Schweizer Vorsitz der Alpenkonvention: Eine Chance und ein Auftrag

Paul Messerli & Heike Mayer
Geographisches Institut, Universität Bern

Anfang 2021 übernimmt die Schweiz den zweijährigen Vorsitz der Alpenkonvention und löst damit Frankreich ab. Das ist sicher kein politisches Grossereignis für unser Land. Dennoch kann man dieses Zeitfenster zum Anlass nehmen, unseren Alpenregionen eine besondere Aufmerksamkeit zu schenken, sind sie doch durch die Coronakrise und den Klimawandel besonders und zum Teil im Mark ihrer wirtschaftlichen Existenz getroffen. Diese Herausforderungen bedeuten viel Arbeit in den Alpen und sie erfordern mehr denn je eine alpenspezifische und alpenweite politische Antwort.

In diesem Beitrag argumentieren wir, dass unsere Berggebiete in verschiedener Hinsicht mehr Resilienz entwickelt haben, um mit Krisen umzugehen. Dies durch eine stärkere Einbindung in den nationalen Kontext und eine neue wirtschaftliche, soziale und politische Dynamik in den Berggebieten selbst. Daraus leiten wir die Forderung ab, dass die Schweiz die Chance des Vorsitzes nutzen sollte, mit ihrer Agenda auch auf die gemeinsame Krisenbewältigung der Alpenländer hin zu wirken.

Die Schweiz hatte seit der Unterzeichnung der Alpenkonvention das Präsidium bereits 1999 bis 2000 und 2011 bis 2012 inne. Mit dem erneuten Vorsitz, kann sie Akzente setzen und Impulse für den ganzen Alpenraum in einer Zeit geben, wo krisenbedingt Divergenzen zwischen den Alpenländern wieder deutlicher werden. Seit der Ratifizierung

source: https://doi.org/10.48350/162498 | downloaded: 12.10.2024

der Alpenkonvention hat die Schweiz keines der Durchführungsprotokolle unterzeichnet. Sie wollte sich durch die Protokolle völkerrechtlich nicht weiter binden, anerkennt und unterstützt aber die Zusammenarbeit der Alpenländer zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Alpenregionen. Sie ging auch auf Distanz zur Makroregionalen Strategie EUSALP, initiiert durch die EU, welche den Perimeter der Alpenkonvention um die umliegenden Metropolräume erweitert, um den Abhängigkeiten zwischen dem Alpenraum und den umgebenden Wirtschafts- und Bevölkerungszentren mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Stattdessen setzte sie auf die innenpolitische Umsetzung wichtiger Inhalte der Alpenkonvention in den relevanten Politikbereichen. Nun kann sie sich auf diese Erfahrungen und Ergebnisse stützen, wenn sie den Vorsitz übernimmt. Zu den offiziellen Schwerpunkten Klimawandel, alpenquerender Verkehr und Alpenstädte kann sie aber auch den Austausch über Bewältigungsstrategien der unmittelbaren Krise und der klimabedingten Herausforderungen intensivieren.

Die Coronapandemie mit den einschneidenden Massnahmen zu ihrer Eindämmung und Kontrolle führt uns mit aller Deutlichkeit vor Augen, dass in kurzer Zeit existentielle Pfeiler der alpinen Wirtschaft wegbrechen können. Und wenn aus der aktuellen Delle durch den Klimawandel etwa im Wintertourismus bleibende Veränderungen im Schnee- und Wasserhaushalt der Alpen hinzukommen, dann ist die Neuausrichtung der alpinen Wirtschaft und Gesellschaft in vielen Bereichen lediglich eine Frage der Zeit.

Wer nun die Agenda der Alpenkonvention für die nächsten 2 Jahre prägen will, muss auch wissen, wo die eigenen Alpenregionen heute stehen. Die Ausganglage und die Voraussetzungen, um mit den neuen Herausforderungen in den

Alpen zu leben und zu wirtschaften haben sich insbesondere seit der Ratifizierung der Konvention Ende der 90er Jahre stark verändert. So haben der Klimawandel, Abwanderung und Überalterung der Bevölkerung, die Entleerung der Peripherien und die Konzentration der Arbeit in den Zentren der Haupttäler zu Anpassungen der Territorialstrukturen in den Bergkantonen geführt. Neue Strategien auf regionaler Ebene wurden entwickelt, um diesen Herausforderungen mit funktionsfähigen sozialen und politischen Strukturen begegnen zu können. Aber auch die nationale Politik zugunsten der Bergebiete hat sich auf diese neuen Herausforderungen eingestellt. Darüber hinaus veränderten sich die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen in den Berggebieten durch innovatives Unternehmertum, soziale Transformationen und die Verbreitung urbaner und moderner Lebensformen bis in die Peripherien hinein.

In diesen Veränderungen erkennen wir in unseren Alpenregionen eine neue Entwicklungsdynamik, die von einem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen oben und unten getragen und gestaltet wird. Vor diesem Hintergrund soll unser Beitrag darüber informieren, wie sich seit der Jahrtausendwende das Verhältnis Tal- zu Berggebiet in der Wahrnehmung der Schweizer Bevölkerung verändert hat, welche politischen Antworten auf die wahrgenommenen Herausforderungen gefunden wurden und welche neue Dynamiken in den Alpenregionen zu beobachten sind. Eine Bilanz also zum aktuellen Stand, die zeigt, was sich in den Beziehungen Berg-Tal und innerhalb des Berggebiete in Bewegung (en marche) befindet.

Ein neuer Gesellschaftsvertrag zwischen oben und unten

Das Verhältnis Berg-Tal beruht auf dem Grundkonsens der Solidarität, der in der Schweiz in vielen sozialen und

geographischen Bereichen zum Tragen kommt. Zwar wird dieser Grundkonsens in Diskussionen über Abstimmungsresultate immer wieder in Frage gestellt, doch es lässt sich auch feststellen, dass die Berggebiete bei der Schweizer Bevölkerung positiv wahrgenommen werden. Eine repräsentative Umfrage, die im Herbst 2019 von gfs-zürich im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft durchgeführt wurde, zeigt, dass sich die Schweizer Bevölkerung ausdrücklich positive Entwicklungschancen für die Berggebiete wünscht. Eine Mehrheit der Befragten erachtet es als wichtig, dass sich die Berggebiete entwickeln können. Hierzu seien lokale Akteure zentral, aber auch die Politik wird in die Pflicht genommen und eine deutliche Mehrheit der Befragten befürwortet eine proaktive Rolle des Bundes. Allein 7 von 10 Befragten geben an, dass der Bund dafür sorgen soll, dass sich alle Regionen der Schweiz entwickeln können und nur 5 von 10 gehen davon aus, dass der Markt allein darüber entscheidet, wo Arbeitsplätze entstehen. Die Umfrage gibt Hinweise darauf, dass es eine grosse Solidarität der Unterländer mit dem Berggebiet gibt und diesen Regionen die Perspektiven nicht genommen werden sollen.

Dieses neue Verhältnis zwischen oben und unten ist nicht aus dem Nichts entstanden. Vielmehr wurde dafür in vielfältiger Art und Weise etwas getan: Landauf, landab haben sich Gemeinden fusioniert, doch gerade in den Berggebieten entfalten diese Zusammenschlüsse eine starke Wirkung. Das prominenteste Beispiel ist Glarus, wo die 25 Gemeinden auf drei reduziert wurden. Aber auch in den anderen Bergkantonen wie Tessin, Wallis oder Bern wurden territoriale Zusammenschlüsse geschaffen, die die Gemeindearbeit effizienter gestalten. Hinzu kommen Projekte im Rahmen regionaler Zusammenschlüsse oder Programme, die die Zusammenarbeit der städtischen Regionen und der

Berggemeinden fördern. Im Oberwallis wollen die Bergdörfer von der dynamischen Entwicklung rund um Visp profitieren. Damit ein partnerschaftlicher Ansatz entstehen kann, haben sich die Berggemeinden mit Visp in einem Netzwerk zusammengeschlossen, in dem der Austausch zwischen Berg und Tal gelebt wird. Das Projekt WIWA (Wirtschaftswachstum im Wallis) will konkret die Vorteile der Walliser Berggemeinden als Wohnstandorte für die wachsende Zahl der Fachkräfte in den Blick rücken. Im Engadin wurde das Projekt miaEngiadina ins Leben gerufen und die zahlreichen Berggemeinden bieten eine moderne Kommunikations-Infrastruktur nicht nur für die mobilen Stadtmenschen, die in den Bergen einen Rückzugsort sehen, sondern auch für die lokalen Schulen, Arztpraxen, Gemeindeverwaltungen, etc. Die Vernetzung zwischen Berg und Tal ist hier Programm. Auch die zahlreichen Projekte rund um die Aktivierung von Zweitwohnungsbesitzern illustrieren diesen Trend hin zu einer Verstärkung der Berg-Tal-Verbindungen.

Auch die Politik von oben gibt neue Antworten

Die Politik des Bundes und der Kantone zu Gunsten der Berggebiete wurde in den vergangenen Jahren strategisch erneuert. Obschon Kritiker der Meinung sind, die bergspezifische Regionalpolitik wurde durch eine generelle Politik für die ländliche Schweiz abgelöst, lässt sich ein Wandel hin zu einer akteurs- und standortspezifischen Förderpolitik im Berggebiet erkennen. So setzte das Parlament in den vergangenen Jahren Akzente, indem bundesweit erstmals eine Strategie für ländliche Räume und Berggebiete (Motion Maissen) eingefordert und entwickelt wurde. Die Strategie gibt nicht nur den Bundesämtern einen verbindlichen Rahmen für die sektorale Zusammenarbeit und einen kohärenten

Ressourceneinsatz vor. Sie steht auch für Projekte, die Berg-Tal Beziehungen stärken.

Des Weiteren wurde als Antwort auf den jüngsten Vorstoss aus dem Parlament (Postulat Brand) eine Initiative gestartet, die im Rahmen der Neuen Regionalpolitik Pilotprojekte in den Berggebieten fördert. Im Zentrum dieses neuen Ansatzes stehen kreative, innovative Akteure und vor allem auch Reallabore zur Entwicklung und Umsetzung unkonventioneller Lösungen sozialer, wirtschaftlicher und administrativer Probleme. Bund und Kantone flexibilisierten ihre Förderkriterien und unterstützen bergspezifische Antworten auf die aktuellen Herausforderungen. Es ist noch zu früh für ein Fazit, doch wenn die Akteure in den Berggebieten Experimente wagen und neue Lösungsansätze vor Ort als Antwort auf ihre spezifischen Herausforderungen entwickeln, so kann dieser neue Politikansatz durchaus zielgerichtet zur Lösung der drängendsten Probleme und der aktuellen Krisen beitragen.

Erneuerung und Ermächtigung der Gesellschaft im Berggebiet

Neben der Öffnung der Politik für einen nachhaltigeren Einsatz öffentlicher Mittel und der partnerschaftlichen Kombination von Wissen, Kapital und spezifischen Standortbedingungen zur Förderung des Unternehmertums gibt es auch tiefgreifende positive Veränderungen in der Gesellschaft weit über das Berggebiet hinaus. Menschen aller Altersgruppen ziehen in den Alpenraum um dort nicht nur zu leben, sondern auch um dort zu arbeiten oder um unternehmerisch aktiv zu sein. Diese New Highlander stehen für eine Entwicklung, die den Berggebieten neue Impulse geben kann. Die NeuzuzügerInnen bringen Leben in ein Dorf indem sie ein Hotel im Onsernonetal wiederbeleben, sich als Gemeindepräsident im Safiental engagieren oder wenn

sie in ein Tiny House in Albinen im Wallis ziehen. Ausserdem entdecken digitale Nomaden die Berggebiete und arbeiten dank der guten Infrastruktur zeitweise multilokal nicht nur in der Stadt, sondern auch in entlegenen Dörfern. Sie nutzen die Zeit in den Bergen um konzentriert an ihren Projekten zu arbeiten. Hierfür entstehen im Alpenraum neue Wohn- und Arbeitsformen wie z.B. das Swiss Escape in Grimentz oder die Mountain Hubs in Verbier und Adelboden. Auch werden im Schweizer Alpenraum neue Lösungsansätze für gesellschaftliche Probleme entwickelt. Diese sozialen Innovationen deuten darauf hin, dass die Zivilgesellschaft zusammen mit der öffentlichen Hand Lösungen z.B. im Bereich der Gesundheitsversorgung entwickelt. Das Geburtshaus Maternité Alpine in Zweisimmen steht für eine solche soziale Innovation. Es konnte seit der Inbetriebnahme 2017 die Lücke in der Geburtshilfe vor Ort schliessen und trägt heute dazu bei, dass nicht nur im Simmental sondern auch bis an die Lenk und nach Gstaad ein wichtiger Bereich des alltäglichen Lebens abgedeckt wird.

Vier tragende Elemente für mehr Resilienz unserer Berggebieten

Zum einen ist es die positive Grundhaltung und Einstellung der Schweizer Bevölkerung zu unseren Berggebieten, die als Lebens- und Erholungsraum gerade in der Coronazeit eine deutliche Aufwertung erfahren haben. Die Sicherung alpiner Ressourcen wie Schnee, Wasser, Weideflächen, Wald und unberührte Landschaften liegen im Interesse aller und erfordern die Präsenz und das Know How einer aktiven Bevölkerung, die auch wirtschaftlich erfolgreich sein kann.

Zum zweiten sind es die festgestellten Anpassungs- und Transformationsprozesse in den Bergkantonen. Dazu gehören

territoriale Zusammenschlüsse zu grösseren politischen und administrativen Einheiten, die der Bevölkerung neue Perspektiven des sozialen Zusammenlebens und des wirtschaftlichen Überlebens geben. Die Förderung der Klein- und Mittelzenten in den Haupttälern als Arbeits- Versorgungs- und Bildungszentren sind schon heute das wirtschaftliche Rückgrat der Alpenregionen, auf die sich die Binnenwanderung immer stärker ausrichtet.

Zum dritten sind es die neuen Akteure im Berggebiet selber, die Impulse zur sozialen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit geben, und die schon fast aufgegebenen Peripherien neu beleben. Die Entdeckung leerer Räume zu ihrer sozialen und kulturellen Belebung ist weiteres Zeugnis zukunftsweisender Transformationsprozesse.

Und schliesslich ist es die nationale Politik, die im Rahmen der Berggebietsförderung Akzente gesetzt und den Schritt über eine Solidaritätspolitik hinaus weiter verstärkt hat. Ihr liegt neu ein Gesellschaftsvertrag zugrunde, der die Beziehung zwischen oben und unten, zwischen Tal- und Berggebiet ins Zentrum stellt und auf Partnerschaft setzt. Dies weil die Kopplung von Wissen und Ressourcen beider Partner erst die Voraussetzung schafft, die Wünsche der Unterländer und die Erwartungen der Bergbewohner in Einklang zu bringen. Die Berggebietspolitik hat ihre Rolle als „Enabler“ regionaler Entwicklungen immer besser gefunden.

Diese deutlich erkennbaren Trends stärken die Position unserer Berggebiete im nationale Kontext, was wir als wichtige Voraussetzung betrachten, den genannten Herausforderungen und der Krisenbewältigung besser begegnen zu können. Für die Rolle der Schweiz als Vorsitzende der Alpenkonvention dürfte diese Feststellung insofern bedeutsam sein, als alle Alpenländer

mit denselben Herausforderungen konfrontiert sind. Neben einer stärkeren Einbindung der Alpenregionen in den nationalen Kontext durch die Stärkung der Beziehungen zwischen oben und unten wird auch die Wiederbelebung der Grundsätze der Alpenkonvention an Bedeutung gewinnen. So gilt es insbesondere die Treiber eines weiteren quantitativen Wachstums zu beseitigen und auch die Position der Alpenregionen im europäischen Kontext zu stärken.

In der aktuellen Krise zeigt sich, wie schnell diese Grundsätze in den Hintergrund treten, wenn nationale Interessen höher gewichtet werden als gemeinsame. So wird gerade der Wettbewerb zwischen den Skigebieten durch die nationale Krisen- und Gesundheitspolitik neu entfacht und verzerrt. Die frühen Anstrengungen von Bundesrat Berset für eine gemeinsame Strategie sind diesbezüglich gescheitert. Der Vorsitz der Alpenkonvention müsste ganz explizit also auch dazu genutzt werden, dem Thema der gemeinsamen Krisenbewältigung aktuell und längerfristig einen hohen Stellenwert zu geben.