Schweizer Landwirtschaft soll die Wertschöpfung am Markt steigern, die betriebliche Effizienz erhöhen und die Umweltbelastung sowie den Verbrauch von nicht erneuerbaren Ressourcen weiter reduzieren.

4.3.2.1 Direktzahlungen

Mit Direktzahlungen fördert der Bund die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, welche die Landwirtschaft nach Artikel 104 der Bundesverfassung erbringen soll. Diese gemeinwirtschaftlichen Leistungen wie beispielsweise der Erhalt der Biodiversität, der Landschaftsqualität oder die Offenhaltung der Landschaft im Berggebiet werden mit jeweils einer spezifischen Direktzahlungsart gefördert. Die Neuausrichtung des Direktzahlungssystems im Rahmen der «AP 14–17» hat zu einer Verlagerung der Direktzahlungen vom Talgebiet ins Berg- und Sömmerungsgebiet geführt, wie in Abb. 2 ersichtlich ist.⁴⁰

³⁹ Bundesamt für Landwirtschaft (2016). AP 14-17. <https://www.blw.admin.ch> > Politik > Agrarpolitik.

⁴⁰ Bundesamt für Landwirtschaft (2017). Verteilung der Direktzahlungen mit der AP14-17 entspricht den Erwartungen.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

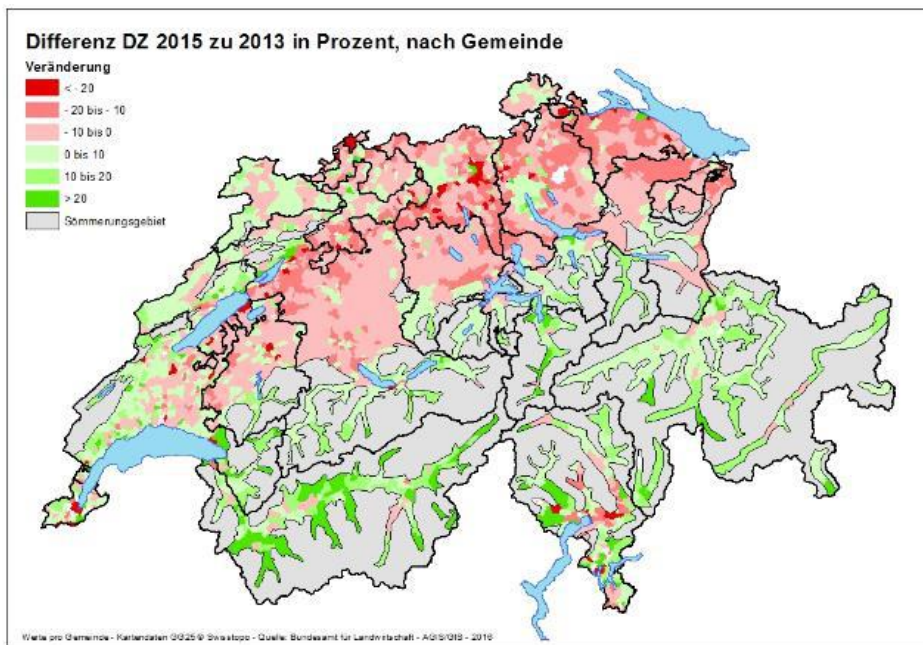


Abb. 2: Differenz der Direktzahlungen 2015 zu 2013 in Prozent nach Gemeinde (Quelle: BLW)

In absoluten Zahlen flossen im Jahr 2016 1,76 Mia. Fr. an Direktzahlungen ins Berggebiet (Hügelzone, Bergzonen I-IV, Sömmerungsgebiet), was 63% aller Direktzahlungen entspricht.

Veränderung der Direktzahlungen 2013 – 2016 nach Zonen

	2013	2016	Veränderung 2013 – 2016	Veränderung 2013 – 2016
	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.	%
Talzone	1 084	1 022	-62	-6
Hügelzone	380	365	-15	-4
Bergzone I	333	324	-9	-3
Bergzone II	445	445	0	0
Bergzone III	259	272	13	5
Bergzone IV	167	182	15	9
Sömmerungsgebiet	101	171	70	69
Total (ohne Beiträge nach Art. 77a/b LwG bzw. Art. 62a GSchG)	2 769	2 781	12	0

Quelle: BLW

Tabelle 1: Veränderungen der Direktzahlungen 2013–2016⁴¹

4.3.2.2 Ländliche Entwicklung und Strukturverbesserungen

Neben der Förderung gemeinwirtschaftlicher Leistungen mit Direktzahlungen unterstützt die Agrarpolitik die Landwirtschaft in der Entwicklung wettbewerbsfähiger Strukturen. Solche Strukturverbesserungen haben u.a. zum Ziel, die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im Berggebiet und in den Randregionen zu verbessern. Das wichtigste Instrument dazu sind Investitionshilfen in Form von à-fonds-perdu Beiträgen mit kantonaler Beteiligung oder in Form von zinslosen Darlehen zur Realisierung einzelbetrieblicher oder gemeinschaftlicher Massnahmen. Im Jahr 2016 flossen 85,6 Mio. Fr. Bundesbeträge an genehmigte Massnahmen wie beispielsweise Wegebauten, Ökonomiegebäude für Raufutter verzehrende Tiere,

⁴¹ Bundesamt für Landwirtschaft (2017). Agrarbericht 2017: Finanzielle Mittel für Direktzahlungen.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

Alpgebäude oder «Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE)».⁴² Diese Bundesbeiträge lösten ein Investitionsvolumen von 476,3 Mio. Fr. aus. Dabei flossen 67% in die Bergzonen, 20% in Hügellzonen und 13% in die Talzone.

Im Rahmen der PRE können Projektideen gefördert werden, welche die wirtschaftliche Entwicklung einer Region vorantreiben.⁴³ Insbesondere sollen Massnahmen zur Schaffung von Wertschöpfung in der Landwirtschaft und Stärkung der branchenübergreifenden Zusammenarbeit mit landwirtschaftsnahen Sektoren gefördert werden. Obwohl das Instrument in der ganzen Schweiz angewendet werden kann, werden über drei Viertel der Projekte im Berggebiet realisiert. Das Berggebiet hat bei der Realisierung von PRE den Vorteil, dass sich die Höhe der vergebenen Finanzhilfen u.a. nach den landwirtschaftlichen Zonengrenzen richtet und somit Bergzonen mehr finanzielle Unterstützung erhalten als Hügell- und Talzonen.

Die Zwischenevaluation der PRE 2018⁴⁴ kommt zum Schluss, dass das Instrument relevant ist, einem Bedarf entspricht und als zweckmässig beurteilt werden kann.

4.3.2.3 Qualitäts- und Absatzförderung

Damit die Landwirtschaft aus dem Verkauf der Produkte eine möglichst hohe Wertschöpfung erzielen kann, unterstützt der Bund die Land- und Ernährungswirtschaft im Bereich der Qualitäts- und Absatzförderung.⁴⁵ Dazu gibt es Instrumente zur subsidiären Unterstützung von Selbsthilfemassnahmen, Innovation und Vermarktung. Für die Berglandwirtschaft sind insbesondere zwei Instrumente von Relevanz. Erstens die Projektförderung im Rahmen der «Verordnung über die Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft» (QuNaV, SR 910.16) und zweitens die freiwillige Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten.

Mit der QuNaV können subsidiäre Beiträge (max. 50% der Kosten) an innovative Projekte von Trägerschaften aus der Land- und Ernährungswirtschaft ausgerichtet werden, welche die Inwertsetzung von landwirtschaftlichen Produkten stärken. Die Projekte sollen neben einem Beitrag zur Wertschöpfung der Landwirtschaft auch einen Mehrwert für die Nachhaltigkeit aufweisen, die Zusammenarbeit in der Wertschöpfungskette stärken und schliesslich eine selbsttragende Finanzierung sicherstellen. Im Jahr 2016 flossen knapp 2 Mio. Fr. in die QuNaV.⁴⁶ Das Instrument ist schweizweit anwendbar und steht insbesondere auch den Berggebieten offen: In diesen Regionen gibt es ein hohes Potenzial zur Produktion von qualitativen und nachhaltigen Produkten. Dennoch wurden in der Vergangenheit nur vereinzelt regionale Projekte im Berggebiet lanciert.

Damit das Instrument in Zukunft nicht nur von Verbänden, sondern vermehrt auch auf bäuerlicher Basis genutzt wird, lancierte der Bund 2017 das Netzwerk AgriQnet. Dieses soll Landwirte ermutigen, ihre innovativen Ideen mittels QuNaV-Unterstützung umzusetzen.



Abb. 3: Logos für Schweizer Alp- und Bergprodukte
(Quelle: BLW)

⁴² Bundesamt für Landwirtschaft (2017a). Agrarbericht 2017: Strukturverbesserungen.

⁴³ Bundesamt für Landwirtschaft (2018). Projekte zur Regionalentwicklung.

⁴⁴ Bundesamt für Landwirtschaft (2017b). Zwischenevaluation «Projekte zur regionalen Entwicklung».

⁴⁵ Bundesamt für Landwirtschaft (2018). Qualitäts- und Absatzförderung.

⁴⁶ Agrarbericht 2017 (2017). Absatzförderung.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

Mit der freiwilligen Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten⁴⁷ soll die Wertschöpfung von Produkten aus dem Berg- und Sömerungsgebiet erhöht werden. Neben der Bio-Verordnung und der GUB/GGA-Verordnung (insbesondere Schutz diverser Alpkäsebezeichnungen) hat der Bundesrat die «Verordnung über die Verwendung der Bezeichnungen «Berg» und «Alp» für landwirtschaftliche Erzeugnisse und daraus hergestellte Lebensmittel» erlassen, welche diese Bezeichnungen vor Missbrauch schützt. Zu diesem Zweck hat der Bund zudem geschützte Zeichen für Produkte aus dem Berggebiet resp. den Alpen eingeführt.⁴⁸

4.3.3 Umwelt- und Landschaftspolitik

4.3.3.1 Pärkepolitik

Der Bund fördert Regionen mit besonders hohen Natur- und Landschaftswerten mittels Pärkepolitik. Dabei sollen diese Werte erhalten und gleichzeitig zur Steigerung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Regionen genutzt werden.⁴⁹ Dem Bundesamt für Umwelt stehen dazu die Instrumente Parklabel, Finanzhilfen und Produktlabel zur Verfügung.

Damit ein Park entstehen kann, braucht es neben der besonders erhaltenswerten Landschaft auch die aktive Mitwirkung der Bevölkerung, der Gemeinden und der Kantone. Das Äquivalenzprinzip fordert zudem einen adäquaten finanziellen Beitrag der Kantone und Gemeinden sowie eine angemessene wirtschaftliche Eigenleistung des Parks. Durch diese bottom-up Prozesse sind seit 2007 sechzehn Pärke entstanden, zwei weitere befinden sich in Einrichtung. Die Mehrheit dieser Pärke befindet sich in Berggebieten. Für das Berggebiet stellen die Pärke eine grosse Chance für eine innovative und nachhaltige Regionalentwicklung dar: Sie fördern eine Entwicklung, die basierend auf den landschaftlichen und kulturellen Potentialen einer Region langfristig wirtschaftliche und touristische Mehrwerte schafft. Zusätzlich können die Geschäftsstellen der Pärke Governance- und Koordinationsleistungen für die Region wahrnehmen und so die Nutzung weiterer Förderinstrumente steigern.⁵⁰

Eine Herausforderung bei der Realisierung von Pärken ist die Priorisierung kantonaler und kommunaler Finanzmittel, um die Äquivalenzleistung zu den Bundesmitteln zu gewähren. Damit die Politik ihre volle Wirkung entfalten kann, müssen Pärke als «Premium-Regionen» funktionieren können. Angestrebt werden deshalb leistungsstarke Pärke, die für ihre Region einen dauerhaften Mehrwert bringen.

4.3.3.2 Natur- und Landschaftsschutz

Der Bund unterstützt die Kantone finanziell mittels Programmvereinbarungen in den Bereichen Natur-, Landschafts- und Wildtierschutz (basierend auf dem Natur- und Heimatschutzgesetz und dem Jagdgesetz). Die dabei umgesetzten Massnahmen zur Pflege und Aufwertung von Natur und Landschaft führen direkt zu regionaler Wertschöpfung und Beschäftigung und haben deshalb gerade in wirtschaftlich schwächeren Regionen einen regionalwirtschaftlich erwünschten Effekt. Hinzu kommen die Massnahmen des vom Bundesrat im Jahr 2017 verabschiedeten Aktionsplans der Strategie Biodiversität Schweiz.

4.3.3.3 Weitere Förderinstrumente der Landschaftspolitik

Der Fonds Landschaft Schweiz (FLS) wurde 1991 anlässlich der 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft gegründet und mit 50 Mio. Fr. dotiert. Weil die Pflege der Landschaft allein mit gesetzlichen Verboten und Geboten nicht gewährleistet ist, gibt der FLS finanzielle Anreize für freiwillige Massnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung von Landschaften, Natur-

⁴⁷ Bundesamt für Landwirtschaft (2018).

⁴⁸ Bundesamt für Landwirtschaft (2018). Berg und Alp.

⁴⁹ Bundesamt für Umwelt. (2017). Pärke von nationaler Bedeutung.

⁵⁰ Remund, S. (2018). Pärke von nationaler Bedeutung: Evaluation der Strategie des BAFU zur Umsetzung der Pärkepolitik.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

und Kulturdenkmälern. Mit seinen Beiträgen leistet der FLS regionalwirtschaftlich erwünschte Unterstützung für beschäftigungswirksame Projekte in wirtschaftlich schwachen Regionen, insbesondere auch in den Berggebieten. Seit seiner Gründung wurde der FLS 2001 und 2011 für je weitere 10 Jahre verlängert und um je 50 Mio. Fr. aufgestockt. Das Parlament hat im März 2019 eine weitere Aufstockung und Verlängerung ab 2021 beschlossen.

Im Bereich Landschaftspolitik ist zudem der Schweizerische Nationalpark zu erwähnen. Er wurde 1914 gegründet und ist damit der älteste Nationalpark der Alpen und Mitteleuropas. Von grosser Bedeutung sind auch die von der UNESCO als Weltnaturerbe deklarierten Regionen (Tektonik-Arena Sardona, Monte San Giorgio und die Region Jungfrau-Aletsch).

4.3.3.4 Gefahrenprävention und Revitalisierungen

Der Bund unterstützt die Kantone finanziell und fachlich bei der Gefahrenprävention in den Bereichen Hochwasser, Lawinen, Murgängen, Rutschungen und Sturzprozessen. Dabei geht es um organisatorische, technische, biologische und planerische Schutzmassnahmen sowie Revitalisierungen und die Pflege des Schutzwaldes. Im Rahmen der Umsetzung seiner Strategie 2018 zum Umgang mit Risiken aus Naturgefahren (PLANAT 2018) will der Bund auch die Berggebiete weiterhin vor entsprechenden Gefahren schützen und die Schutzmassnahmen mit allen anderen Bundesaufgaben koordinieren.

Die Unterstützung des Bundes an die Kantone erfolgt sowohl im Rahmen von Programmvereinbarungen als auch über Einzelprojekte. Je nach Art und Ausmass der Massnahme decken die Bundesbeiträge 35-80% der Projektkosten.

4.3.4 Ressourcenpolitik und Aktionsplan Holz

Die Berggebiete sind zentral für den Wald und dessen Nutzung, da über 80% des Schweizer Waldes in den Alpen, Voralpen, auf der Alpensüdseite und im Jura liegen.⁵¹ Die Schweizer Wald- und Holzwirtschaft stellt in den ländlichen Räumen und Berggebieten einen wichtigen Wirtschaftsfaktor dar: Einerseits sind viele der über 80'000 Personen in der Schweizer Wald- und Holzwirtschaft in den Randregionen tätig. Andererseits ist das Holznutzungspotenzial insbesondere im Berggebiet besonders hoch.⁵²

Die Ressourcenpolitik Holz des Bundesamts für Umwelt zielt auf eine nachhaltige und ressourceneffiziente Bereitstellung, Verarbeitung, Verwertung und dadurch auch Inwertsetzung von Holz aus Schweizer Wäldern ab. Somit trägt diese Politik auch zur Wald-, Klima-, Energie- und Regionalpolitik bei. Ein Ziel der Waldpolitik 2020 sowie der Ressourcenpolitik Holz ist die nachhaltige Ausschöpfung des Holznutzungspotenzials des Schweizer Waldes. Die ungenutzten Potenziale liegen vor allem in den Voralpen und den Alpen. In diesen Regionen sind die Holzerntekosten aufgrund des Reliefs und der hohen Erschliessungskosten jedoch vergleichsweise gross. Der Bundesrat verweist in der Motion 12.3877 von Siebenthal darauf, dass die Erschliessung ausserhalb des Schutzwaldes jedoch Aufgabe der Kantone ist. Ob das Potenzial genutzt wird, hängt letztlich von den Waldbesitzern und Waldbewirtschaftern sowie der Nachfrageentwicklung ab.

Der Aktionsplan Holz 2017–2020 ist das wichtigste Instrument, um die Ressourcenpolitik Holz zielgerecht umzusetzen. Das BAFU kann dadurch mit Partnern Projekte zu den Schwerpunkten (1) optimierte Kaskadennutzung, (2) klimagerechtes Bauen und Sanieren und (3) Kommunikation, Wissenstransfer und Zusammenarbeit unterstützen.

⁵¹ Bundesamt für Umwelt (2017). Jahrbuch Wald und Holz 2017.

⁵² Bundesamt für Umwelt (2017). Ressourcenpolitik Holz.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

Da die Förderung des Absatzes und der Verwertung von nachhaltig produziertem Holz seit 2017 im Waldgesetz (SR 921; Art 34a) verankert ist und die Berggebiete bei der Holzernte vor besonderen Herausforderungen stehen, wird derzeit geprüft, ob dem Berggebiet im Aktionsplan Holz 2021–2024 ein spezieller Schwerpunkt zugeschrieben werden soll.

4.3.5 Energiepolitik

Mit der Energiestrategie 2050 plant der Bundesrat eine Neuausrichtung der Schweizer Energiepolitik. So ist das Energiesystem längerfristig zu dekarbonisieren. Die Abhängigkeit von importierten, fossilen Energieträgern, die heute nach wie vor über 60% des Endenergieverbrauchs ausmachen, soll reduziert werden. Gleichzeitig werden die bestehenden Kernkraftwerke am Ende ihrer sicherheitsbedingten Laufzeit abgestellt und nicht ersetzt. Dies stärkt die Stellung von einheimischen erneuerbaren Energieträgern (Wasserkraft, Holz, Windenergie, Solarenergie), die gerade in den Berggebieten verbreitet sind.

Als wichtigster Pfeiler der Energiestrategie gilt es, die effiziente Nutzung der Energie zu erhöhen. Die dazu notwendigen Innovationen und Investitionen stärken auch kleine Gewerbebetriebe in Berggebieten. Die Massnahmen der Energiestrategie 2050 (u.a. Gebäudeprogramm, wettbewerbliche Ausschreibungen, CO₂-Kompensationspflicht für Treibstoffimporteure) bieten hier Chancen an, die Wertschöpfung auch in Randregionen zu erhöhen. Beispiele hierfür sind bauliche Massnahmen zur Gebäudeisolierung oder holzbeheizte Nah- und Fernwärmeverbünde.

Über den Netzzuschlagsfonds werden heute eine gute Milliarde Franken pro Jahr zur Förderung einheimischer erneuerbarer Energien eingesetzt. Ein wichtiger Teil dieser Gelder fliesst über verschiedene Förderinstrumente bereits heute und auch in den kommenden Jahren in Projekte für neue Wasser-, Wind-, Holzheiz- und Solarkraftwerke. Diese Projekte werden naturgemäss auch in Berggebieten und Randregionen realisiert.

Mit der Wasserkraft werden die Ressource Wasser sowie die Topographie (Höhendifferenzen) des Berggebiets valorisiert. Rund 63% der Schweizer Energie aus Wasserkraft stammt aus den Bergkantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis.⁵³ Im Gegenzug erhalten diese Kantone jährlich rund 370 Mio. Fr. von Stromproduzenten in Form von Wasserzinsen.⁵⁴ Kantone und Gemeinden profitieren als Eigentümer von Gewinnausschüttungen der Wasserkraftwerke und als Standortkantone und -gemeinden von Gewinnsteuern und Konzessionsleistungen wie Abgaben oder Strom zu Vorzugskonditionen. Zusätzlich sind die Wasserkraftwerke in diesen Regionen wichtige Arbeitgeber und wirken oft auch identitätsstiftend. Mit der Energiestrategie 2050 unterstreicht der Bundesrat die Wichtigkeit der Wasserkraft für die Schweiz.

Die Härte, mit welcher die politische Debatte um die Änderung der Wasserzinsen geführt wird, unterstreicht deren Wichtigkeit für das Berggebiet. Seit der Einführung des Wasserzinsmaximums auf Bundesebene im Jahr 1918 sind die Wasserzinsen und somit die Einnahmen der Bergkantone aus der Wasserkraft stetig gestiegen und liegen seit 2015 bei 110 Fr./kWbr.⁵⁵ Diese Regelung war bis Ende 2019 befristet. Der Bundesrat machte deshalb im Sommer 2017 den Vorschlag, die Wasserzinsen für drei Jahre auf 80 Fr./kWbr zu senken und danach ein flexibles Wasserzinsmodell einzuführen. Dies löste insbesondere bei den Gebirgskantonen starken Widerstand aus. Die Vernehmlassung zur Revision des Wasserschutzgesetzes zeigte, dass die Senkung des Wasserzinsmaximums nicht mehrheitsfähig ist.⁵⁶ Die Diskussion einer Flexibilisierung des Wasserzinses wurde zwar grundsätzlich begrüsst, aber als verfrüht beurteilt.

⁵³ Bundesamt für Energie. (2017). Wasserkraft.

⁵⁴ Avenir Suisse. (2018). Konzessionen bei den Konzessionen: Varianten einer Reform des Wasserzinses.

⁵⁵ Bundesamt für Energie. (2017). Bundesrat schlägt neues Wasserzinsmaximum vor.

⁵⁶ Bundesamt für Energie. (2018). Bundesrat schlägt Beibehaltung des Wasserzinsmaximums bis 2024 vor.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

Somit unterbreitete der Bundesrat im Mai 2018 den Vorschlag, das Wasserzinsmaximum von 110 Fr./kWbr bis Ende 2024 fortzuschreiben. Eine neue Regelung für den Wasserzins soll dann an die Hand genommen werden, wenn die künftigen Rahmenbedingungen klarer ersichtlich sind. Diese Entwicklung wird von den Gebirgskantonen begrüsst.⁵⁷ Mit Schlussbestimmung vom 22. März 2019 verabschiedete das Parlament die Fortschreibung des Wasserzinsmaximums bis Ende 2024 und beauftragte den Bundesrat, der Bundesversammlung rechtzeitig einen Erlassentwurf für die Zeit nach dem 1. Januar 2025 vorzulegen. An seiner Sitzung vom 13. September 2019 setzte der Bundesrat das revidierte Wasserrechtsgesetz auf den 1. Januar 2020 in Kraft.

Gemeinwesen können Ausgleichsbeiträge erhalten, wenn sie zur Erhaltung schützenswerter Landschaften auf den Bau von Wasserkraftwerken verzichtet haben.⁵⁸ Die Modalitäten werden in der Verordnung über die Abgeltung von Einbussen bei der Wasserkraftnutzung (VAEW) geregelt.

In den Jahren 2035–2045 werden die Konzessionen von zahlreichen Wasserkraftwerken auslaufen.⁵⁹ In diesem Fall kommt es zum Heimfall an das Gemeinwesen oder zu Neukonzessionierungen. Dies kann zu einem wesentlichen Transfer von Vermögenswerten (Heimfall) oder zu finanziellen Flüssen (Heimfallverzichtsschädigung, Konzessionsabgaben) in die Berggebiete führen, stellt diese aber auch vor Herausforderungen. Bis Ende 2030 müssen die Wasserkraftwerke ökologisch saniert werden, wobei ihnen die entsprechenden Kosten aus dem Netzzuschlagsfonds zurückerstattet werden. Die Sanierung dürfte diesen Wasserkraftwerken zusätzliche Wettbewerbsvorteile verschaffen.

4.3.6 Themenschwerpunkt «Landschaft ist mehr wert» der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung»

Der Bund wird im Rahmen der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» ab 2020 den Themenschwerpunkt «Landschaft ist mehr wert» lancieren. Sieben Bundesstellen werden sich daran beteiligen. Die Schweiz profitiert von ihren einmaligen Landschaften mit hohen Qualitäten. Sie erhöhen die Attraktivität des Landes als touristische Destination und erbringen eine Vielzahl weiterer Leistungen: Landschaften sind Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen, ermöglichen die Identifikation mit unserer Umgebung, bieten Möglichkeiten zur Erholung, für Sport und zur Stärkung der Gesundheit und erhöhen dadurch unsere Lebensqualität und die Standortattraktivität der Schweiz.

Trotz der gesellschaftlichen Bedeutung der Landschaft und der Nachfrage der Bevölkerung nach hoher Landschaftsqualität ist letztere zunehmend unter Druck. Mit den Modellvorhaben soll das Bewusstsein für die Bedeutung der Landschaftsqualitäten erhöht werden. Zu diesen Qualitäten gehören die regionale Eigenart der Landschaft inklusive Aspekte des sinnlichen Wahrnehmens wie Ruhe, gute Luft, Nachtdunkelheit sowie ihre baukulturellen Werte. Es geht darum, mit konkreten Projekten aufzuzeigen, wie dieses Potenzial der bestehenden regionalen Landschaftsqualitäten und der damit einhergehenden Landschaftsleistungen besser genutzt werden kann, für konkrete Wertschöpfung wie auch für gesellschaftliche Wertschätzung. Von den Erkenntnissen dürfte auch das Berggebiet profitieren. Zudem können die resultierenden Erkenntnisse in die Weiterentwicklung der NRP einfließen.

⁵⁷ Regierungskonferenz der Gebirgskantone. (2018). Wasserzins: Sachlich und politisch richtiger Entscheid.

⁵⁸ 721.821 Verordnung über die Abgeltung von Einbussen bei der Wasserkraftnutzung.

⁵⁹ Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband. (2016). Heimfall und Neukonzessionierung von Wasserkraftwerken.

4.3.7 Fazit

Der Bundesrat unterstützt die Inwertsetzung und Erhaltung der natürlichen Ressourcen im Berggebiet wie Boden, Wasser, Wald, Holz und Landschaft über verschiedene Politikbereiche und Instrumente. Dadurch fliessen massgebliche Beiträge ins Berggebiet, insbesondere über die Direktzahlungen in der Landwirtschaft. Der Bundesrat evaluiert die Instrumente regelmässig und entwickelt sie weiter. Entsprechend wird er beispielsweise die agrarpolitischen Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE) so weiterentwickeln, dass diese mehr Wirkung erzielen.

In Rahmen der Ressourcenpolitik Holz wird zudem geprüft, ob dem Berggebiet im Aktionsplan Holz 2021–2024 ein spezieller Schwerpunkt zugeschrieben werden soll. Zudem wird in einer vierten Generation der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» das Thema «Landschaft ist mehr wert» lanciert. Dabei geht es darum, mit konkreten Projekten aufzuzeigen, wie das Potenzial der bestehenden Landschaftsqualitäten und der damit einhergehenden Landschaftsleistungen besser genutzt werden kann, für konkrete Wertschöpfung wie auch für gesellschaftliche Wertschätzung.

Bei der Inwertsetzung von natürlichen Ressourcen in den Berggebieten stellt die Thematik der Governance eine zentrale Herausforderung dar. Für einige Projekte wie beispielsweise die Projekte zur Regionalen Entwicklung (PRE) oder die Bildung von Pärken müssen sich Akteure über administrative Grenzen hinweg zusammenschliessen. In diesem Falle stellen fehlende Governance Strukturen eine grosse Herausforderung bei der Projektgenerierung dar. Eine weitere Herausforderung für die Gestaltung der Bundespolitiken im Bereich der natürlichen Ressourcen ist der unterschiedliche Grad der Gemeindeautonomie. Dies spielt bei der Errichtung von Pärken, aber auch bei den Heimholungsstrategien der Wasserkraft eine wesentliche Rolle. Besser koordinierte regionale Entwicklungsstrategien (RES), wie sie der Bund fördert (vgl. Kap. 4.6), unterstützen somit die Nutzung weiterer Förderinstrumente im Bereich der Inwertsetzung natürlicher Ressourcen.

4.4 Grundversorgung und digitale Infrastruktur

4.4.1 Einleitung

Eine flächendeckende Grundversorgung in den Bereichen Post und Telekommunikation sowie die Gewährleistung einer angemessenen Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr bilden eine wichtige Standortvoraussetzung für Bevölkerung wie Unternehmen und stellen ein wichtiges Element der räumlichen und sozialen Kohäsion der Schweiz dar. Grundversorgung und Erschliessung sind auch Basis für weitere wirtschaftliche Aktivitäten. So ist eine gute Versorgung mit digitaler Infrastruktur für die Wettbewerbsfähigkeit in einer zunehmend digitalen Wirtschaft unerlässlich. Das Berggebiet weist topographisch bedingte Nachteile auf, so dass die Leistungserbringung häufig mit höheren Kosten verbunden ist.

In seinem Bericht «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service Public)» von 2004⁶⁰ hat der Bundesrat generelle Leitlinien für die künftige Grundversorgungspolitik des Bundesrates festgelegt. Der Staat sorgt dafür, dass die Dienstleistungen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen überall zur Verfügung stehen. Die spezifische Ausgestaltung und Festlegung von Dienstleistungsumfang und -qualität ist in den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen verankert. In den strategischen Zielen, mit denen der Bund als (Mehrheits-)Eigner die bundesnahen Unternehmen steuert, hält er sich demgegenüber mit Vorgaben zum Dienstleistungsangebot zurück.

4.4.2 Telekommunikation und digitale Infrastruktur

Die Grundversorgung in der Telekommunikation ist im Fernmeldegesetz (FMG 784.10) und in der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV 784.101.1) definiert. Sie umfasst insbesondere den öffentlichen Telefondienst, einen Breitband-Internetanschluss und besondere Dienste für Behinderte. Am 19. Mai 2017 hat die ComCom die börsenkotierte Swisscom, an deren Aktienkapital der Bund 51% hält, zur Grundversorgungskonzessionärin für die Periode 2018–2022 bestimmt. Bisher wurde diese Konzession mangels anderer Interessenten ohne finanzielle Abgeltung immer Swisscom zugeteilt. Die klassischen Analog- und Digitalanschlüsse (ISDN) werden ab 2018 durch einen multifunktionalen, auf IP-Technologie (Internet-Protokoll) basierenden Anschluss ersetzt. Seit dem 1. Januar 2018 beträgt die minimale Datenübertragungsrate für den Internetzugang 3 Mbit/s (download) / 0.3 Mbit/s (upload). Mit Annahme der Motion Candinas vom 27. April 2016⁶¹ in der Frühjahrssession 2018 hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, die Grundversorgung mit Breitband-Internetzugang in der Fernmeldedienstverordnung auf mindestens 10 Mbit/s anzupassen. Der Bundesrat muss den Auftrag innert zweier Jahre umsetzen.

Der Breitbandausbau erfolgt in der Schweiz hauptsächlich marktgetrieben durch die Fernmeldediensteanbieterinnen. Der Grundversorgungsauftrag bleibt zwar relevant, verliert aber in dem Masse an Bedeutung, als die Abdeckung mit Hochbreitband (≥ 30 Mbit/s Download) und Ultrahochbreitband (≥ 100 Mbit/s Download) auch in den ländlichen Gebieten voranschreitet.

Der interaktive Breitbandatlas zeigt, wie die Schweiz via Festnetz mit Hochbreitband versorgt ist (vgl. Abb. 4).⁶² Über 70% aller Gebäude im peripheren ländlichen Raum verfügen über Anschlüsse ≥ 30 Mbit/s Download (ganze Schweiz: 88.5%). Mehr als zwei Drittel aller Gebäude sind sogar für Geschwindigkeiten ≥ 100 Mbit/s Download ausgerüstet. Damit nimmt die Schweiz im europäischen Vergleich eine Spitzenposition ein.⁶³

⁶⁰ Schweizerischer Bundesrat. (2004). Bericht des Bundesrates «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service Public)», Bern.

⁶¹ Motion 16.3336, Erhöhung der Internet-Mindestgeschwindigkeit in der Grundversorgung auf 10 Mbit/s.

⁶² www.hochbreitband.ch > Breitbandabdeckung in der Schweiz > Breitbandatlas.

⁶³ European Commission (2017). Broadband Coverage in Europe 2016, Luxembourg.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

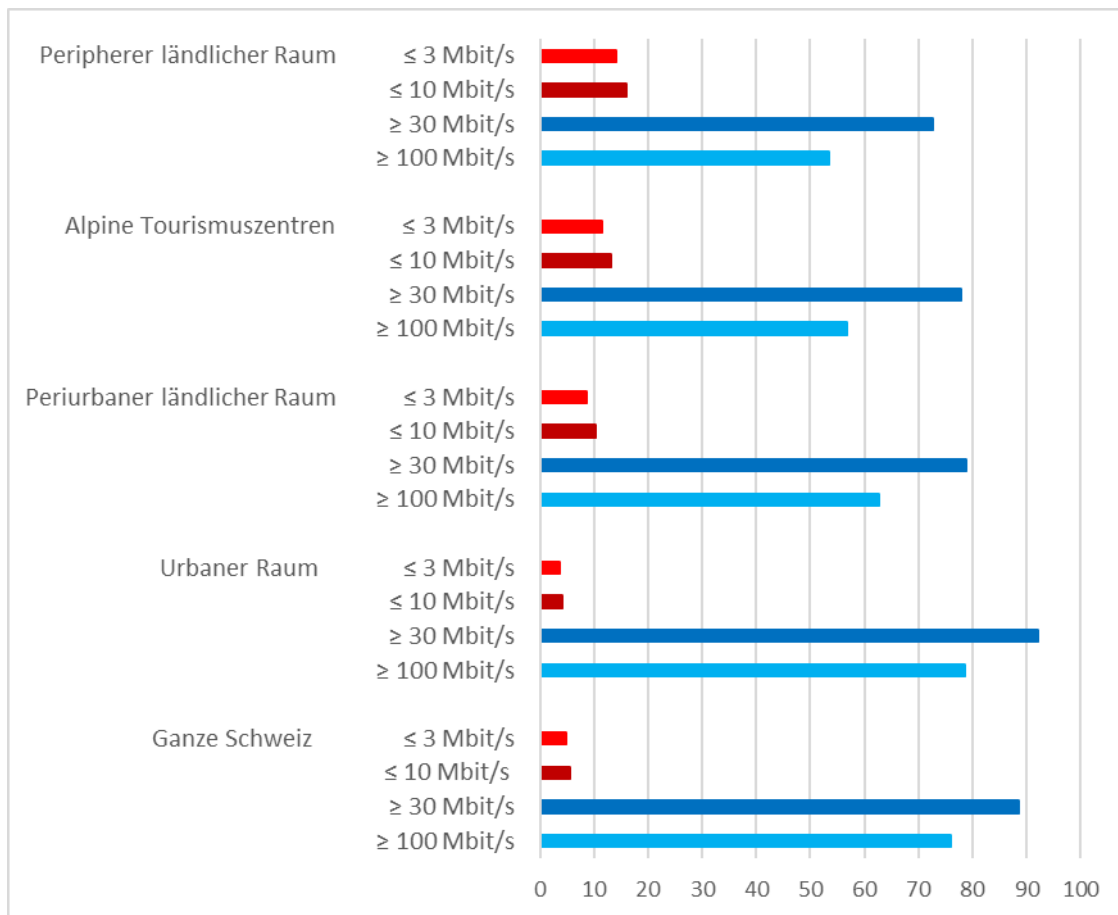


Abb. 4: Anteil Gebäude mit Internetanschlüssen

(Quelle: Breitbandatlas, Mai 2018, BAKOM; Gebäude- und Wohnungsregister, März 2018, BFS, Die Raumgliederungen der Schweiz, 2018, BFS; Berechnungen BAKOM)

Bis Ende 2021 plant die Swisscom, jede Schweizer Gemeinde mit Glasfasertechnologien zu erschliessen. Schweizweit würden dann mehr als neun von zehn Wohnungen und Geschäften über eine Bandbreite zwischen 80 und 1000 Mbit/s verfügen.⁶⁴

Mittels Standesinitiative fordert der Kanton Tessin die Gewährleistung eines dichten (Ultra-) Hochbreitbandnetzes. Im Bericht zur Beantwortung dieser Standesinitiative⁶⁵ überprüfte das BAKOM unterschiedliche bestehende Instrumente zur geforderten Erweiterung der (Ultra-) Hochbreitbandversorgung. Jedoch scheint eine staatliche Finanzierung des Ausbaus von (Ultra-) Hochbreitbandnetzen vor dem Hintergrund der bestehenden und geplanten Netzabdeckungen und aus Sicht der Kundenbedürfnisse (noch) nicht angemessen und erforderlich zu sein. Zudem könnte ein Konflikt mit raumordnungspolitischen Massnahmen entstehen, da eine flächendeckende Verfügbarkeit zu einer weiteren Zersiedelung führen könnte. Sollte trotzdem eine direkte Förderung eines landesweit dichten Ultrahochbreitbandausbaus durch den Bund angestrebt werden, müsste der Gesetzgeber gemäss Bericht neue Instrumente schaffen.

4.4.3 Post

Das Postgesetz (PG; SR 783.0) und die Postverordnung (VPG; SR 783.01) legen fest, was zur Grundversorgung gehört und welche quantitativen und qualitativen Anforderungen bei der Beförderung von adressierten Briefen und Paketen, abonnierten Zeitungen und Zeitschriften sowie bei den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs zu erfüllen sind. Die Preise

⁶⁴ Swisscom (2017). Engagement für die Schweiz, FMG und Netzbaustrategie, Bern.

⁶⁵ Bundesamt für Kommunikation (2018). Bericht zur Umsetzung der Standesinitiative des Kantons Tessin. Gewährleistung eines landesweiten dichten (Ultra-)Hochbreitbandangebots (16.306).

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

für die Postsendungen sind distanzunabhängig zu gestalten. Die schweizerische Post muss die Grundversorgung eigenwirtschaftlich, d.h. mit den Erträgen aus den Dienstleistungen inner- und ausserhalb der Grundversorgung, finanzieren. Um die Finanzierung zu sichern, gewährt der Bund der Post zudem das exklusive Recht, adressierte Briefe bis 50 Gramm zu befördern.

Die Grundversorgungsbestimmungen sehen vor, dass das Poststellen- und Postagenturennetz für 90% der Bevölkerung innert 20 Minuten zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar sein muss. In Gebieten, in denen die Post einen Hausservice anbietet, gelten 30 Minuten. Für Dienstleistungen des Barzahlungsverkehrs gilt eine Erreichbarkeitsvorgabe von 20 Minuten. Um auch in städtischen Gebieten eine ausreichende Versorgung mit bedienten Zugangspunkten zu garantieren, muss die Post neu pro Agglomeration bzw. pro 15'000 Einwohner oder Beschäftigte einen bedienten Zugangspunkt (Poststelle oder Agentur) betreiben. Beim Überschreiten der Schwelle von jeweils 15'000 Einwohner oder Beschäftigte hat die Gemeinde Anrecht auf einen weiteren Zugangspunkt. Entscheidend ist die jeweils höhere der beiden Grössen. Dazu betreibt die Post ein Netz von Zugangspunkten, wobei in den letzten Jahren zahlreiche herkömmliche Poststellen geschlossen und in Postagenturen oder Hausservice umgewandelt wurden. Die Schweiz verfügt heute über eines der dichtesten Postnetze Europas.

2017 führte das BAKOM eine repräsentative Erhebung zur Postversorgung von Privatpersonen und KMU in der Schweiz durch.⁶⁶ Demnach ist die Bevölkerung in urbanen Gebieten und im Flachland im Vergleich zu Personen in Agglomerationen, auf dem Land und in Bergregionen in verschiedener Hinsicht signifikant zufriedener mit der Postversorgung. Dies gilt insbesondere für Aspekte, die unmittelbar mit postalischen Zugangspunkten zusammenhängen (Netz an Zugangspunkten, Erreichbarkeit, Öffnungszeiten). KMU in Bergregionen sind generell zufriedener mit den postalischen Dienstleistungen als solche im Flachland.

4.4.4 Öffentlicher Verkehr

Ein leistungsfähiges und qualitativ gutes öffentliches Verkehrsangebot ist ein zentrales Element der Attraktivität eines jeden Wirtschaftsstandorts und der Lebensqualität der Bevölkerung im Berggebiet. Das Versorgungsangebot im öffentlichen Verkehr (ÖV) ermöglicht die Mobilität zwischen den Zentren, in den Zentren und Agglomerationen sowie die Erschliessung in den Regionen. Die wichtigsten Rechtsgrundlagen für die Bereitstellung von Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr sind das Eisenbahngesetz (EBG; SR 742.101), das Gesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG; SR 742.31) und die Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV; SR 745.16) sowie das Personenbeförderungsgesetz (PBG; SR 745.1). Grundsätzlich wird das Angebot im regionalen Personenverkehr von den Kantonen bestellt und vom Bund anteilmässig gemäss dem Finanzausgleich mitfinanziert, weshalb die Angebotsdichte in den Kantonen unterschiedlich ist.

Mit dem Instrument der Bestellung und Abgeltung von Verkehrsangeboten sorgen Bund und Kantone für eine angemessene Erschliessung aller Landesteile und damit auch der Berggebiete und ländlichen Räume. Der Bundesanteil an der Finanzierung des regionalen Personenverkehrs betrug im Jahr 2018 rund 975 Mio. Fr., was etwa der Hälfte der Abgeltungen entsprach.

Die Angebote von Bussen und Bergbahnen, die ins ÖV-System eingebunden sind, generieren einen Nutzen für die ÖV-Reisenden in der Freizeit. Für strukturschwache Regionen sind die Bergbahnen zudem von grosser Bedeutung für die Wertschöpfung. Nach den Bestimmungen des PBG (Art. 28ff.) werden rein touristisch genutzte Angebote ohne Erschliessungsfunktion jedoch nicht abgegolten. In solchen Fällen müssen die Kantone die Abgeltung leisten oder die Gebiete werden nicht öffentlich erschlossen, was letztlich zu mehr motorisiertem Individualverkehr führen kann.

⁶⁶ Demoscope (2017). Postversorgung in der Schweiz, Erhebung im Auftrag des BAKOM.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

Die Ausstattung mit Infrastruktur ist Voraussetzung, um überhaupt Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr anbieten zu können. Betrieb und Unterhalt der Bahninfrastruktur sowie die Finanzierung der nötigen Erneuerungen haben seit Anfang 2016 mit dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) eine neue Basis. Neu übernimmt der Bund über den BIF die Finanzierung des Ausbaus und die Abgeltung von Betrieb und Unterhalt der gesamten Bahninfrastruktur. Die Kantone leisten im Gegenzug einen Pauschalbeitrag an den BIF. Die Ausbauschnitte der Eisenbahninfrastruktur werden durch die Bundesversammlung beschlossen. Im Ausbauschritt 2035 des Strategischen Entwicklungsprogramms (STEP) betragen die Investitionen in Tourismus- und Berggebiete ca. 1.5 Mia. Franken (u.a. Ausbau des Lötschberg-Basistunnels und weitere Massnahmen auf den Bahnstrecken Morges-Bière-Apples, Yverdon-Sainte Croix, Montreux Oberland bernois, Aigle-Monthey-Champéry, Matterhorn-Gotthard-Bahn, Rhätische Bahn, Schweizerische Südostbahn, Zentralbahn).

4.4.5 Strassenverkehr

Für die Erreichbarkeit der Berggebiete durch den Individualverkehr und den öffentlichen Verkehr auf der Strasse ist eine entsprechend ausgebaute Infrastruktur notwendig. Der Bund leistet dafür Hauptstrassenbeiträge im Umfang von jährlich rund 170 Mio. Fr. an die Kantone. Bei der Berechnung der Anteile der Kantone am Jahreskredit gewichtet er das Kriterium «Höhenlage und Bergstrassencharakter» viermal höher als die übrigen Kriterien (Strassenlänge und Verkehrsstärke). Weiter werden allgemeine Strassenbeiträge an die Kantone (insgesamt ca. 360 Mio. Fr. pro Jahr) sowie Beiträge zur Substanzerhaltung von Hauptstrassen in Randregionen und Berggebieten (ca. 45 Mio. Fr. pro Jahr) ausgezahlt.⁶⁷

Ab 2020 wird der Bund zudem von den Kantonen rund 400 km Strassen in das Nationalstrassennetz übernehmen. Ein nicht unerheblicher Anteil dieser neuen Nationalstrassen liegt im Berggebiet (u.a. Passstrassen Julier und Grosser St. Bernhard, Anbindung der Kantonshauptorte Glarus und Appenzell, Verbindung Neuenburg-Le Locle).

4.4.6 Themenschwerpunkt «Digitalisierung für die Grundversorgung nutzen» der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung»

Im Rahmen von Interreg-Programmen wurden in der Vergangenheit schon mehrere Projekte mit Schweizer Beteiligung zum Thema Grundversorgung und Digitalisierung unterstützt. In der Periode 2020–2024 lanciert der Bund eine neue Staffel der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung». Einer der Themenschwerpunkte lautet «Digitalisierung für die Grundversorgung nutzen». Damit beabsichtigt der Bund, dank der Möglichkeiten der Digitalisierung überkommunal koordinierte und effiziente Lösungen für die Erbringung von Grundversorgungsleistungen zu fördern.

Dienstleistungen wie Gesundheit (z.B. Altersheime oder Spitex, Möglichkeiten zur Bewegung), Sozialwesen (z.B. Kinderbetreuung, kulturelle Angebote), Mobilität, Bildung, Detailhandel, Telekommunikation und postalische Dienste sind notwendig, um die Lebensqualität der Bevölkerung zu gewährleisten und die wirtschaftliche Entwicklung einer Region zu ermöglichen. Innerhalb der Regionen werden diese Leistungen in einem sich wandelnden Umfeld erbracht. Die Herausforderung besteht darin, die Erbringung und den Zugang zu den Dienstleistungen in den Regionen trotz knapper finanzieller Ressourcen zu gewährleisten. Dies ist in Berggebieten eine besonders anspruchsvolle Aufgabe. Eine koordinierte Herangehensweise kann helfen, die Effizienz im Bereich dieser Leistungen zu steigern. Die Digitalisierung eröffnet dabei neue Chancen, um sowohl effiziente als auch effektive Lösungen für bestehende wirtschaftliche und demographische Herausforderungen zu finden. Heute existieren kaum erprobte Lösungsansätze. Die Modellvorhaben bieten den Regionen die Möglichkeit zu testen, wie dank der Digitalisierung (z.B. verstärkte Vernetzung, Automatisierung

⁶⁷ ASTRA (2018). Strassen und Verkehr 2017 – Entwicklungen, Zahlen, Fakten. Bern.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

und neue Vertriebskanäle) innovative Lösungen für eine regional koordinierte Erbringung dieser Leistungen entwickelt werden können.

4.4.7 Fazit

Eine funktionierende Grundversorgung bzw. eine angemessene Verkehrserschliessung ist eine zentrale Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete. Eine der grossen Herausforderungen für die Berggebiete ist die Aufrechterhaltung der Grundversorgung bei knappen finanziellen Mitteln. Netzinfrastrukturen wie Strassen, Eisenbahnen oder Infrastrukturen für Telekommunikations- und Informatikdienstleistungen aber auch Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Verwaltung oder Post können v.a. in peripheren ländlichen Räumen nicht kostendeckend bereitgestellt werden.⁶⁸

Trotz der knappen finanziellen Mittel kann die Versorgungsdichte pro Einwohner mit Grundversorgungsleistungen in den ländlichen Räumen nach wie vor als gut bezeichnet werden.

Der Bund steuert die bundesnahen Unternehmen über die strategischen Ziele. Darin erwartet der Bundesrat, dass die Unternehmen bei ihrer Organisation den Anliegen der verschiedenen Regionen des Landes Rechnung tragen (SBB und Post) bzw. einen Beitrag zur Digitalisierung aller Regionen leisten (Swisscom). Aus Sicht des Bundesrates müssen die bundesnahen Unternehmen ihre Kernaufgaben möglichst effizient und wirksam erbringen. Die unternehmerische Freiheit muss gewährleistet bleiben. Der Bundesrat verlangt nicht mehr, als vom Gesetzgeber und vom Regulator in einem demokratischen Prozess vorgegeben wird. Er nutzt seine Steuerung über die strategischen Ziele bewusst nicht zur Durchsetzung anderer - beispielsweise regionalpolitischer - Ziele. Trotzdem leisten die bundesnahen Unternehmen über den Grundversorgungsauftrag hinaus einen wichtigen Beitrag an die Entwicklung der Berggebiete, wie der Bericht in Erfüllung des Postulats Hêche (15. Juni 2016) darlegt.⁶⁹

Mit der fortschreitenden Digitalisierung gewinnt die digitale Infrastruktur weiter an Bedeutung. Gerade auch für die Berggebiete eröffnen sich dadurch neue Möglichkeiten, z.B. für die Vernetzung von Angeboten aus Mobilität und Tourismus. Die digitale Infrastruktur ist für die Schaffung von neuen, aber auch für den Erhalt von bestehenden Arbeitsplätzen im Berggebiet zentral. Gerade Dienstleistungsunternehmen könnten dank einer modernen digitalen Infrastruktur vermehrt Arbeitsplätze im Berggebiet schaffen und erhalten. Die modernen Kommunikationsmittel erlauben standortunabhängige und -ungebundene Arbeit. Dies bedingt eine ausreichende digitale Infrastruktur. Eine gute Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft mit Breitbandinternet ist dem Bundesrat deshalb ein wichtiges Anliegen. Er beobachtet die Entwicklung laufend und passt den Umfang der Grundversorgung periodisch den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnissen sowie dem Stand der Technik an. Eine Erhöhung auf 10 Mbit/s ist vom Gesetzgeber beschlossen; die entsprechende Verordnungsanpassung wird bis spätestens 2020 umgesetzt. Die Schweiz verfügt im europäischen Vergleich bereits über eine sehr gute Breitbandabdeckung und entwickelt auch kontinuierlich die Telekom-Grundversorgung weiter. Die Netzbetreiberinnen haben für die nächsten Jahre namhafte Investitionen in den Netzausbau in der Schweiz angekündigt.

Von Bedeutung sind zudem die Mobilfunknetze, welche bereits heute breitbandige Dienste bis zu 1 Gigabit pro Sekunde anbieten. Mit dem 2019 gestarteten Ausbau der fünften Generation der Mobilfunktechnologie werden die zur Verfügung stehenden Bandbreiten und Nutzungsmöglichkeiten weiter steigen, wovon auch die peripheren Regionen profitieren.

⁶⁸ Schweizerischer Bundesrat (2015a). Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete, Bern.

⁶⁹ Schweizerischer Bundesrat (2018). Für eine verstärkte Teilnahme der bundesnahen Unternehmen an der Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume, Bericht in Beantwortung des Po. Hêche (16.3460), Bern.

4.5 Agglomerationen

4.5.1 Einleitung

Das Netz von regionalen und touristischen Zentren bildet das wirtschaftliche Rückgrat des Alpenraumes. Die Einbindung ins schweizerische Städtesystem sichert die Anbindung an die grossen Wirtschaftszentren der Schweiz. Die Zentren und Agglomerationen übernehmen wichtige Funktionen zur Versorgung, als Arbeitsplatzzentren oder mit zentralörtlichen sozialen und technischen Infrastrukturen oder öffentlichen Dienstleistungen im Bildungs- oder Gesundheitswesen. Sie funktionieren als Impulsgeber und Wachstumsmotoren zur Entwicklung des Berggebietes, mit positiven Wirkungen für die jeweiligen ländlichen Einzugsgebiete.

Die Stärkung der regionalen Zentren ist denn auch ein Grundsatz der NRP. Auch die P-LRB strebt mit dem strategischen Handlungsansatz «Nutzungsschwerpunkte setzen und Zentren stärken» danach, eine Konzentration der Dienstleistungen und lokalen Nutzungsschwerpunkte in den ländlichen, mittel- und kleinstädtischen Zentren sowie in den alpinen Tourismuszentren und den Agglomerationen im Berggebiet zu erreichen.

Die Agglomerationsräume verfügen auch als Wohnstandorte über eine hohe Attraktivität. Die Agglomerationspolitik des Bundes hat mit dazu beigetragen, Siedlungs- und Verkehrsentwicklung besser aufeinander abzustimmen. Zudem stärken und intensivieren die Agglomerationsprogramme die interkommunale Zusammenarbeit.

4.5.2 Agglomerationsprogramme Siedlung und Verkehr

4.5.2.1 Programm Agglomerationsverkehr

Der Bund beteiligt sich im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (PAV) seit 2008 finanziell an Verkehrsinfrastrukturprojekten von Städten und Agglomerationen. Das PAV strebt eine koordinierte Planung von Siedlung, Landschaft und Verkehr in urbanen Räumen an und trägt damit zu einer kohärenten Raumentwicklung in der Schweiz bei. Ein weiteres Ziel ist die Abstimmung zwischen öffentlichem Verkehr, motorisiertem Individualverkehr sowie dem Fuss- und Veloverkehr. Mit ihren Agglomerationsprogrammen erarbeiten und gestalten Kantone, Städte und Gemeinden gemeinsam Lösungen zur zukünftigen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung ihrer Agglomeration.

Bis Ende 2017 hat das Parlament 5,7 Mia. Fr. aus dem zeitlich befristeten Infrastrukturfonds gesprochen. Die Gelder dienen dazu, dringende Projekte sowie Massnahmen zu unterstützen, die im Rahmen der ersten beiden Generationen von Agglomerationsprogrammen aufgelegt wurden. Dabei wurden auch Agglomerationsprogramme bzw. Massnahmen in den zentralen Alpentälern unterstützt (z.B. Brig-Visp-Naters, Chablais, Valais central, Davos, Chur). Der von Volk und Ständen 2017 gutgeheissene, zeitlich unbefristete Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) ermöglicht es, das PAV unbefristet weiterzuführen.

Ab 2019 werden im Rahmen der dritten Generation gemäss Vorschlag des Bundes zur Vernehmlassung 32 Agglomerationsprogramme mit 1,41 Mia. Fr. unterstützt. Dabei machen die Agglomerationen, die mehrheitlich im Berggebiet liegen,⁷⁰ rund 30% der Bundesbeiträge aus. Absolut betrachtet soll die Hälfte der Bundesbeiträge in grosse Agglomerationen fliessen (Basel, Bern, Genf, Lausanne, Zürich). Die Beiträge pro Kopf sind jedoch in den kleinen Agglomerationen am höchsten.⁷¹ In den Agglomerationsprogrammen der dritten Generation sind neu die Räume Altdorf und Schwyz einbezogen.

⁷⁰ Thun, Luzern, Unteres Reusstal, Zug, Bulle, St. Gallen-Bodensee, Werdenberg-Liechtenstein, Bellinzonese, Locarnese, Mendrisiotto, Brig-Visp-Naters, Chablais, Valais central, RUN, Talkessel Schwyz.

⁷¹ Bundesamt für Raumentwicklung. (2018). Infografik: Agglomerationsprogramme 3. Generation. Grosse Agglomerationen: Fr. 187 pro Kopf, Kleine Agglomerationen: Fr. 364 pro Kopf.

4.5.2.2 Agglomerationsprogramme vierte und fünfte Generation

Die Agglomerationsprogramme des Bundes sind so konzipiert, dass sie auch den speziellen Voraussetzungen der Berggebiete gerecht werden. Dies bringen zahlreiche umgesetzte Programme der ersten beiden Generationen resp. beantragte Vorhaben der dritten Generation zum Ausdruck. Im Hinblick auf die Agglomerationsprogramme der vierten Generation sind die Vorgaben des Bundes weitgehend definiert. Ein wichtiger Schritt war dabei die Anpassung der Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel (MinVV)⁷². Der Kreis der beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen wurde den Entwicklungen der letzten Jahre angepasst (u.a. neue Definition des BFS zum Raum mit städtischem Charakter 2012), und die Kantonshauptorte Sarnen, Glarus und Appenzell sind neu zugelassen. Im Rahmen der Diskussionen um die Motion Bischofberger wird nach Möglichkeiten gesucht, damit die Agglomerationen ihre Perimeter in den Agglomerationsprogrammen entsprechend ihrer lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse zukünftig selber definieren können. Ab der Beurteilung der Programme der vierten Generation soll den saisonalen Ausprägungen des Verkehrs in stark touristischen Agglomerationen verstärkt Rechnung getragen werden.

Mehrere Agglomerationen aus dem Berggebiet konnten bei der Zuteilung der Bundesbeiträge im Rahmen der ersten und zweiten Generation Agglomerationsprogramme nicht berücksichtigt werden. Die eingereichten Gesamtkonzeptionen und Massnahmen versprachen im schweizweiten Vergleich zu wenig Wirkung (Stans, Davos, Vevey-Montreux) und entsprachen damit nicht den vorgegebenen Kriterien.

Die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) fordert in ihrer Räumlichen Strategie der alpin geprägten Räume der Schweiz,⁷³ dass der Bund seine Agglomerationspolitik noch besser an die speziellen räumlichen Charakteristiken (z.B. in den multifunktionalen Talböden) der Zentren im Berggebiet anpasse. So sollten die Agglomerationsperimeter im alpin geprägten Raum auf die ganzen multifunktionalen Talböden ausgedehnt werden, mit einem speziellen Augenmerk auf die siedlungsquerenden Talhauptachsen und den Durchgangsverkehr. Andererseits sollen die Perimeter seitlich in die angrenzenden Talschaften und bis zu denjenigen Tourismuszentren, die auch Wohngebiete sind, erweitert werden. Dazu ist festzuhalten, dass die Agglomerationen bereits heute die Möglichkeit haben, ihren Perimeter aufgrund der festgestellten Problemlage frei zu definieren. Unter gewissen Rahmenbedingungen besteht die Möglichkeit, Massnahmen ausserhalb des offiziellen Agglomerationsperimeters durch den Bund mitzufinanzieren.

4.5.3 Fazit

Die Zentren und Agglomerationen übernehmen wichtige Funktionen in der wirtschaftlichen Stabilisierung des Alpenraums. Sie funktionieren als Impulsgeber und Wachstumsmotoren. Der Bundesrat unterstützt sie massgeblich über die Agglomerationsprogramme Siedlung und Verkehr. Ab 2019 sollen im Rahmen der dritten Generation 32 Agglomerationsprogramme mit 1,34 Mia. Fr. unterstützt werden. Dabei machen die Agglomerationen, die mehrheitlich im Berggebiet liegen, rund 30% der Bundesbeiträge aus. Ab der vierten Generation Agglomerationsprogramme werden auch die im Berggebiet liegenden Kantonshauptorte Sarnen, Glarus und Appenzell neu zugelassen sein. Die Agglomerationen im Berggebiet stehen zudem im besonderen Fokus der NRP. Entsprechend einem der fünf Grundsätze der NRP haben die Kantone ihre Förderanstrengungen auf Zentren zu konzentrieren und partnerschaftliche Kooperationen zwischen den Zentren und dem ländlichen Raum zu ermöglichen.

⁷² AS 2017 6801.

⁷³ Regierungskonferenz der Gebirgskantone. (2014). Räumliche Strategie der alpin geprägten Räume in der Schweiz, Chur.

4.6 Governance

4.6.1 Einleitung

Die regionale Ebene bzw. die regionalen Akteure spielen eine zentrale Rolle für eine nachhaltige räumliche und wirtschaftliche Entwicklung des Berggebiets. Die verschiedenen Herausforderungen stellen dabei hohe Anforderungen an die Strategie- und Handlungsfähigkeit der regionalen Akteure. Nicht selten führen fehlende Qualifikationen, Kompetenzen oder beschränkte Kapazitäten dazu, dass die Akteure in den Berggebieten die anreizorientierten Instrumente und Finanzhilfen des Bundes nur unzureichend nutzen können. Der Bund unterstützt deshalb die Qualifikation der regionalen Akteure sowie Kooperationen zwischen regionalen Akteuren und Gemeinwesen über verschiedene Massnahmen.

4.6.2 Netzwerke Agridea, regiosuisse und Schweizer Pärke

Agridea wurde 1958 gegründet und unterstützt Menschen, die sich für die Lebensqualität im ländlichen Raum einsetzen. Sie engagiert sich für eine leistungsfähige, nachhaltige Landwirtschaft und einen vitalen ländlichen Raum. Agridea trägt zur Produktion hochwertiger Lebensmittel und zur Gestaltung eines wertvollen Lebensraums bei. Mitglieder der Agridea sind rund vierzig landwirtschaftliche oder im ländlichen Raum tätige Organisationen, die Kantone, das Fürstentum Liechtenstein und weitere Kollektivmitglieder. Der Leistungsauftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft sichert rund die Hälfte der Finanzierung der Agridea.

Im Auftrag des SECO unterstützt regiosuisse seit 2008 die Umsetzung der NRP auf Ebene von Bund, Kantonen und Regionen mit einem umfassenden Wissensmanagement. Die in der Regionalpolitik und -entwicklung tätigen Personen verfügen über einen grossen Wissens- und Erfahrungsschatz. Mit seinem Wissensmanagement will regiosuisse diesen erschliessen, vernetzen und ergänzen und allen Beteiligten und Interessierten verfügbar machen. Dies mit dem Ziel, einen Beitrag zur erfolgreichen und nachhaltigen Entwicklung der Regionen zu leisten. Seit 2016 unterstützt regiosuisse den Bund speziell beim Wissensmanagement zur kohärenten Raumentwicklung, sprich zur Agglomerationspolitik und der P-LRB.

Das Netzwerk Schweizer Pärke ist der Dachverband aller Pärke und Parkprojekte in der Schweiz. Das Netzwerk vernetzt die Pärke untereinander und schafft einen geeigneten Rahmen für Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer. Es positioniert die Pärke auf nationaler Ebene und vertritt ihre gemeinsamen Anliegen in der Politik. Es schafft Plattformen für gemeinsame Aktionen und unterstützt die nationale Bekanntmachung der Schweizer Pärke. Das Netzwerk wird mehrheitlich durch Finanzhilfen des Bundes finanziert.

Die drei erwähnten Netzwerke sprechen zum Teil ähnliche Akteure an und werden deshalb in den kommenden Jahren vermehrt zusammenarbeiten. Dies schafft unter anderem Möglichkeiten zur gegenseitigen Abstimmung der verschiedenen Angebote.

4.6.3 Förderung räumlich-strategischer Prozesse auf Regionsebene

Regionale Aktivitäten entfalten dann ihre grösste Wirkung, wenn sie in einen räumlich-strategischen Gesamtrahmen eingebettet sind. Ein solcher Gesamtrahmen unterstützt auch eine effektive und effiziente Umsetzung der Sektoralpolitiken von Bund und Kantonen. Deshalb sieht die Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete für die gezielte Förderung der Erarbeitung solcher räumlich-strategischer Grundlagen die Massnahme «Räumlich-strategische Prozesse auf Regionsebene» vor.

Regionale Entwicklungsstrategien (RES) helfen dabei, die Weichen für die Zukunft richtig zu stellen. Dank RES werden Potenziale und Prioritäten für die Entwicklung einer Region sichtbar. Sie bilden eine Richtschnur für ziel- und zukunftsgerichtete Investitionsentscheide und ermöglichen es, geplante Massnahmen besser aufeinander abzustimmen und Zielkonflikte bei der Umsetzung zu minimieren. RES leisten damit einen wichtigen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung der Berggebiete. Verschiedene Anreize und Instrumente von Bund und

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

Kantone unterstützen die Akteure in den Regionen dabei, RES zu erarbeiten. Dazu gehören die NRP, die Agglomerationsprogramme Siedlung und Verkehr, die landwirtschaftlichen Planungen, die Pärke von nationaler Bedeutung, Landschaftsqualitätsprojekte oder Projekte zur regionalen Entwicklung. Zu erwähnen ist auch das «Regionale touristische Gesamtkonzept», eine Empfehlung des ARE an die betroffenen Bundesstellen mit dem Zweck, die Kommunikation zwischen den Bundesämtern zu vereinfachen. Eine räumliche Gesamtsicht bezüglich der touristischen Entwicklung auf Regionsebene kann Teil eines räumlich-strategischen Prozesses sein. Mit unterschiedlichen Kommunikationsmitteln sowie Vernetzungs- und Trainingsangeboten bestehender Netzwerkstellen wie regionsuisse, Agridea oder dem Netzwerk Schweizer Pärke trägt der Bund zudem zur Information und Qualifizierung der kantonalen und regionalen Akteurinnen und Akteure bei.

4.6.4 Themenschwerpunkt «Integrale Entwicklungsstrategien fördern» der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung»

Im Rahmen der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2020–2024» wird der Bundesrat den Themenschwerpunkt «Integrale Entwicklungsstrategien fördern» zusätzlich mit Finanzhilfen unterstützen. Mit den Pilotprojekten möchte er die Erarbeitung und Umsetzung von Entwicklungsstrategien in den Regionen unterstützen und neue Wege erproben, seine Förderpolitiken themenübergreifend und in Abstimmung mit Instrumenten auf kantonaler und kommunaler Ebene für eine kohärente Regionalentwicklung einzusetzen. Die Pilotprojekte sind freiwillig und richten sich an interessierte Kantone und ihre Regionen. Die Umsetzungsverantwortung liegt bei den teilnehmenden Regionen («bottom-up»-Prozess), mit Beteiligung des Kantons. Der Prozess wird eng durch den Bund begleitet. Vier Bundesstellen unterstützen diese Prozesse konzeptionell und finanziell, z.B. mit einer externen Unterstützung der regionalen Projektleitung.

4.6.5 Fazit

Die Herausforderungen, mit denen die Berggebiete konfrontiert sind, stellen hohe Anforderungen an die Strategie- und Handlungsfähigkeit der regionalen Akteure. Der Bundesrat setzt mit seinen Förderinstrumenten Anreize für die Initiative sowohl privater als auch öffentlicher Akteure. Der Erfolg bzw. die Wirkung dieser Anreizinstrumente wird wesentlich mitbestimmt durch die Kompetenzen und Kapazitäten dieser regionalen Akteure vor Ort, diese Instrumente zu nutzen. Der Bund unterstützt deshalb die Qualifikation der regionalen Akteure sowie Kooperationen zwischen regionalen Akteuren und Gemeinwesen über verschiedene Massnahmen. Dazu gehören die Netzwerke Agridea, regionsuisse oder Schweizer Pärke. Der Bund fördert zudem über verschiedene Instrumente die Erarbeitung regionaler Entwicklungsstrategien, die mithelfen, die Kräfte und den Mitteleinsatz zu bündeln und Massnahmen aufeinander abzustimmen. Damit kann der Wirkungsgrad der Bundesinstrumente erhöht werden. Der Bundesrat will die Strategiefähigkeit der regionalen Akteure weiter stärken. Er lanciert deshalb ab 2020 in der neuen Staffel der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» einen Themenschwerpunkt «Integrale Entwicklungsstrategien fördern».

4.7 Laufendes und geplantes Instrumentarium des Bundes für Berggebiete: Überblick⁷⁴

Wirtschaft	Status
Umsetzung NRP-Mehrjahresprogramm 2020–2023 mit Förderschwerpunkten Tourismus und Industrie (RIS)	Laufend/geplant, neu spezifischer Fokus Berggebiet
Förderfokus Digitalisierung in der NRP 2020–2023	Geplant/neu
«NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete» in der NRP	Geplant/neu
Überprüfung NRP (Gesetz und Mehrjahresprogramm) mit Fokus Berggebiet	Evtl. geplant/neu
Weiterführung Programma San Gottardo	Laufend/geplant, priorisiert
Revision Bürgschaftswesen und bessere Kommunikation des Instruments	Laufend/geplant
Tourismus	
Umsetzung der Tourismusstrategie mit Schwerpunkten: 1. Rahmenbedingungen verbessern; 2. Unternehmertum fördern; 3. Chancen der Digitalisierung nutzen; 4. Attraktivität des Angebots und Marktauftritt stärken	Laufend/geplant
Weiterführen und -entwickeln der Instrumente Innotour, Schweiz Tourismus sowie Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit	Laufend/geplant
Natürliche Ressourcen	
Weiterführen bewährter Instrumente: 1. Direktzahlungen; 2. ländliche Entwicklung und Strukturverbesserungen; 3. Projekte zur regionalen Entwicklung PRE; 4. Qualitäts- und Absatzförderung; 5. Pärkepolitik, Ressourcenpolitik Holz.	Laufend/geplant
Weiterentwicklung PRE (Umsetzung Massnahmen aus Evaluation) unter Berücksichtigung des Berggebiets	Laufend/geplant
Prüfen eines Schwerpunkts «Berggebiet» im Aktionsplan Holz 2021–2024	Geplant/neu
Thema «Landschaft ist mehr wert» der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2020–2024»	Geplant/neu
Agglomerationen im Berggebiet	
Umsetzung Agglomerationsprogramme Siedlung + Verkehr 3. Generation	Laufend/geplant
Vorbereitung der Agglomerationsprogramme S+V 4. und 5. Generation	Laufend/geplant
«Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2020–2024»	Laufend/geplant
Grundversorgung und digitale Infrastruktur	
Weiterführen der Grundversorgungspolitik	Laufend
Anpassung Postverordnung (Erreichbarkeit Poststellen/Zahlungsverkehr)	Laufend
Erhöhung Mindestübertragungsrate in der Grundversorgung zur digitalen Infrastruktur auf 10 Mbit/s.	Geplant/neu
Überprüfung Abgeltung regionaler Personenverkehr	Laufend
Thema «Digitalisierung für die Grundversorgung nutzen» der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2020–2024»	Geplant/neu
Governance	
Weiterführen der Netzwerke Agridea, regionsuisse, Schweizer Pärke	Laufend/neu
Förderung regionaler Entwicklungsstrategien über diverse Instrumente	Laufend/neu
Thema «Integrale Entwicklungsstrategien fördern» der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2020–2024»	Geplant/neu

Tabelle 2: Übersicht: Instrumente und Massnahmen Berggebiet / Postulat Brand.

⁷⁴ Geplante Instrumente unterstehen den jeweils geltenden Entscheidungs- und Beschlussverfahren der betreffenden Stellen.

5 Weitere Handlungsspielräume des Bundes

Das Engagement des Bundes für die Berggebiete im Rahmen seines breiten und bewährten Förderinstrumentariums wurde in den vorangehenden Kapiteln dieses Berichts thematisiert. Weiter engagiert sich der Bund mit gezielten Massnahmen zur administrativen Entlastung der Seilbahnen (SECO 2018/19), mit Analysen zu Tourismus und Raumplanung (SECO 2019/20), mit der Wirkungsanalyse des Zweitwohnungsgesetzes (ARE/SECO 2019/20), und mit Studien zu Digitalisierung und Breitbanderschliessung (SECO 2018/19).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, in welchen Bereichen der Bund allenfalls über sein bestehendes Engagement hinaus noch Möglichkeiten hat, um die wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete zu unterstützen. Zu nennen sind beispielsweise übergeordnete Rahmenbedingungen und Themenfelder, die für die Berggebiete besonders grosse Herausforderungen darstellen. Das WBF bereitet dazu eine ergänzende Analyse vor, die die bestehenden Handlungsspielräume bis Ende 2020 im Sinne einer breiten Auslegeordnung ausloten soll. Dabei orientiert sie sich auch an den Zielen der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete. Für diese Auslegeordnung kommt eine zweistufige Vorgehensweise zur Anwendung:

1. *Eine Vorstudie*, die bestehende Analysen überprüft und ergänzt, sowie *eine repräsentative Umfrage*. Diese vorbereitende Studie wird das Zusammenspiel der allgemeinen Umfeldfaktoren untersuchen, von denen die Entwicklung der Berggebiete abhängt, wie zum Beispiel die Geographie oder die technologische Entwicklung. Zudem werden Variablen analysiert, die wichtige Hebel für die Entwicklung dieser Regionen sind, wie zum Beispiel die Erreichbarkeit, die Breitbanderschliessung und die Digitalisierung. Diese Arbeiten werden es ermöglichen, mögliche Handlungsfelder auf Bundesebene zu identifizieren und eine breitere Diskussion einzuleiten.
2. In der *Hauptstudie* (allenfalls aufgeteilt in verschiedene thematische Teilstudien) werden die möglichen Handlungsfelder vertieft. Mögliche Massnahmenpakete werden entworfen und zur Diskussion gestellt.

Eine Begleitgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik steuert diese Arbeiten. Die interessierten Bundesämter, insbesondere auch das Bundesnetzwerk «Kohärente Raumentwicklung», werden zu gegebener Zeit konsultiert. Diese Analyse wird vollumfänglich mit bestehenden Ressourcen durchgeführt. Erste Ergebnisse werden dann gegen Ende 2020 vorliegen.

6 Schlussfolgerungen und Ausblick

Der Bundesrat anerkennt die besonderen Schwierigkeiten, denen sich die Berggebiete in Bezug auf ihre wirtschaftliche Entwicklung und Existenzsicherung gegenübersehen. Er stellt deshalb bereits heute ein breites, bewährtes, gut dotiertes und nahezu lückenloses Instrumentarium zur Verfügung, das auf die spezifischen Herausforderungen und Chancen des Berggebiets und dessen Teilräume zugeschnitten ist (vgl. Tabelle 2).

Nicht zuletzt auch durch das Postulat Brand hat sich die Aufmerksamkeit für die Berggebiete in der Bundesverwaltung in den vergangenen Jahren erhöht. Verschiedene Sektoralpolitiken werden bei der Weiterentwicklung ihrer jeweiligen Instrumente in den nächsten Jahren noch verstärkt auf die besonderen Herausforderungen der Berggebiete eingehen.

Die Instrumente der Wirtschafts- und Standortförderung bewähren sich aus Sicht des Bundes für die Unterstützung der Berggebiete. Die NRP setzt mit den Schwerpunkten Tourismus, Innovationsförderung und Digitalisierung Anreize, damit auch die Berggebiete die Chancen des Strukturwandels aktiv angehen können. Vor diesem Hintergrund ist das SECO dafür besorgt, dass das Thema Berggebiete auch weiterhin die angebrachte Aufmerksamkeit erhält.

Im vom Parlament definierten rechtlichen und budgetären Rahmen der Regionalpolitik ist die Lancierung spezifischer «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete» geplant. Ziel der Massnahmen ist es, die wirtschaftliche Entwicklung in den Berggebieten zu unterstützen. Zudem werden Erkenntnisse erarbeitet, ob und wie die NRP ab 2024 anzupassen ist, um die am stärksten vom Strukturwandel betroffenen Räume noch besser zu unterstützen. Der Fahrplan sieht vor, dass diese Massnahmen zusammen mit den Kantonen und weiteren interessierten Kreisen erarbeitet und ab 2020 umgesetzt werden.

Die Analyse anderer Bereiche, in denen der Bund allenfalls Handlungsspielräume zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Berggebieten hat, sind Gegenstand einer ergänzenden Untersuchung (vgl. Kapitel 5). Entsprechende Ergebnisse sind bis Ende 2020 geplant, die interessierten Bundesämter werden zu gegebener Zeit konsultiert.

Anhänge

A-1 Postulat 15.3228 Brand

Wortlaut des Postulates vom 19. März 2015

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht über die mittel- und langfristige wirtschaftliche Entwicklung des Alpenbogens aufgrund der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vorzulegen.

Begründung

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Perspektiven für den Alpenbogen haben sich jüngst innert kürzester Zeit aufgrund veränderter wirtschaftlicher Umstände massiv verschlechtert. Die Auswirkungen der Zweitwohnungs-Initiative, die Folgen der Entwicklung des Wechselkurses sowie die in Zukunft rückläufigen Erträge bei den Wasserzinsen deuten auf eine stark rückläufige Entwicklung des Alpenbogens hin, welche dessen langfristigen wirtschaftlichen Weiterbestand ernsthaft infrage stellt. Dies insbesondere, weil die Schliessung von Unternehmen und der damit verbundene Verlust an Arbeitsplätzen das Leben im Alpenraum zusehends unattraktiver machen. Es bestehen insbesondere begründete Befürchtungen, wonach die Entvölkerung des Alpenbogens aufgrund der wegfallenden Arbeitsplätze und der schlechten wirtschaftlichen Prognosen noch rascher und noch stärker als bisher voranschreitet und der Alpenbogen damit als Lebensraum an Bedeutung verliert und verarmt.

Der Bericht soll konkrete Massnahmen (inhaltlich und zeitlich) aufzeigen, wie der Bund trotz der dramatisch veränderten Rahmenbedingungen die wirtschaftliche Existenz und Entwicklung des Alpenbogens weiterhin sicherstellen und der absehbaren Abwanderung wirksam begegnen will.

A-2 Situationsanalyse

A-2.1 Vorgehen

A-2.1.1 Perimeter

Das Postulat Brand benennt explizit den «Alpenbogen», ohne diesen exakt abzugrenzen. Die P-LRB nimmt ebenfalls keine scharfe Abgrenzung des Wirkungssperimeters vor. Auch für den Bericht zum Postulat Brand wird auf eine starre Definition verzichtet. Funktional-räumliche Zusammenhänge, die in unterschiedlichen Perimetern wirken, sollen im Zentrum stehen.

Als Grundlage für die Situationsanalyse war es dennoch notwendig, einen gemeindescharfen Betrachtungsperimeter festzulegen. Aufgrund einer in Teilen vergleichbaren Ausgangslage schliesst der Perimeter neben dem Alpenraum auch den Jurabogen mit ein. Der Perimeter wird als «Berggebiete» bezeichnet. Zur Abgrenzung wird die Definition der Berggebietsregionen des Bundesamtes für Statistik verwendet, welche sich auf eine europaweite Definition abstützt.⁷⁵ Sie basiert auf der Steilheit innerhalb einer Fläche. Aufgrund des klaren geographischen Abgrenzungskriteriums eignet sich der so definierte Perimeter für diesen Bericht.

Die Umsetzung konkreter Massnahmen erfolgt in den Sektoralpolitiken. Diese weisen heute, wenn sie überhaupt eine differenzierte Betrachtung des Berggebietes vornehmen, unterschiedliche räumliche Wirkungssperimeter auf. Die Berggebiete der Schweiz sind vielfältig und heterogen. Deshalb wird für den vorliegenden Bericht eine Differenzierung entlang der vier regionsuisse-Raumtypen vorgenommen. Diese basieren auf der vom ARE ausgearbeiteten potenzial- und problemorientierten Raumtypologie. Sie dienen dazu, unterschiedliche Chancen und Risiken einzelner Räume zu erkennen und in einem territorialen Ansatz räumlich differenzierte Ansatzpunkte für Politikinstrumente zu eruieren.

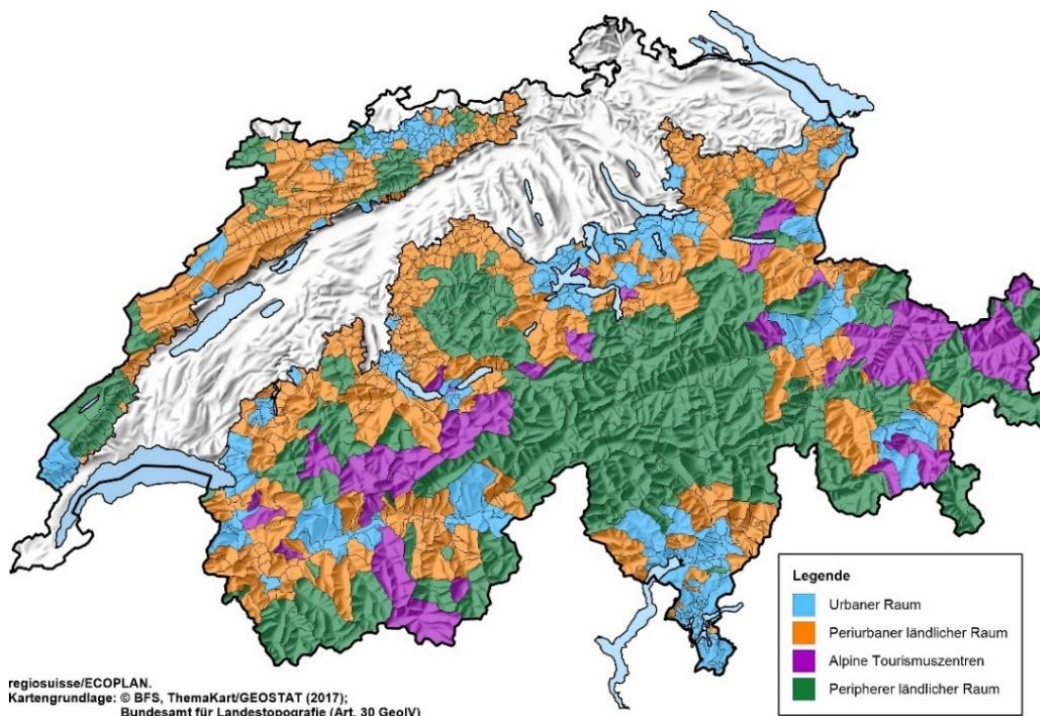


Abb. 5: Raumtypen im Berggebiet
(Quelle: regionsuisse, Ecoplan)

⁷⁵ Die Definition basiert auf folgenden Quellen: Nordregio. (2004). Mountain areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries. Report 2004:1, Stockholm.
Stucki, E., Roque, O., Schuler, M., & Perlik, M. (2004): Contents and impacts of mountain policies in Switzerland. Zürich, Lausanne und Birmensdorf: ETH-Z, EPF-L, WSL.
Das Bundesamt für Statistik hat die statistische Definition der Berggebiete im September 2019 überarbeitet und einen neuen Berggebietsperimeter publiziert: http://bit.ly/perimeter_berggebiete.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

Für die nachfolgende Analyse werden die Raumtypen mit dem Berggebietsperimeter verschnitten (vgl. Abb. 5).⁷⁶

A-2.1.2 Analyse

Bei der Erarbeitung der P-LRB wurde eine vertiefte Analyse der Entwicklungen im ländlichen Raum und in den Berggebieten vorgenommen. Der Bericht zum Postulat Brand baut auf diesen umfassenden Grundlagen auf. Dabei werden diese Analysen und Einschätzungen mit aktuellen Entwicklungen und neuen Erkenntnissen der letzten Jahre sowie einem Fokus auf die Berggebiete und wirtschaftliche Themen ergänzt.

Die Sichtung aktueller Literatur sowie Gespräche mit Expertinnen und Experten haben gezeigt, dass die Einschätzung zur Situation, wie sie der P-LRB zu Grunde liegt, weiterhin in grossen Teilen zutreffend ist. Sie dient als tragfähige analytische Grundlage. Dies auch wenn sich Rahmenbedingungen verändert und einzelne Herausforderungen akzentuiert haben. Eine erhöhte Bedeutung erhält der Megatrend der Digitalisierung, welcher 2015 erst ansatzweise Berücksichtigung fand. Hier hat sich die Entwicklung in den letzten Jahren massiv beschleunigt, mit grosser Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft auch im Berggebiet.

Zur Illustration der Herausforderungen wurde eine Datenanalyse durchgeführt. Mit wenigen ausgewählten Indikatoren werden im Folgenden einzelne dieser Herausforderungen illustriert. Auf eine weitergehende quantitative Fundierung der Herausforderungen wird verzichtet. Weitere relevante Angaben und Quellen finden sich im Bericht des Bundesrates zur P-LRB und im Monitoringbericht von *regiosuisse*⁷⁷.

A-2.2 Herausforderungen für die Berggebiete

Die relevantesten Herausforderungen für die Berggebiete in der Schweiz sind im Folgenden umrissen. Dabei wird berücksichtigt, dass die Herausforderungen abhängig von den jeweiligen Charakteristika der Räume unterschiedlich ausgeprägt sein können.

A-2.2.1 Urbanisierung, Abwanderung und Überalterung

Die demografischen Herausforderungen innerhalb der Berggebiete unterscheiden sich je nach Raumtyp. Insbesondere der urbane Raum der Berggebiete erfährt dem generellen Urbanisierungstrend folgend seit dem Jahr 2000 einen starken Bevölkerungszuwachs. Mit 17% liegt die Bevölkerungszunahme knapp über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt (vgl. Abb. 6).

⁷⁶ Für den Zweck des vorliegenden Berichts ist diese Typologie zweckmässiger als die neuere Gemeindetypologie 2012 des Bundesamts für Statistik resp. der darauf aufbauenden Typologie des Bundesamts für Raumentwicklung. Sie entspricht auch jener des Regionenmonitorings.

⁷⁷ *Regiosuisse*. (2017a). Monitoringbericht 2016. Die regionalwirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

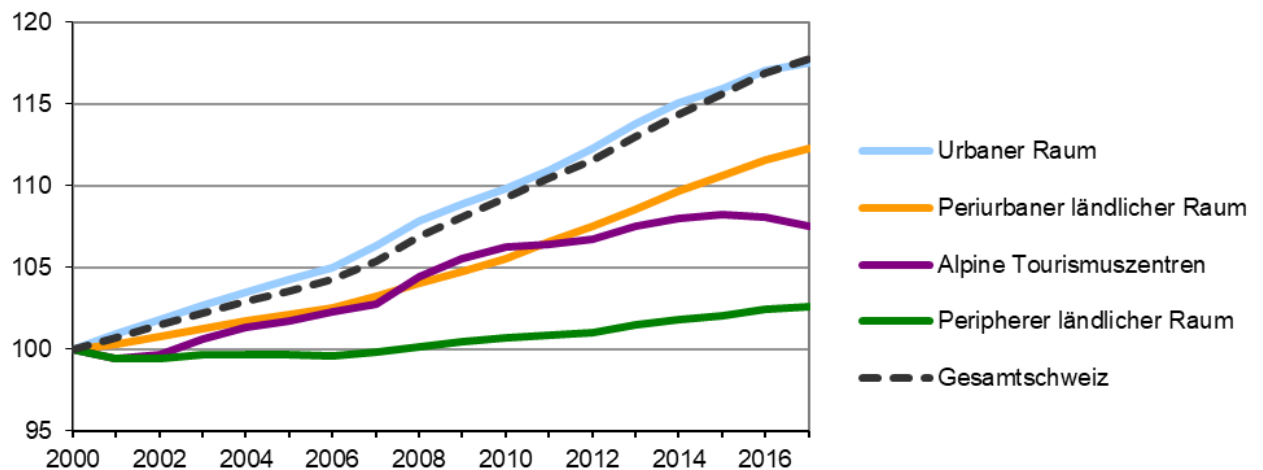


Abb. 6: Indexierte Bevölkerungsentwicklung im Berggebiet (Jahr 2000=100)
(Quelle: ESPOP, STATPOP, BFS)

Diese Wachstumsdynamik wirkt über die urbanen Räume hinaus. Seit dem Jahr 2000 hat die Wohnbevölkerung im periurbanen Raum der Berggebiete um fast 12% zugenommen. Diese Gemeinden, meist am Rande der Berggebiete sowie in den Haupttälern gelegen, dürften auch in Zukunft von ihrer Lagegunst am Übergang zwischen Agglomeration und ländlichem Raum profitieren. Sie sind geprägt von Pendlerinnen und Pendlern, die zwar in ländlichen Räumen wohnen, ihre anderen Aktivitäten aber auf urbane Gebiete ausrichten. Dies führt einerseits zu erhöhtem Verkehrsaufkommen, andererseits können die entsprechenden Bewohnerinnen und Bewohner nur beschränkt zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der ländlichen Räume beitragen. Als Konsequenz der steigenden Ansprüche der Bevölkerung bezüglich Wohnen, Mobilität und Freizeit sowie des Siedlungswachstums nimmt in diesen Räumen der Druck auf die guten Landwirtschaftsflächen, die Landschaft sowie auf die naturnahen Lebensräume stetig zu. Zudem werden bei einer weiteren Zersiedlung die Kosten für Infrastrukturen und Verkehr steigen.

Im peripheren ländlichen Raum, aber auch in den alpinen Tourismuszentren ist der Bevölkerungszuwachs seit dem Jahr 2000 mit 2% respektive 8% deutlich geringer ausgefallen und für die alpinen Tourismuszentren abgeflacht. Zudem ist in Teilen des peripheren ländlichen Raums, insbesondere im Alpenhauptkamm, eine Abwanderung – gerade von Hochqualifizierten – beobachtbar.⁷⁸ Die stagnierende bzw. rückläufige Bevölkerungsentwicklung kann sich in einzelnen Teilräumen zu einer negativen Spirale entwickeln und die Tragfähigkeit von Versorgung und Infrastrukturen gefährden. Gleichzeitig bieten die Digitalisierung und die Entwicklung neuer Arbeitsformen (z.B. Co-Working)⁷⁹ aber auch das Potenzial, zu einer Zunahme von hochgebildeten Arbeitskräften im Berggebiet zu führen.

Die zunehmende Überalterung der Bevölkerung betrifft alle Raumtypen, ist in den peripheren ländlichen Gemeinden jedoch deutlich am stärksten ausgeprägt (vgl. Abb. 7). Daneben lässt sich in den alpinen Tourismuszentren eine überdurchschnittliche Alterung beobachten. Diese Entwicklung führt dazu, dass sich bestehende Wirtschafts-, Politik- und Sozialstrukturen verändern müssen, da sie in ihrer Funktionsfähigkeit eingeschränkt sind. Steigende Gesundheitskosten und sinkende Steuereinnahmen aufgrund der zunehmend älter werdenden Bevölkerung haben zudem negative Auswirkungen auf die Finanzkraft.

⁷⁸ Schweizerischer Bundesrat (2017a). Tourismusstrategie des Bundes. Bern: BBL.

⁷⁹ Infrac (2017). Die Entwicklung der Kompetenzanforderungen auf dem Arbeitsmarkt im Zuge der Digitalisierung.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

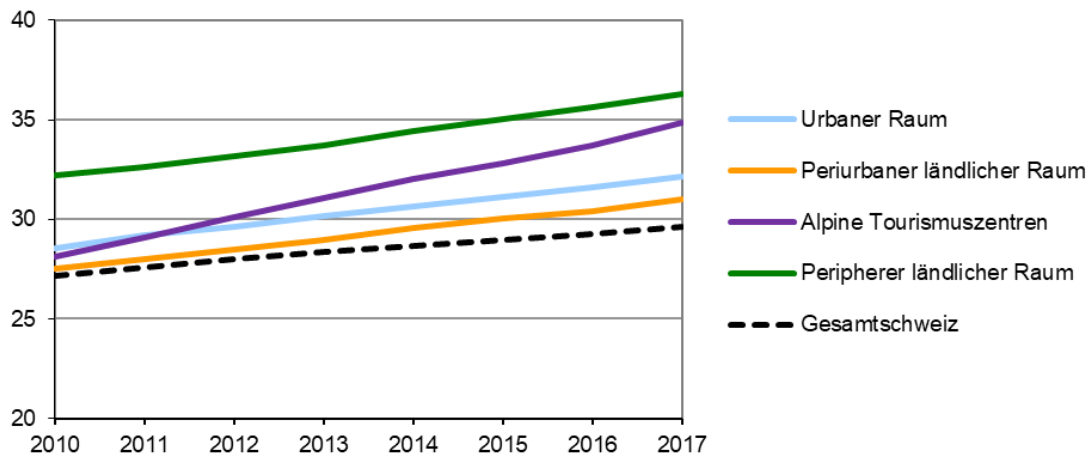


Abb. 7: Altersquotient im Berggebiet (Anzahl über 64-Jährige pro 100 20-64-Jährige)
(Quelle: STATPOP, BFS)

A-2.2.2 Migration und Verfügbarkeit von Arbeitskräften

Die transnationale Migration mit ihren direkten und indirekten Auswirkungen betrifft auch Berggebiete in zunehmendem Ausmass. Gerade die alpinen Tourismuszentren sind auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen, zeichnet sich doch das Gastgewerbe durch hohe Anteile ausländischer Arbeitskräfte und Saisonarbeit aus. Während die ausländischen Beschäftigten in anderen Industrie- und Dienstleistungssektoren meist ein eher hohes Qualifikationsniveau aufweisen, handelt es sich im Tourismus oder in der Landwirtschaft meist um Arbeitskräfte mit tieferem Qualifikationsniveau.⁸⁰ Die künftige Migrationspolitik wird die Verfügbarkeit von Arbeitskräften wesentlich beeinflussen.

Zuzügerinnen und Zuzüger eröffnen den Berggebieten wirtschaftliche und gesellschaftliche Potenziale, stellen diese jedoch auch vor Herausforderungen. Vor allem in den Tourismuszentren treffen zunehmend unterschiedliche Kulturen und Lebensstile aufeinander. Dies erfordert einerseits gegenseitige Akzeptanz und Integrationsbemühungen bei gleichzeitigem Erhalt der lokalen kulturellen und sozialen Identität.

A-2.2.3 Verkehrsanbindung und Erschliessung

Die Mobilität wird sowohl transalpin als auch innerhalb der Berggebiete weiter zunehmen. Dies umfasst sowohl den Pendler- und Freizeitverkehr als auch den Transport von Gütern.⁸¹ Auch gesellschaftliche Entwicklungen wirken auf das Mobilitätsverhalten. Mit der Individualisierung haben Freizeit und Selbstbestimmung an Bedeutung zugenommen. Vor allem in den alpinen Tourismuszentren führt das Freizeitverhalten der städtischen Bevölkerung zu vermehrtem Verkehrsaufkommen.

Für den Erhalt der Funktion als Wohn-, Arbeits- und Erholungsraum ist eine qualitativ hochwertige Anbindung der Berggebiete an die zentralen Wirtschaftsräume der Schweiz sowie die transnationalen Hauptverkehrsachsen von zentraler Bedeutung. Insbesondere im peripheren Raum ist und bleibt zudem die Sicherstellung einer flächendeckenden Erschliessung mit Verkehrsinfrastrukturen und Angeboten des öffentlichen Verkehrs bei knappen öffentlichen Mitteln eine Herausforderung.

Die wachsende Mobilität bringt für die Berggebiete aber auch eine erhöhte Belastung, insbesondere entlang der Transitachsen und in den Tourismusgebieten. Dadurch entstehen in die-

⁸⁰ Ecoplan (2016). Facts and Figures zum Arbeitsmarkt im Tourismus. Bern: Im Auftrag des SECO.

⁸¹ Bundesamt für Raumentwicklung (2016). Hauptbericht – Perspektiven des Schweizerischen Personen- und Güterverkehrs bis 2040.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

sen Räumen erhöhte Lärm- und Umweltimmissionen. Der Druck auf bestehende Infrastrukturen, auf Natur und die Landschaft nimmt zu. Mit den Massnahmen zur Verlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene konnten die alpenquerenden Fahrten deutlich reduziert werden.

Neue Trends und Technologien bieten gleichzeitig grosses Potential für die Berggebiete. Entwicklungen wie die zunehmende Flexibilität und Ortsunabhängigkeit im Arbeitsalltag, die wachsende Bedeutung des Onlinehandels oder die Bestrebungen im Bereich der verkehrsträgerübergreifenden Mobilitätsdienstleistungen und des automatisierten Fahrens werden das Mobilitätsverhalten stark beeinflussen. Die Erreichbarkeit wird künftig auch mit der Verbreitung neuer Technologien ein zentraler Faktor bleiben.

A-2.2.4 Bedarfsgerechte Grundversorgung bei knappen öffentlichen Mitteln

Eine flächendeckende Grundversorgung ist eine wichtige Standortvoraussetzung für Unternehmen und Bevölkerung. Verkehrsinfrastrukturen, Infrastrukturen für Telekommunikations- und Informatikdienstleistungen wie auch soziale Infrastrukturen (z. B. Gesundheits-, Bildungs- oder Postdienstleistungen) können insbesondere in peripheren Teilen der Berggebiete nicht in jedem Fall kostendeckend bereitgestellt werden.

Umfang, Ausgestaltung und Qualität der Grundversorgungsangebote sind angesichts veränderter Möglichkeiten und Bedürfnisse immer wieder neu auszuhandeln und festzulegen. Neue technologische Möglichkeiten, wie sie z.B. aus der Digitalisierung resultieren, ermöglichen neue Formen der Dienstleistungserbringung. Aber auch die Bedürfnisse und Ansprüche von Wirtschaft und Gesellschaft verändern sich laufend. Die Herausforderung besteht darin, diesem zunehmend rascheren Wandel mit ausreichend flexiblen Bestimmungen und Regulierungen folgen zu können.

A-2.2.5 Strukturwandel und Beschäftigung im ersten Sektor

Der Strukturwandel im ersten Sektor ist ausgeprägt. Mehr als die Hälfte der Betriebe in Berggebieten haben seit 1980 die landwirtschaftliche Tätigkeit aufgegeben.⁸² Der Rückgang betrifft dabei vor allem kleinere Betriebe (<20ha). Der Preis- und Kostendruck durch gesättigte Märkte und internationale Konkurrenz dürfte sich künftig weiter verstärken. Gleichzeitig hat seit dem Jahr 2001 die Zahl der Beschäftigten nach Vollzeitäquivalenten im ersten Sektor im Berggebiet um ein Viertel abgenommen.⁸³ Insbesondere im peripheren, aber auch im periurbanen ländlichen Raum wird dies weiterhin eine Herausforderung sein, sind diese Räume doch stärker vom Primärsektor abhängig.

Die Landwirtschafts- und Alpwirtschaftsflächen haben seit den 1980er Jahren leicht abgenommen.⁸⁴ Die Agrarpolitik zielt dahin, die Multifunktionalität der Landwirtschaft (vor allem im Hinblick auf deren Ökosystemleistungen) zu fördern und die Aufgabe der Nahrungsmittelproduktion mit weiteren Aufgaben zu flankieren. Diese Veränderungen haben nicht nur eine wirtschaftliche Bedeutung, sondern beeinflussen auch die Identität der lokalen Bevölkerung.

Für die Land- und Ernährungswirtschaft birgt die Digitalisierung ein grosses Entwicklungspotential. Digitale Technologien ermöglichen mehr Ressourceneffizienz durch eine besser angepasste Produktion. Zudem sind bestimmte Ernährungstrends sowie ein generell höheres Bewusstsein für regionale Lebensmittel und umwelt- und tiergerechte Produktion eine Chance für die Schweizer Landwirtschaft. Die Herausforderung besteht darin, durch eine Differenzierung von Produkten und Angeboten sowie Innovationen in der Produktion langfristig wettbewerbsfähige Betriebe zu sichern.

⁸² Bundesamt für Landwirtschaft (2017a). Agrarbericht 2017. Bern.

⁸³ Bundesamt für Statistik (2018a). Beschäftigtenentwicklung, STATENT 2011–2015. Neuchâtel.

⁸⁴ Bundesamt für Statistik (2018b). Taschenstatistik der Schweiz 2017. Neuchâtel.

A-2.2.6 Strukturwandel und Digitalisierung in Industrie und Gewerbe

Der industrielle Sektor in der Schweiz ist im Vergleich zu anderen Ländern auf wissensintensive Produktion und auf hochwertige Nischenprodukte spezialisiert. Er hat auch eine Verankerung im Berggebiet und bietet hier qualifizierte Arbeitsstellen an (vgl. Abb. 8).

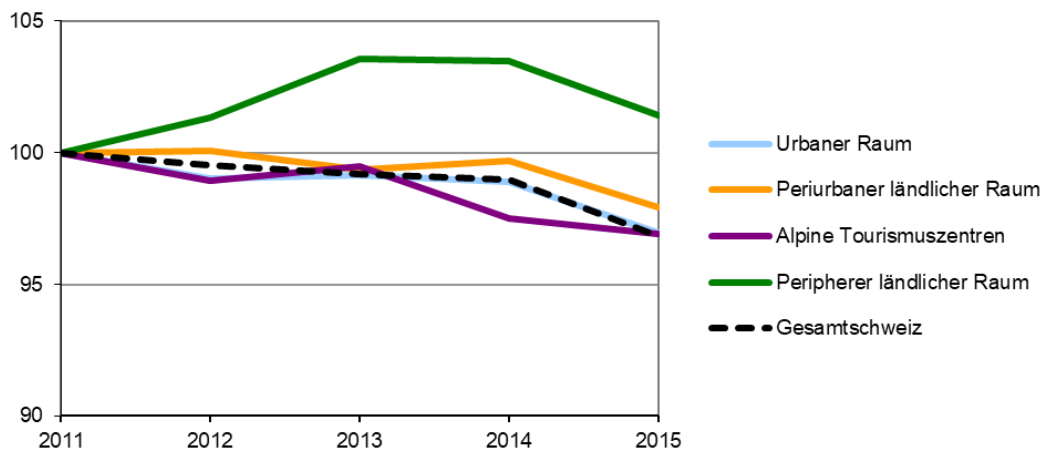


Abb. 8: Indexierte Beschäftigtenentwicklung nach Vollzeitäquivalenten in der Industrie im Berggebiet (Jahr 2011=100)

(Quelle: BZ / ab 2011 STATENT, BFS, Daten 2015 provisorisch)

Das exportorientierte Gewerbe steht in der Schweiz vor grossen Herausforderungen. Wesentliche Gründe sind der derzeit schwache Euro, hoher Innovationsdruck für Produkte und Prozesse und eine Digitalisierungswelle, die zusätzliches Kapital erfordert. Die KMU im Berggebiet finden häufig keinen adäquaten Zugang zum Wissens- und Technologietransfer der Hochschulen. Gemäss den verfügbaren Szenarien einer Studie zum Wachstum der Arbeitsplätze bis 2040 ist in den Berggebieten mit einer unterdurchschnittlichen Entwicklung zu rechnen.⁸⁵

Die Verarbeitungsindustrie steht vor der Herausforderung eines Rückgangs der traditionellen Tätigkeiten zugunsten der wissensintensiven High-Tech-Industrie. Das führt zu einer zusätzlichen Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften. Die im Berggebiet wohnhaften hochqualifizierten Arbeitskräfte pendeln jedoch häufig in Agglomerationen ausserhalb des Berggebiets wo die Arbeitsmärkte grösser und attraktiver sind.

Die Digitalisierung ermöglicht eine verstärkte Trennung von Planung, Engineering und Produktion und eröffnet dadurch neue Chancen zur Schaffung von Unternehmen und Arbeitsstellen im Berggebiet. Die Digitalisierung verlangt aber einen allgemein höheren Ausbildungsgrad, leistungsfähige und permanent verfügbare Infrastruktur sowie hohe Einstiegsinvestitionen.

Auch das auf die Heimmärkte ausgerichtete Gewerbe sieht sich mit Herausforderungen konfrontiert. Zusätzlich zu den gesättigten Heimmärkten wurde mit dem Zweitwohnungsgesetz der Bau von Zweitwohnungen eingeschränkt. Der Rückgang im Baugewerbe bezüglich der nominalen jährlichen Ausgaben im Bauwesen, wie er bei den Abschätzungen der Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative befürchtet wurde, ist bisher jedoch nicht eingetreten. Das Zweitwohnungsgesetz lässt denn auch Möglichkeiten offen, namentlich bei der Erstellung von bewirtschafteten Zweitwohnungen, bei der Hotellerie und beim Umbau von Zweitwohnungen. Die Unsicherheiten in diesem Sektor bleiben jedoch bestehen.

⁸⁵ ECOPLAN (2016). Räumliche Entwicklung der Arbeitsplätze in der Schweiz – Entwicklung und Szenarien bis 2040, im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE). Bern.

A-2.2.7 Strukturwandel und Digitalisierung im Tourismus

Der Tourismus ist ein bedeutender Teil der Schweizer Wirtschaft. Für viele Regionen im Alpenraum bildet der Tourismus die wirtschaftliche Schlüsselbranche. In den Berggebieten ist ein Anteil von rund 27% (direkt 16%) der Gesamtbeschäftigung und 21% (direkt 13%) der gesamten Bruttowertschöpfung dem Tourismus zu verdanken.⁸⁶

Diese Schlüsselbranche steht vor verschiedenen Herausforderungen.⁸⁷ Der Schweizer Tourismus leidet unter einer Produktivitätsschwäche. Eine Ursache dafür sind die Wettbewerbsnachteile aufgrund der im internationalen Vergleich hohen Preise und Kosten. Die nachteilige preisliche Wettbewerbsfähigkeit ist durch den derzeit starken Schweizerfranken sowie die im Vergleich zum Ausland höheren Arbeits- und Vorleistungskosten bedingt. Zur schwachen Ertragslage tragen geringe Betriebsgrößen und kleinstrukturierte Betriebsmodelle bei. So können die Kapitalkosten des Tourismus oft nicht vollständig erwirtschaftet werden. Das erschwert notwendige Investitionen in Infrastrukturen.

Im technologischen Bereich stellt die Digitalisierung gleichzeitig eine Chance, aber auch eine Herausforderung dar. Sie ermöglicht neue touristische Produkte und Geschäftsmodelle, führt aber auch zu neuen Konkurrenzsituationen und Kundenansprüchen. Der Aufstieg globaler Plattformen und der Sharing Economy verändert die Wertschöpfungsketten und bietet Potenziale für neue Geschäftsmodelle. Die kluge Nutzung vorhandener Technologien wird immer mehr zu einem wichtigen Wettbewerbsfaktor. Aufgrund der zunehmenden Komplexität der Digitalisierung und der Kleinstrukturiertheit des Schweizer Tourismus wird es für viele touristische Leistungsträger insbesondere in den Berggebieten herausfordernd sein, mit dem technologischen Wandel Schritt zu halten.

In den Berggebieten haben die Logiernächte seit dem Jahr 2008 insgesamt deutlich abgenommen (vgl. Abb. 9).⁸⁸ Der Nachfragerückgang traf insbesondere die kleineren alpinen Destinationen, welche Rückgänge von 17% verzeichneten. Grosse alpine Destinationen konnten hingegen in den letzten Jahren leichte Zuwächse verzeichnen. Die Grösse der Destination ist ein zentraler Erfolgsfaktor.⁸⁹ 2017 haben sich die Logiernächtezahlen deutlich erholt. Der Alpenraum konnte im Vergleich zum Jahr 2016 einen Zuwachs an Logiernächten verzeichnen und lag seit 2012 erstmals wieder über dem Ausgangsniveau von 2005.⁸⁷ Die verfügbaren Daten für 2018 und für das erste Halbjahr 2019 zeigen, dass sich dieser Trend fortsetzt.⁹⁰

⁸⁶ Schweizer Tourismus-Verband (2016). Positionspapier alpiner Tourismus. Bern.

⁸⁷ Schweizerischer Bundesrat (2017a). Tourismusstrategie des Bundes. Bern.

⁸⁸ Bandi Tanner, M., & Lehmann Friedli, T. (2018). Herausforderungen für den Schweizer Tourismus. Synthese-/Inputpapier zur Weiterentwicklung der Tourismuspolitik. Im Auftrag des SECO. Bern.

⁸⁹ BAKBASEL (2017). Nachfrageanalyse im Schweizer Alpenraum 2005–2015. Basel.

⁹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/tourismus/beherbergung.html>.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

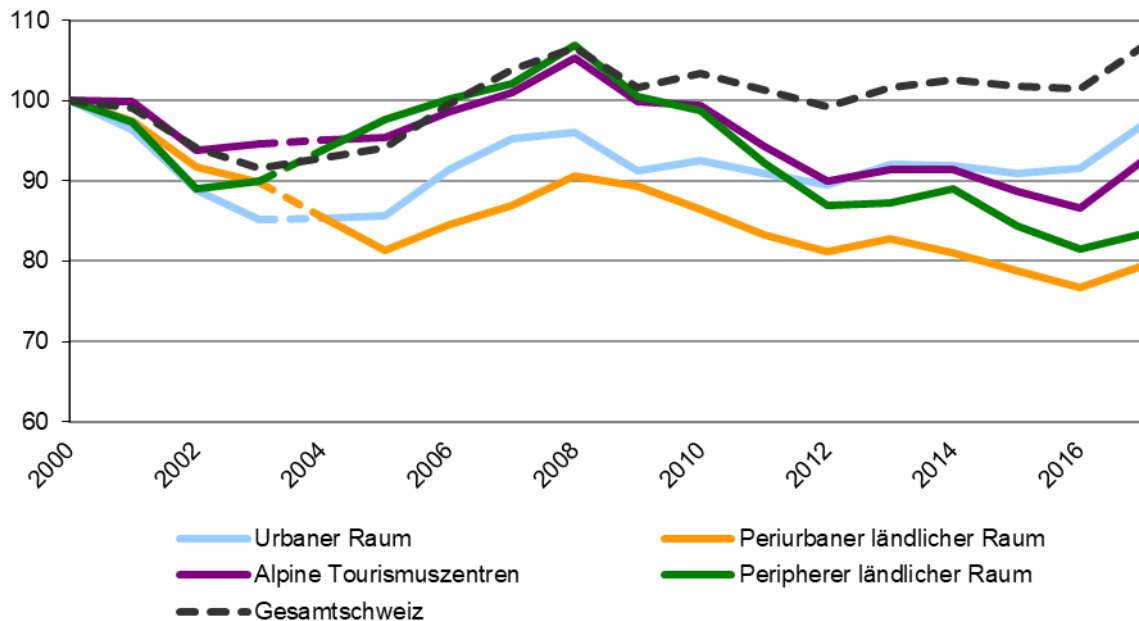


Abb. 9: Indexierte Entwicklung der Logiernächte im Berggebiet (2000=100)
(Quelle: HESTA, BFS)

Der Rückgang im Alpenraum geht vor allem auf den Nachfrageeinbruch bei den traditionellen Nahmärkten zurück. Hinzu kommt, dass der Alpenraum weniger stark vom Nachfragewachstum auf den Wachstumsmärkten (Asien) profitiert hat als die Städte. Demgegenüber zeichnet sich in einzelnen Destination das Phänomen des «Übertourismus» mit den damit verbundenen Herausforderungen ab. Dabei wird die hohe Zahl der Touristinnen und Touristen sowohl von Einheimischen als auch von Besucherinnen und Besuchern als störend empfunden.

A-2.2.8 Zunehmende Bedeutung von Innovation, Forschung und Entwicklung

In Rankings zur kantonalen Wettbewerbsfähigkeit belegen die Bergkantone meist geschlossen die hintersten Ränge.⁹¹ Eine entsprechende Studie der UBS zeigt jedoch, dass die Bergkantone zwar aufgrund von Topografie und Erreichbarkeit ähnliche Nachteile durch ihr Umfeld haben, aber dennoch deutliche Unterschiede in ihren Stärken-Schwächen-Profilen aufweisen.⁹² Auch innerhalb der Kantone lassen sich zwischen den peripheren Gebieten und den Talböden der Haupttäler (z.B. unteres Rhonetal, Bündner Rheintal, Glarner Unterland) erhebliche Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit feststellen. Diese Unterschiede manifestieren sich auch in den Raumtypen des Berggebiets, beispielsweise ersichtlich in der Beschäftigungsentwicklung in wissensintensiven Dienstleistungen seit 2011 (vgl. Abb. 10).

⁹¹ Avenir Suisse (2017). Strukturwandel im Berggebiet. Strategien zur Erschliessung neuer Wertschöpfungsquellen.

⁹² UBS (2016). Kantonaler Wettbewerbsindikator 2016: Wachstumspotenzial in den Zentren gebündelt.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

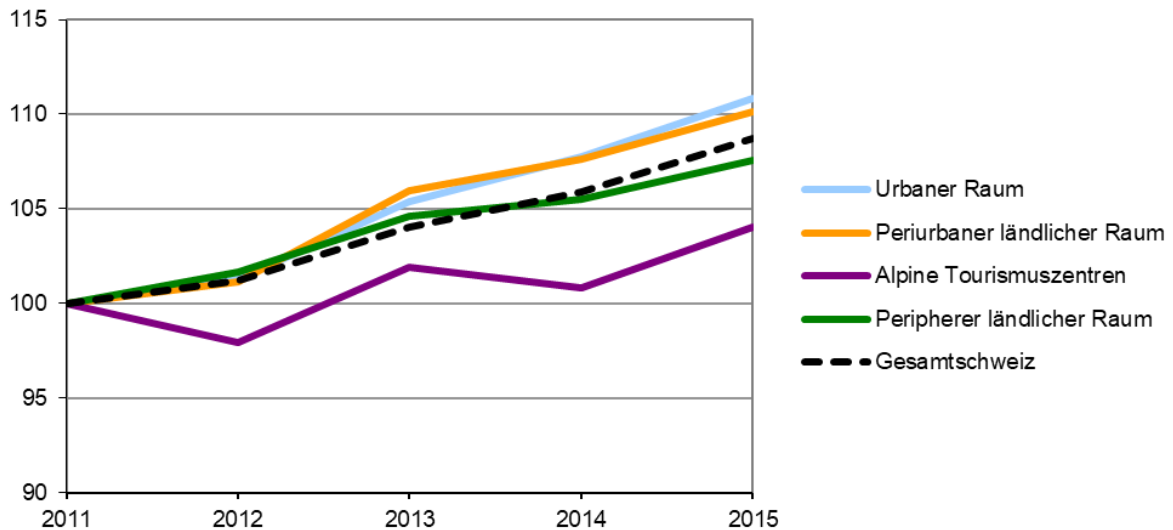


Abb. 10: Indexierte Beschäftigtenentwicklung nach Vollzeitäquivalenten in wissensintensiven Dienstleistungen im Berggebiet (Jahr 2011=100)

(Quelle: BZ / ab 2011 STATENT, BFS, Daten 2015 provisorisch)

Als zentraler Faktor für die unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit gilt deren Fähigkeit zur Innovation. Diversifizierte Wirtschaftsstrukturen mit grossen und kleinen Unternehmen, Start-ups und etablierten, kapitalintensiven Unternehmen sowie die Nähe dazu sind in urbanen Räumen und im Schweizer Mittelland stärker ausgeprägt als in Berggebieten. Entsprechend finden sich in Berggebieten tendenziell weniger innovierende Unternehmen.⁹³

Ein Verlust an Innovationsfähigkeit kann insbesondere für den peripheren und periurbanen ländlichen Raum im Berggebiet angenommen werden, während die alpinen Tourismuszentren vermehrt Innovation erleben. Einerseits zeigen sich in diesen Regionen unterschiedliche Rahmenbedingungen zur Innovationsfähigkeit, andererseits sind in den peripheren und periurbanen ländlichen Räumen innovationsschwache Branchen stärker vertreten.

Betreffend Rahmenbedingungen zur Innovation erweist sich insbesondere die vergleichsweise schwache Präsenz von (Fach-)Hochschulen im Berggebiet als wichtiger Faktor. Die Aus- und Weiterbildung sowie ein leichter Zugang zur wissenschaftlichen Forschung spielen eine wichtige Rolle für Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Um das Wissen am Ort zu behalten, braucht es gute Ausbildungsgänge innerhalb der Berggebiete. Die Wahl der Standorte fällt in die Autonomie der Hochschulen und Forschungsinstitutionen. Dabei werden Orte ohne akademische oder wissenschaftliche Anknüpfungspunkte resp. Kooperationspartner als wenig erfolgsversprechend erachtet. Wo diese bestehen, haben z.B. die technischen Hochschulen aber sehr wohl Standorte in Berggebieten etabliert.

A-2.2.9 Hohe Anforderungen an die regionale Strategie- und Handlungsfähigkeit

Politisch-administrative und institutionelle Grenzen stimmen je länger je weniger mit den aktuellen räumlichen Herausforderungen überein. Die Orientierung an kommunalen Grenzen stösst in der Problemlösung schnell an Grenzen. Entsprechend stand der Gedanke einer verstärkten regionalen Zusammenarbeit mit den IHG-Regionen im Berggebiet bereits zu Beginn der schweizerischen Regionalpolitik im Zentrum.

⁹³ Regiosuisse (2017a). Monitoringbericht 2016: Die regionalwirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

Der Anspruch an die Strategiefähigkeit und die Innovationskraft der Regionen ist bereits hoch und wird weiter steigen. Bedarf und Forderungen nach neuen Kooperationsformen sind und bleiben hoch. Eine überkommunale Abstimmung wird in immer mehr Politikbereichen zur Notwendigkeit. Die Bedeutung von umfassenden Planungen sowie von ausgewogenen Interessenabwägungen wird weiter zunehmen. Die Vielfalt der regionalen Governance-Strukturen in der Schweiz ist dabei Herausforderung und Chance zugleich. Die von der Eidgenössischen Forschungsanstalt WSL identifizierten Qualitätsmerkmale räumlich-strategischer Prozesse auf Regionsebene machen deutlich, welche Anforderungen damit verbunden sind: Klare Zuständigkeiten, Verbindlichkeit, Transparenz, Wissensbasis, Langfristigkeit, Kohärenz, Verankerung im föderalen Mehrebenensystem, Innovation, Flexibilität und Transformation sowie Partizipation und Inklusion.⁹⁴ Gerade in kleinen, peripheren Regionen, die unter zunehmender Abwanderung leiden, sind die Ressourcen jedoch knapp und das Potenzial an Initiativen, innovativen und qualifizierten Personen beschränkt.

A-2.2.10 Identität und Wahrnehmung des Berggebietes im Wandel

In der Schweiz ist der Anteil der Bevölkerung in 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 den Berggebieten und dem Rest des Landes vielschichtiger geworden. Die funktionalen Verflechtungen nehmen immer mehr zu.

Die Berggebiete prägten und prägen die Geschichte und Kultur der Schweiz. Die Wahrnehmung der Berggebiete ist vielfältig und unterliegt einem stetigen Wandel. Je nach Standpunkt können die Berggebiete auch als Projektionsfläche für Erwartungen und Sehnsüchte dienen. Mit dem Blick von aussen dominiert das Bild der Landschaft mit hohen Natur- und Kulturwerten. In der Innenperspektive steht die Funktion als Lebensraum mit Arbeits- und Wohnmöglichkeiten im Fokus. In verschiedenen Debatten in den letzten Jahren, etwa bei der Zweitwohnungsinitiative oder den Grossraubtieren, sind diese unterschiedlichen Sichtweisen auf die Berggebiete wieder zum Vorschein gekommen. Auch die Diskussion um die «alpinen Brachen» hat verdeutlicht, dass unterschiedliche Vorstellungen darüber bestehen, welche Rolle das Berggebiet in der schweizerischen Raumstruktur übernehmen soll. Die Berggebiete sind gefordert, ihre eigene Rolle und Identität in der zunehmend städtischen Schweiz neu zu definieren und diese aktiv zu kommunizieren.

A-2.2.11 Nachhaltige Nutzung und Erhalt der natürlichen Ressourcen

Insbesondere in den Berggebieten leisten die landschaftliche und biologische Vielfalt sowie die natürlichen Ressourcen einen wesentlichen Beitrag zur Lebensqualität und sind damit eine wichtige Stütze der räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklung. Einerseits generieren sie direkte Erträge, z.B. als Wasserzinsen oder aus der Wald- und Landwirtschaft. Andererseits führen sie indirekt zu Erträgen z.B. über baukulturelle und landschaftliche Qualitäten, die eine wichtige Rahmenbedingung für den Tourismus darstellen. Die wirtschaftliche Bedeutung der natürlichen Ressourcen nimmt zu, sei es aus veränderten Kundenbedürfnissen (kundennahe Landwirtschaft, regionale Produkte, Holzbau, Kreislaufwirtschaft) oder aus strategischen Gründen (erneuerbare Energien).

Die Biodiversität in der Schweiz hat seit 1900 deutlich abgenommen. Biodiversität und gesunde Böden sind die Basisleistung für viele Ökosystemleistungen, welche direkt mit einer wirtschaftlichen Aktivität in Zusammenhang stehen.⁹⁵ Eine Gefährdung in der Sicherstellung dieser Basisleistung gefährdet letztlich auch wirtschaftliche Aktivitäten in Berggebieten.

⁹⁴ Eidgenössische Forschungsanstalt WSL (2016). Qualitätsmerkmale räumlich-strategischer Prozesse auf Regionsebene.

⁹⁵ Staub C., Ott W. (2011). Indikatoren für Ökosystemleistungen. Systematik, Methodik und Umsetzungsempfehlungen für eine wohlfahrtsbezogene Umweltberichterstattung.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

Die nachhaltige Nutzung der Ressource Holz nimmt seit Mitte der 1980er Jahre ab. Aus wirtschaftlichen Gründen wird weniger Holz aus Schweizer Wäldern genutzt, als nachhaltig möglich wäre. Dieser Prozess hat im Berggebiet früher eingesetzt als in anderen Gebieten und dauert weiterhin an. Mit der Ausschöpfung des nachhaltig nutzbaren Potentials des Holzes und der damit verbundenen Waldpflege könnten weitere Ökosystemleistungen gewährleistet sowie regionale Arbeitsplätze in der Wald- und Holzwirtschaft erhalten werden.⁹⁶

Die Multifunktionalität von Ökosystemen zieht mit sich, dass die Nutzungsansprüche (z.B. Energieproduktion, Umweltschutz, Landwirtschaft, Tourismus, Jagd und Fischerei) an die natürlichen Ressourcen vielseitig sind. Natürliche Ressourcen müssen klug genutzt werden, so dass ihre Schutz- und Nutzungsfunktionen in Übereinstimmung sind. Es besteht ein Risiko von Schutz-Nutzungs-Konflikten respektive von Konflikten zwischen verschiedenen Nutzungsansprüchen. Dass die resultierenden Konflikte Herausforderungen sind, die durchaus aufgelöst werden können, haben beispielsweise die «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014–2018»⁹⁷ des Bundes gezeigt. Koordination und Kohärenz sektoralpolitischer Massnahmen zum Schutz und zur Nutzung natürlicher Ressourcen werden vor diesem Hintergrund weiter an Bedeutung gewinnen, vor allem auch auf regionaler Ebene.

A-2.2.12 Direkte und indirekte Folgen des Klimawandels

Klimamodelle deuten darauf hin, dass die Erwärmung sowie die Wetterextreme im Alpenraum höher ausfallen werden als im globalen Mittel. Die Berggebiete sind aufgrund ihrer exponierten Topographie besonders von den Folgen des Klimawandels betroffen. Es wird mit einer Zunahme von Naturgefahren wie Unwettern, Hochwasser oder Hitzeperioden gerechnet. Die Sommer werden tendenziell trockener ausfallen, die Winter nasser. Aufgrund vermehrter Extremereignisse wie Starkregen, wegen der Gletscherschmelze und dem Auftauen des Permafrosts werden sich Landschaftsveränderungen wie Murgänge und Felsstürze sehr wahrscheinlich häufen. Dies bringt eine erhöhte Gefahr für Siedlungen und Infrastruktur mit sich. Es werden vermehrt Massnahmen zur Naturgefahrenprävention und für das Risikomanagement notwendig sein. Naturgefahren sind eine wichtige Herausforderung im Berggebiet. Ohne Sicherheit vor Naturgefahren werden weder die Ziele der P-LRB erreicht, noch die in diesem Bericht dargestellten Instrumente des Bundes erfolgreich umgesetzt werden können.

Die Tourismusgebiete, vor allem in den Voralpen, sind als Folge der Klimaerwärmung besonders von der steigenden Schneegrenze betroffen. Dies geht mit einer Verkürzung der Skisaison einher, was zu wirtschaftlichen Einbussen führt und besonders in tiefer gelegenen Skigebieten zu deren Schliessung und damit zum Verlust von Arbeitsplätzen führen kann. Im Sommer kann der Tourismus von milderen und trockeneren Bedingungen im Berggebiet profitieren.

Für die Schweizer Wälder bedeutet eine Erwärmung um weitere 1 bis 2°C eine Verschiebung der Vegetationszonen um 500-700 Höhenmeter nach oben. So werden in tiefer gelegenen Bergwäldern, in denen heute Nadelbäume dominieren, künftig zunehmend Laubbäume gedeihen. Besonders betroffen sind zudem die Land- und die Energiewirtschaft. Gemeinden und Wirtschaftssektoren in den ländlichen Räumen und Berggebieten sind daher gefordert, ihre Widerstandsfähigkeit durch geeignete Anpassungsstrategien gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels gezielt zu stärken. Dabei gilt es, die mit dem Klimawandel verbundenen Risiken sowie neue Opportunitäten rechtzeitig zu erkennen und Entwicklungsstrategien entsprechend darauf auszurichten.

⁹⁶ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013. Waldpolitik 2020. Visionen, Ziele und Massnahmen für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Schweizer Waldes.

⁹⁷ Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.) 2018. Natürliche Ressourcen klug nutzen. Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014-2018.

A-2.3 Chancen und Risiken pro Raumtyp

Im Umgang der Berggebiete mit den geschilderten Herausforderungen sind sowohl Chancen als auch Risiken zu berücksichtigen. Diese sind massgeblich von den Raumtypen abhängig. Nachfolgend werden die Chancen und Risiken der einzelnen Raumtypen beurteilt.

A-2.3.1 Urbaner Raum im Berggebiet

Die urbanen Räume im Berggebiet sind meistens Orte, welche dank einfachen topografischen Verhältnissen sowohl innerhalb als auch von ausserhalb des Berggebiets gut erreichbar sind. Die häufigen Vorteile in der Flächennutzung und der Erreichbarkeit haben in der Vergangenheit zu einer erhöhten Konzentration von Nutzungen, Bevölkerung und Arbeitsplätzen geführt. Aktuell ergeben sich daraus spezifische Chancen und Risiken sowohl für diese urbanen Räume als auch für die funktional mit diesen Räumen verbundenen weiteren Regionen.

Innerhalb des Berggebiets ist es der urbane Raum, welcher über unmittelbare Chancen zur langfristigen Stärkung des Wirtschaftsstandorts verfügt. Diese Chancen ergeben sich aus

- der Verfügbarkeit einer gut qualifizierten Erwerbsbevölkerung;
- Dienstleistungsangeboten des täglichen, periodischen und aperiodischen Bedarfs;
- der Präsenz und dem einfachen Zugang zu Aus-, Weiterbildungs- und Forschungseinrichtungen;
- dem häufigen Vorhandensein einer sozialen Infrastruktur, welche die Erwerbstätigkeit und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert;
- der Nähe zu vielfältigen Landschaften hoher Qualität (Naherholung, attraktives Arbeitsumfeld);
- Nachfragepotenzialen, welche einen raschen und rentablen Aufbau der Infrastruktur zur umfassenden Digitalisierung ermöglichen.

Mit aufgegebenen Industriearealen an attraktiven Standorten lassen sich zudem Arealentwicklungen für moderne Wohn- und Dienstleistungsflächen realisieren. Diese Entwicklungen bieten Möglichkeiten für städtebauliche Impulse und zur Bildung eines modernen, urbanen Images.

Aufgrund von hohen Nutzungsdichten, Zentralität und dazugehöriger Region verfügen die urbanen Räume über die kritischen Massen zur raschen Erneuerung und zum Ausbau von digitaler Infrastruktur und Dienstleistungen.

Die Konzentration von Verwaltung und politischen Funktionen in den Zentren zeigt eine verstärkende Wirkung auf Standortattraktivität, Arbeitsmarkt, Dienstleistungsangebot und Infrastruktur.

Für die städtischen Zentren des Berggebiets bestehen jedoch auch anhaltende Risiken für:

- einen schleichenden Verlust von Zentrums- und Versorgungsfunktionen (Detailhandel, Gesundheitswesen, Bildung u.a.);
- überdurchschnittlich zunehmende demografische Lasten (Überalterung) und überdurchschnittlich zunehmender Bedarf an ausserfamiliärer Betreuung und Pflege;
- wachsende Verkehrsbelastungen, deren Engpässe in den fragmentierten administrativen Strukturen schleppend gelöst werden können;
- eine anhaltende Zersiedlung bis hin zu durchgehenden Agglomerationen, insbesondere in den Talböden der Haupttäler.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

Diese Risiken, die auch genereller für städtische Zentren und nicht nur für städtische Zentren in Berggebieten gelten, stellen für die Standortattraktivität und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eine Herausforderung dar.

A-2.3.2 Periurbaner Raum im Berggebiet

Der periurbane Raum im Berggebiet wird in funktional-räumlicher Arbeitsteilung mit den Zentren typischerweise als Wohnstandort genutzt. Die Arbeitsplatzfunktion konzentriert sich auf den Dienstleistungsbedarf der Wohnbevölkerung. Die periurbanen Räume im Berggebiet sind mit motorisiertem Individualverkehr (MIV) und öffentlichem Verkehr (ÖV) gut erreichbar.

Der periurbane Raum hält seine Positionierung als Wohnstandort mit hoher, ländlich geprägter Wohn-, Landschafts- und Standortqualität (Erreichbarkeit, Sicherheit, Naherholung) aufrecht. Daraus ergeben sich die nachfolgenden Entwicklungschancen:

- mögliches Bevölkerungswachstum durch Binnenmigration im Berggebiet;
- vereinzelte Zuzüge von ausserhalb des Berggebiets, sofern hohe Wohn- und Standortqualität (bspw. mit Institutionen der beruflichen Grund- und Weiterbildung) gegeben sind;
- alternativer Arbeitsstandort zu den Zentren für die gut qualifizierte Wohnbevölkerung, welche die neuen Möglichkeiten der Digitalisierung nutzt.

Die Nähe zu Verkehrsachsen und -knoten sowie die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften und günstiger Energie (primär Wasserkraft) bieten für ausgewählte Standorte auch Opportunitäten. Beispiele sind die Möglichkeiten zur Ansiedlung flächenintensiver Produktionsbetriebe aus der Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie (MEM-Industrie), sowie aus der medizinal-, petrochemischen und biotechnologischen Industrie. Sollte sich ein moderates jedoch stabiles Wachstum einstellen, stärkt dies binnenorientierte Dienstleistungen und führt zu einer stabilen, residentiellen Ökonomie durch ein regionales Unternehmertum.

Mit dem Wachstum in den periurbanen Räumen im Berggebiet treten vermehrt auch Risiken auf, wie sie die urbanen Räume kennen. Hierzu zählen insbesondere:

- Zersiedlung und Siedlungsdruck;
- Verkehrsüberlastung und wachsende Infrastrukturkosten;
- wachsender Bedarf an sozialer Infrastruktur.

Diese Risiken können die Landschaftsqualitäten und damit auch die Standortattraktivität negativ beeinflussen.

Im Zuge eines internationalen Standortwettbewerbs hält zudem der Wettbewerbsdruck auf die exportorientierte Industrie des periurbanen Raums des Berggebiets an. Bei Arbeitsplatzverlusten nehmen Abwanderung, Pendlerverkehr und Monostruktur mit Dienstleistungen für eine regionale Nachfrage tendenziell zu.

A-2.3.3 Peripherer ländlicher Raum im Berggebiet

Der periphere ländliche Raum im Berggebiet wird durch schlechte Erreichbarkeit, topografische Lasten, geringe Bevölkerungsdichte und wenig wachstums- und wertschöpfungsintensive Wirtschaftsstrukturen geprägt. Durch die geringe Bevölkerungs- und Siedlungsdichte hat sich der periphere ländliche Raum Möglichkeiten zum Abbau und zur Nutzung von natürlichen Ressourcen und erneuerbaren Energien erhalten.

Zur Entwicklung des peripheren ländlichen Raums im Berggebiet bestehen verschiedene Chancen:

- Bereitstellung von erneuerbaren und nachhaltig produzierten Baumaterialien;
- Produktion von Strom aus erneuerbaren Quellen und von Wärme für Band- und Spitzenlast;

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

- Biodiversität, gesunde Böden und verschmutzungsarmes Wasser als Ausgangsstoffe für Ökosystemleistungen zur kommerziellen Nutzung;
- hohe baukulturelle und landschaftliche Qualitäten als Potenziale für Tourismus, Naherholung und Freizeitnutzung;
- Image und Wahrnehmung, welche sich mittels regions- und qualitätsbasierter Labels für land- und forstwirtschaftliche Produkte, Tourismus u.a. in Wert setzen lassen;
- digitale Geschäftsmodelle, welche einen nicht-stationären Detailhandel und Dienstleistungen ermöglichen und hierdurch die Basisversorgung vereinfachen.

In der Kombination von neuen Standortqualitäten und der Inwertsetzung natürlicher Potenziale kann sich der periphere ländliche Raum im Berggebiet eine neue Positionierung als Wohn- und Arbeitsstandort (sog. «Third Place») geben.

In Bezug auf die Risiken für den peripheren ländlichen Raum im Berggebiet sind die akzentuierten Nachteile in der Standortattraktivität und der beschleunigte wirtschaftliche Strukturwandel zu nennen. Dies kann bedeuten:

- Abwanderung («brain drain») und damit einhergehende demografische Verschiebungen (Überalterung) inkl. abnehmende Erwerbsquoten resp. reduzierte Steuereinnahmen;
- Kostendruck, welcher die Grundversorgung gefährdet;
- abnehmende Infrastrukturauslastung bei anhaltend hohen Betriebs- und Unterhaltsaufwänden;
- wenig Infrastrukturinvestitionen in die flächendeckende Verfügbarkeit von übertragungsstarken Datennetzen und einer digitalen Infrastruktur.

Durch Deregulierung und Marktöffnung kann sich der periphere ländliche Raum im Berggebiet zudem konfrontiert sehen mit:

- abnehmenden Erlösen aus der Energieproduktion und künftig allenfalls sinkenden Wasserzinseinnahmen für die öffentlichen Haushalte;
- weiter voranschreitendem Agrarstrukturwandel;
- der Leistungsreduktion und Rückstellung von Infrastrukturinvestitionen der öffentlichen Haushalte.

Bei eingeschränkten Kapazitäten in der Verwaltung und Gemeindeexekutiven kann zudem kaum adäquat auf Risiken reagiert werden.

A-2.3.4 Alpine Tourismuszentren

Die alpinen Tourismuszentren zeichnen sich besonders durch ihre hohen baukulturellen und landschaftlichen Qualitäten aus. Die internationale Positionierung solcher Zentren mit einem umfangreichen Angebot an touristischen Dienstleistungen und Infrastruktur wurde und wird durch diese Qualitäten ermöglicht. Saisonalität und starke Nachfragespitzen bewirken hohe Infrastrukturlasten, es besteht häufig ein deutliches Ungleichgewicht zwischen warmen und kalten Betten.

Die alpinen Tourismuszentren sind unterschiedlich gut erreichbar. Sie entwickeln sich weiter mit urbanen Strukturen und übernehmen vermehrt zentralörtliche Funktionen bezüglich der Grundversorgung (bspw. Gesundheits-, Bildungs- und Kommunikationsdienstleistungen). Parallel dazu können das digitale Datennetz weiter ausgebaut und die dazu notwendigen Kompetenzen gestärkt werden. Diese Entwicklungen mit Angeboten wie in den urbanen Räumen des Berggebiets fördert Möglichkeiten und Attraktivität zur

- Ausweitung und Innovation im touristischen Angebot zur Abschwächung der bislang starken Saisonalität mit Hauptnachfrage im Winterhalbjahr;

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

- Entwicklung von Angeboten des Gesundheitstourismus (insbesondere Prävention und Rehabilitation);
- Positionierung als Standort für nicht-touristische Dienstleistungsarbeitsplätze auf Basis neuer, digitaler Geschäftsmodelle.

Zusätzliche Angebote und die Möglichkeit digitaler Vertriebskanäle und einer verstärkten (digitalen) Zusammenarbeit (online Gesamtangebot kreieren, data sharing) unterstützen die Vermarktung als international wettbewerbsfähige Destinationen. Rechtsgrundlagen und Modelle der Tourismus- und Infrastrukturfinanzierung schaffen Möglichkeiten zur Erneuerung und Weiterentwicklung der touristischen Infrastruktur.

Eine wenig differenzierte, stark auf Tourismus ausgerichtete und kleinstrukturierte Wirtschaft in den alpinen Tourismuszentren kann sich auch künftig den folgenden Risiken gegenübersehen:

- hohe Anfälligkeit auf konjunkturelle Schwankungen, Wechselkursverschiebungen, abnehmende Schneesicherheit und wettbewerbsbedingte Nachfragerückgänge;
- anhaltend tiefe Produktivität und unterdurchschnittliche Einkommen;
- geringe Investitionskapazität zur Erneuerung und Weiterentwicklung der Angebote;
- starke Konzentration der Nachfrage auf einzelne Destinationen («Übertourismus»);
- kleiner Arbeitsmarkt für hochqualifizierte Arbeitskräfte.

Die Limitierung des Zweitwohnungsbestandes hemmt kurzfristig sowohl die touristische als auch die gewerbliche Entwicklung in den alpinen Tourismuszentren. Über die mittel- und langfristigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative besteht hingegen noch keine Klarheit.

A-2.4 Internationaler Vergleich

Im Vergleich zu den ländlichen Regionen vieler OECD-Staaten fallen die entwicklungspolitischen Herausforderungen der Schweizer Bergregionen gering aus.⁹⁸ Die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen städtischen und ländlichen Räumen sind aus dieser Optik moderat. Eine aktuelle Studie über den Alpenraum als Ganzes und seine umliegenden Regionen hat gezeigt, dass die nationale Zugehörigkeit einer Region einen viel stärkeren Einfluss auf seine Wirtschaftsleistung hat als seine geografischen Merkmale.⁹⁹ Die Schweizer Regionen liegen in diesem Zusammenhang ebenso wie die südlichen Regionen Deutschlands an der Spitze der Rangliste. Darüber hinaus widmen die Schweizer Bergregionen Forschung und Entwicklung einen vergleichbaren oder höheren Anteil ihres BIP als Bergregionen in den Nachbarländern.¹⁰⁰ Die Anzahl der Patentanmeldungen ist in der Schweiz vergleichsweise hoch. Obwohl bedeutende kantonale Unterschiede bestehen, schneiden einige Bergkantone im internationalen Vergleich sehr gut ab. Obwohl Berge geografische Grenzen darstellen, sind selbst die peripheren Berggebiete in der Schweiz nie wirklich weit von den Städten entfernt. Die Abwanderung stellt im OECD-Vergleich kein Problem dar, und die Überalterung ist ein weniger akutes Problem als in mehreren anderen OECD-Regionen. Im alpinen Vergleich weisen jedoch einige Schweizer Alpenregionen überdurchschnittliche Alterungsraten auf.¹⁰¹

⁹⁸ OECD (2011). OECD Territorialexamen: Schweiz. Paris: OECD Publishing.

⁹⁹ ESPON (2018). Alps 2050. Common spatial perspectives for the Alpine area. Towards a common vision. (Draft final report) Luxembourg: ESPON.

¹⁰⁰ ESPON (2018). The Geography of New Employment Dynamics in Europe. Luxembourg: ESPON.

¹⁰¹ ESPON (2018). Alps 2050. Common spatial perspectives for the Alpine area. Towards a common vision. (Draft final report) Luxembourg: ESPON.

A-2.5 «Megatrends»

Der Rat für Raumordnung (ROR) bezeichnet die Globalisierung, die Digitalisierung, die Individualisierung, den Klimawandel sowie Migration und demographischen Wandel als aktuelle «Megatrends in der Raumentwicklung Schweiz».¹⁰² Dabei identifiziert er auch neue Chancen für die alpinen Räume, den Jurabogen und die Voralpen. Für die alpinen Räume prognostiziert der Bericht die Entstehung «produktiver Täler» entlang der Alpenstädte in multifunktionalen Talböden der Gebirgskantone. Dank einer gut ausgebauten digitalen Infrastruktur entstehen vernetzte «saisonale Dörfer» mit einer digitalisierten Nischenberglandwirtschaft und touristisch attraktiven Wildnisgebieten. Strenge aber flexible Baubewilligungskriterien erlauben die Umnutzung von abgelegenen Gebäuden ausserhalb der Bauzone für den alpinen Tourismus. Trotz dieser neuen Möglichkeiten kann die Abwanderung aus dezentralen Gegenden gemäss ROR Bericht nicht völlig aufgehalten werden, und einige Dörfer dürften diesen Trend nicht überleben.

¹⁰² Rat für Raumordnung (2019). Megatrends und Raumentwicklung Schweiz, Bern. Der Rat für Raumordnung unterbreitet dem Bundesrat jeweils im dritten Jahr der Legislatur einen Bericht «Megatrends in der Raumentwicklung Schweiz».

A-3 Referenzierte Dokumente

Avenir Suisse (2017). *Strukturwandel im Berggebiet. Strategien zur Erschliessung neuer Wertschöpfungsquellen*. Zürich.

Avenir Suisse (2018). *Konzessionen bei den Konzessionen: Varianten einer Reform des Wasserzinses*. Zürich.

BAKBASEL (2013). *Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung*. Basel.

BAKBASEL (2017). *Nachfrageanalyse im Schweizer Alpenraum 2005-2015*. Basel.

Bandi Tanner, M., & Lehmann Friedli, T. (2018). *Herausforderungen für den Schweizer Tourismus*. Bern: Im Auftrag des Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).

Bundesamt für Energie (28. 08 2018). *Bundesrat schlägt Beibehaltung des Wasserzinsmaximums bis 2024 vor*. Von <https://www.admin.ch> > Dokumentation > Medienmitteilungen abgerufen

Bundesamt für Energie (28. 08 2018). *Bundesrat schlägt neues Wasserzinsmaximum vor*. Von <http://www.bfe.admin.ch> > Energie abgerufen

Bundesamt für Energie (28. 08 2018). *Wasserkraft*. Von <http://www.bfe.admin.ch> > Themen abgerufen

Bundesamt für Kommunikation (2018). *Bericht zur Umsetzung der Standesinitiative des Kantons Tessin*. Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (2017a). *Agrarbericht 2017*. Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (2017b). *Zwischenevaluation "Projekte zur regionalen Entwicklung"*. Zürich / Neuchâtel.

Bundesamt für Landwirtschaft (28. 08 2018). *AP 14-17*. Von <https://www.blw.admin.ch> > Politik > Agrarpolitik abgerufen

Bundesamt für Landwirtschaft (28. 08 2018). *Berg und Alp*. Von <https://www.blw.admin.ch> > Instrumente > Kennzeichnung abgerufen

Bundesamt für Landwirtschaft (28. 08 2018). *Kennzeichnung*. Von <https://www.blw.admin.ch> > Instrumente abgerufen

Bundesamt für Landwirtschaft (28. 08 2018). *Projekte zur Regionalentwicklung*. Von <https://www.blw.admin.ch> > Instrumente > Laendliche Entwicklung und Strukturverbesserungen > Laendliche Entwicklung abgerufen

Bundesamt für Landwirtschaft (28. 08 2018). *Qualitäts- und Absatzförderung*. Von <https://www.blw.admin.ch> > Instrumente abgerufen

Bundesamt für Landwirtschaft (28. 08 2018). *Verteilung der Direktzahlungen mit der AP14-17 entspricht den Erwartungen*. Von <https://www.blw.admin.ch> > Services > Medienmitteilungen abgerufen

Bundesamt für Raumentwicklung (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.

Bundesamt für Raumentwicklung (2016). *Hauptbericht - Perspektiven des Schweizerischen Personen- und Güterverkehrs bis 2040*. Bern.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

Bundesamt für Raumentwicklung (2018). *Natürliche Ressourcen klug nutzen. Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014-2018*. Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung und Staatssekretariat für Wirtschaft (2019). *Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Agglomerationspolitik 2016+ und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete*. . Bern.

Bundesamt für Statistik (2018a). *Beschäftigungsentwicklung STATENT 2011-2015*. Neuchatel.

Bundesamt für Statistik (2018b). *Taschenstatistik der Schweiz 2017*. Neuchatel.

Bundesamt für Strassen ASTRA (2018). *Strassen und Verkehr 2017 - Entwicklungen, Zahlen, Fakten*. Bern.

Bundesamt für Umwelt (2017). *Jahrbuch Wald und Holz*.

Bundesamt für Umwelt (28. 08 2018). *Pärke von nationaler Bedeutung*. Von <https://www.bafu.admin.ch> > Themen > Landschaft > Fachinformationen > Landschaftsqualitaet erhalten und entwickeln > Landschaften von nationaler Bedeutung abgerufen

Bundesamt für Umwelt (28. 08 2018). *Ressourcenpolitik Holz*. Von <https://www.bafu.admin.ch> > Themen > Wald > Publikationen-Studien > Publikationen abgerufen

Demoscope (2017). *Postversorgung in der Schweiz*. Bern: Erhebung im Auftrag des BAKOM.

EBP & FHNW (2011). *Die regionalwirtschaftliche Bedeutung der HTW Chur - Schlussbericht*. Bern.

ECOPLAN (2016). *Facts and Figures zum Arbeitsmarkt im Tourismus*. Bern: Im Auftrag des Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).

ECOPLAN. (2016). *Räumliche Entwicklung der Arbeitsplätze in der Schweiz - Entwicklung und Szenarien bis 2040*. Bern: Im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE).

Eidgenössische Forschungsanstalt WSL. (2016). *Qualitätsmerkmale räumlich-strategischer Prozesse auf Regionsebene - Schlussbericht*. Birmensdorf: Im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) und Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).

ESPON. (2018). *Alps 2050. Common spatial perspectives for the Alpine area. Towards a common vision. (Draft final report)* . Luxembourg: ESPON.

European Commission. (2017). *Broadband Coverage in Europe 2016*. Luxembourg.

Fabrizio, K. (2009). *Absorptive Capacity and the Search for Innovation*. Research Policy, 38(2).

Helbling Business Advisors AG. (2013). *Evaluation SGH 2013 - Definitiver Schlussbericht*. Zürich.

Infras. (2017). *Die Entwicklung der Kompetenzanforderungen auf dem Arbeitsmarkt im Zuge der Digitalisierung*. Bern: Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO).

Nordregio. (2004). *Mountain areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries*. Report 2004:1, Stockholm.

OECD. (2011). *OECD Territorialexamen: Schweiz*. Paris: OECD Publishing.

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

- Rat für Raumordnung. 2019. *Megatrends und Raumentwicklung Schweiz, Bern*.
- Regierungskonferenz der Gebirgskantone. (2014). *Räumliche Strategie der alpin geprägten Räume in der Schweiz*. Chur.
- Regierungskonferenz der Gebirgskantone. (28. 08 2018). *Wasserzins: Sachlich und politisch richtiger Entscheid*. Von <http://www.rkgk.ch> > wp-content > Uploads > 2018 > 05 abgerufen
- Regiosuisse. (2017a). *Monitoringbericht 2016: Die regionalwirtschaftliche Entwicklung der Schweiz*.
- Regiosuisse. (2017b). *Faktenblatt "Regionale Entwicklungsstrategien"*. Brig.
- Remund, S. (2018). *Pärke von nationaler Bedeutung: Evaluation der Strategie des BAFU zur Umsetzung der Pärkepolitik*.
- Rudaz, G., & Debarbieux, B. (2014). *Die schweizerischen Berggebiete in der Politik*. Zürich: Vdf-Verlag.
- Rütter Soceco. (2016). *Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkung im ländlichen und alpinen Tourismus*. Rüschlikon: Studie im Auftrag des Schweizer Tourismus-Verband STV.
- SAB. (2014). *Stellungnahme der SAB zur Schaffung eines Nationalstrass- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)*. Bern.
- Schweizer Tourismus-Verband. (2016). *Positionspapier alpiner Tourismus*. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat. (2004). *Bericht des Bundesrates "Grundversorgung in der Infrastruktur (Service Public)"*. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2015a). *Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete. Bericht in Erfüllung der Motion 11.3927 Maissen vom 29. September 2011*. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2015b). *Agglomerationspolitik des Bundes 2016+*. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2017a). *Tourismusstrategie des Bundes*. Bern: BBL.
- Schweizerischer Bundesrat (2017b). *Bericht über die Evaluation des Postgesetzes*. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2017c). *Fachkräfteinitiative Monitoringbericht 2017 - Bericht des Bundesrates*. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2018). *Für eine verstärkte Teilnahme der bundesnahen Unternehmen an der Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume, Bericht in Beantwortung des Po. Hêche (16.3460)*. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, & SGV. (2012). *Raumkonzept Schweiz - überarbeitete Fassung*. Bern.
- Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband (28. 08 2018). *Heimfall und Neukonzessionierung von Wasserkraftwerken*. Von <https://www.swv.ch> > Dokumente > Faktenblaetter > Faktenblatt-Heimfall-Wasserkraftanlagen abgerufen
- Staatssekretariat für Wirtschaft (2013). *Wirksamkeitsanalyse Bürgschaftswesen - Teilstudie "Wirkungsanalyse"*. Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (2018). *Digitalisierung und Neue Regionalpolitik*. Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (29. 08 2018). *Steuererleichterungen - Jahresstatistik 2017*. Von <https://www.seco.admin.ch> > Standortfoerderung > KMU-Politik abgerufen

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

- Staub, C., & Ott, W. (2011). *Indikatoren für Ökosystemleistungen. Systematik, Methodik und Umsetzungsempfehlungen für einen wohlfahrtsbezogene Umweltberichterstattung*. Bern: Im Auftrag des Bundesamt für Umwelt.
- Stucki, E., Roque, O., Schuler, M., & Perlik, M. (2004). *Contents and impacts of mountain policies in Switzerland*. Zürich, Lausanne, Birmensdorf: ETH-Z, EPF-L, WSL.
- Swisscom (2017). *Engagement für die Schweiz, FMG und Netzbaustrategie*. Bern.
- UBS (2016). *Kantonaler Wettbewerbsindikator 2016: Wachstumspotenzial in den Zentren gebündelt*. Zürich.
- Universität Bern (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.
- UVEK (2016). *Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) – Faktenblatt «Die neue Rolle der Strassenkasse»*. Bern.
- UVEK (2018). *Ausgestaltung der Erreichbarkeit von postalischen Zugangspunkten. Bericht und Empfehlungen der Arbeitsgruppe zur postalischen Grundversorgung, vom 1. Mai 2018*. Bern.

A-4 Glossar

Abkürzung	Bedeutung
Abb.	Abbildung
Agridea	Schweizerische Vereinigung für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ARPV	Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAV	Bundesamt für Verkehr
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BIF	Bahninfrastrukturfonds
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BPUK	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
BRP	Bundesgesetz über Regionalpolitik
BZ	Betriebszählung
CIPRA	Internationale Alpenschutzkommission
ComCom	Eidgenössische Kommunikationskommission
EBG	Eisenbahngesetz
ETZ	Europäische territoriale Zusammenarbeit
FDV	Verordnung über die Fernmeldedienste vom 31. Oktober 2001, SR 784.101.1
FLS	Fonds Landschaft Schweiz
FMG	Fernmeldegesetz vom 30. April 1997, SR 784.10
Fr.	Franken
IHG	Investitionshilfegesetz
IP	Internet Protocol
ISDN	Integrated Services Digital Network
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
kWbr	Kilowatt Bruttoleistung
Mbit/s	Megabit pro Sekunde
Mia.	Milliarden
Mio.	Millionen
MinVG	Gesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer
MinVV	Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer
MoVo	Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds
ÖV	Öffentlicher Verkehr
P-LRB	Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete

Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete

Abkürzung	Bedeutung
PAV	Programm Agglomerationsverkehr
PBG	Personenbeförderungsgesetz
PG	Postgesetz
PHR	Pilotprogramm Handlungsräume
PLANAT	Nationale Plattform Naturgefahren
PRE	Projekte zur regionalen Entwicklung
PSG	Programma San Gottardo
RES	Regionale Entwicklungsstrategien
RIS	Regionale Innovationssysteme
RKGK	Regierungskonferenz der Gebirgskantone
ROR	Rat für Raumordnung
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
SAFFA	Schweizerische Ausstellung für Frauenarbeit, Bürgschaftsgenossenschaft
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBBG	Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SR	Systematische Rechtssammlung
SSV	Schweizerischer Städteverband
STEP	Strategisches Entwicklungsprogramm
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VAEW	Verordnung über die Abgeltung von Einbussen bei der Wasserkraftnutzung
VDK	Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz
VPG	Postverordnung