

Grundzüge einer Strategie des Bundes für Berggebiete und ländliche Räume

Die Berggebiete und die ländlichen Räume der Schweiz sind Lebens- und Wohnräume von mehr als einem Viertel der Bevölkerung. Sie erfüllen auch wichtige Funktionen als Wirtschafts-, Regenerations- und Erholungsräume. Diese Räume stehen vor vielfältigen Herausforderungen, denen mit einer kohärenten Bundesstrategie begegnet werden soll. Ein Expertenbericht skizziert die Grundzüge dieser Strategie und setzt dabei den Schwerpunkt auf die Etablierung und die Stärkung von Steuerungsstrukturen.



Eine Siedlung in Höfen, Kanton Bern. Gerade der stadtnahe ländliche Raum zählt zu den Raumtypen mit dynamischem Bevölkerungszuwachs.

Foto: Heike Mayer



Prof. Dr. Heike Mayer
Professorin für Wirtschaftsgeografie,
Geographisches Institut & Zentrum für Regionalentwicklung,
Universität Bern



Dr. Daniel Baumgartner
Raum- und Standortentwicklung, Ernst Basler + Partner AG

Seit den 1990er-Jahren wohnen mehr als doppelt so viele Personen in Städten und Agglomerationen als im ländlichen Raum der Schweiz.¹ Entsprechend hat sich die Raumentwicklungspolitik in den vergangenen Jahrzehnten verstärkt auf die Agglomerationen und die städtischen Zentren als Motoren wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung konzentriert. So unterstützt zum Beispiel die Raumentwicklungspolitik des Bundes die Ballungszentren und ihr Umland bei der verbesserten Abstimmung zwischen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, oder sie stärkt die Zusammenarbeit aller Staatsebenen in den Agglomerationsräumen im Rahmen einer tripartiten Konferenz von Bund, Kantonen und den Agglomerationsstädten und -gemeinden (TAK).

Die Berggebiete und die ländlichen Räume sind aber trotz weniger Beachtung durch die Politik kein vernachlässigbarer «Restraum» oder gar eine «stille Zone» geworden.² So liegt beispielsweise die Beschäftigung im produzierenden Sektor im ländlichen Raum über demjenigen des

städtischen Raums, und gerade der periurbane (also stadtnahe) ländliche Raum zählt zu den Raumtypen mit dynamischem Bevölkerungszuwachs.³

Dennoch stehen die Berggebiete und die ländlichen Räume vor grossen Herausforderungen. Diese sind zum einen globalen Ursprungs, wie etwa die Folgen des Klimawandels oder die Devisenkursentwicklung, welche beide den Tourismus als wichtigen Wirtschaftszweig im Berggebiet und im ländlichen Raum unter Druck setzen. Zum anderen haben nationale Urnengänge wie die Zweitwohnungsinitiative (2012) oder die Initiative zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung (2014) einen deutlichen Graben zwischen Stadt und Land aufgezeigt.

Vor diesem Hintergrund hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, eine «Strategie des Bundes für die Berggebiete und die ländlichen Räume» zu entwickeln.⁴ Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) liess daraufhin einen Expertenbericht erstellen, der die Grundzüge der geforderten Strategie aufzeigen und mögliche Handlungsansätze für deren Umsetzung umreissen sollte.⁵

Tabelle 1

Kennzahlen des ländlichen Raums der Schweiz

	Anzahl Gemeinden	Wohnbevölkerung	Anzahl Arbeitsplätze
Gesamte Schweiz (100%)	2550	7 856 000	3 398 000
Periurbaner ländlicher Raum	52%	22%	14%
Peripherer ländlicher Raum	11%	3%	3%
Alpine Tourismuszentren	1%	1%	1%
Urbaner Raum	36%	74%	82%

Quelle: Ecoplan (2012b) / Die Volkswirtschaft

Tabelle 2

Charakterisierung der Berggebiete und der ländlichen Räume

Raumtypen	Charakteristiken
Periurbaner ländlicher Raum	Der <i>periurbane ländliche Raum</i> ist dadurch gekennzeichnet, dass das nächste städtische Zentrum mit dem Auto in der Regel innert max. 20 Minuten erreicht werden kann. Der periurbane ländliche Raum liegt also unweit von Agglomerationen bzw. Einzelstädten, hauptsächlich im Mittelland. Er weist eine hohe Gunst als Wohn- und teilweise Arbeitsort auf, zumeist auch eine vorzügliche Eignung für die Landwirtschaft.
Peripherer ländlicher Raum	Der <i>periphere ländliche Raum</i> liegt ausserhalb der MIV-Erreichbarkeiten des periurbanen ländlichen Raumes und ausserhalb des Mittellandes. Eine weitere Gliederung des peripheren ländlichen Raums wird nach der Besiedlungsdichte vorgenommen.
Alpine Tourismuszentren	Die <i>alpinen Tourismuszentren</i> sind gekennzeichnet durch ihre Lage im Alpenraum, hohe Logiernächtezahlen sowie eine gute bis sehr gute Dienstleistungs- und Infrastrukturausstattung. Mit ihrer in der Vergangenheit gezeigten grossen Stabilität von Bevölkerung und Arbeitsplätzen sind sie im ländlichen Raum von besonderer Bedeutung. Im sonst eher dünn besiedelten alpinen Raum nehmen sie mehr oder weniger grosse Zentrumsfunktionen wahr.
Klein- und Mittelstädtische Zentren	Ein <i>klein- und mittelstädtisches Zentrum</i> hat mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner oder ist ein Kantonshauptort. Klein- und mittelstädtische Zentren spielen aus nationaler Sicht für das Städtetz innerhalb eines Handlungsraums eine wesentliche Rolle.
Ländliche Zentren	Ein <i>ländliches Zentrum</i> bezeichnet eine ländliche Gemeinde mit wichtigen zentralörtlichen Funktionen für das Umland (Bildung, Gesundheitswesen, Verwaltung und Versorgung, aber auch Arbeitsplätze). In der Regel zählt ein ländliches Zentrum mehr als 5000 Einwohner und Einwohnerinnen und ist mit dem motorisierten Individualverkehr (Auto, Motorrad) mindestens 15 Minuten von einer Agglomeration oder Stadt entfernt.

Quelle: Webseite ARE und Glossar des Raumkonzepts Schweiz (ARE 2012, 2014) / Die Volkswirtschaft

Kernelemente der künftigen Strategie für Berggebiete und ländliche Räume

Die Herausforderungen für ländliche Räume und Berggebiete in der Schweiz sind vergleichbar mit denjenigen im angrenzenden Ausland.⁶ Bei der Erarbeitung einer kohärenten Strategie des Bundes für Berggebiete und ländliche Räume stellen sich jedoch drei spezifische Herausforderungen:

- *Räumliche Heterogenität:* Die Berggebiete und die ländlichen Räume der Schweiz sind keine homogenen Räume. Allein das Berggebiet ist geprägt von einem räumlichen Nebeneinander (klein)städtischer Zentren, deren periurbaner Umlandgemeinden in den Talböden, international ausgerichteter touristischer Zentren und peripherer, abgelegener Gebiete.⁷ Eine Strategie des Bundes muss dieser Heterogenität Rechnung tragen und spezifische,

auf regionalen Stärken aufbauende Entwicklungsinitiativen ermöglichen.

- *Evolutive Entwicklung der Politik auf Bundesebene:* Die Politik des Bundes für Berggebiete und ländliche Räume ist keine explizite Bundespolitik, sondern hat sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte dynamisch entwickelt und in unterschiedliche Sachpolitiken Eingang gefunden.⁸ Die heute auf Gesetzesebene festgelegten Zielsetzungen des Bundes mit räumlicher Wirkung in den Berggebieten und den ländlichen Räumen sind auf verschiedene Sektoralpolitiken wie die Landwirtschaftspolitik, die Verkehrspolitik oder die Umweltpolitik verteilt und stehen teilweise im Widerspruch zueinander.⁹ Eine Strategie des Bundes muss in der Lage sein, diese unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen so umzusetzen, dass sie auf eine klare Vision für die Entwicklung der Berggebiete und der ländlichen Räume ausgerichtet sind.
- *Institutionelle Komplexität der Schweiz:* Der föderalistische Staatsaufbau der Schweiz führt dazu, dass alle drei Staatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) die räumliche Entwicklung der Berggebiete und der ländlichen Räume prägen. Die Entwicklungsziele dieser drei Staatsebenen sind nicht immer deckungsgleich. Eine Strategie des Bundes muss in der Lage sein, unterschiedliche Entwicklungsvorstellungen von Bund, Kantonen und Gemeinden im Sinne einer kohärenten Raumentwicklungspolitik aufeinander abzustimmen.

Der Expertenbericht schlägt vor, die Strategie des Bundes für Berggebiete und ländliche Räume auf eine langfristige Vision auszurichten. Diese Vision beschreibt die Berggebiete und die ländlichen Räume als wirtschaftlich wettbewerbsfähige, gesellschaftlich vielfältige und ökologisch wichtige Teilräume einer polyzentral gegliederten und funktional integrierten Schweiz. Zudem geht sie davon aus, dass die Berggebiete und die ländlichen Räume der Schweiz in ihrer Vielfalt mit ihren spezifischen Potenzialen einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Schweiz leisten. Sie stellt fest, dass die Berggebiete und die ländlichen Räume gemeinsam mit den Agglomerationen die Identität dieses Landes prägen.

Vorschläge für konkrete Massnahmen

Als zentrales Element zur Verwirklichung dieser Vision schlägt der Expertenbericht vor, die Koordination bestehender Instrumente (Governance) zu verstärken und regionale, auf räumlich spezifische

Literatur

- Blöchliger, H. (2005): Baustelle Föderalismus. NZZ Libro: Zürich.
- Diener, R., Herzog, J., Meili, M., De Meuron, P., Schmid, C. (2005). Die Schweiz: Ein städtebauliches Portrait. Birkhäuser: Basel, Boston, Berlin.
- Ecoplan (2012a): Politikinstrumente für den ländlichen Raum. Synergien, Widersprüche und Lücken. Im Auftrag des Bundesnetzwerks Ländlicher Raum. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE): Bern.
- Ecoplan (2012b): Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE): Bern.
- Mayer, H., Baumgartner, D., Messerli, P., Gløersen, E., Michelet, J. (2014): Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz (S. 1–57). Geographisches Institut, Universität Bern & Université de Genève, Département de Géographie et Environnement: Bern & Genf.
- Mayer, H., Baumgartner, D., Gløersen, E. und Michelet, J. (2013): Mountain and Rural Economies Under Pressure: Identifying Global and National Challenges for Sustainable Economic Development in Mountain and Rural Areas in Switzerland. Geographisches Institut, Universität Bern & Université de Genève, Département de Géographie et Environnement: Bern & Genf.
- Schweizerische Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik (2006): Die Ländlichen Räume der Schweiz. ROREP: Bern.
- Regierungskonferenz der Gebirgskantone (Hrsg.) (2014). Räumliche Strategie der alpin geprägten Räume der Schweiz. RKGK: Chur.
- Rudaz, G., Debarbieux, B. (2014): Die schweizerischen Berggebiete in der Politik. vdf: Zürich.

Entwicklungspotenziale abgestimmte Entwicklungsinitiativen stärker und gezielter zu fördern. Konkret schlägt der Bericht folgende Massnahmen vor:

- *Stärkung des Bundesnetzwerks Ländlicher Raum:* Auf Ebene des Bundes soll das bereits existierende Bundesnetzwerk Ländlicher Raum, welches 2002 von der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) geschaffen wurde, gestärkt werden. Mit dieser Stärkung soll die Kohärenz des staatlichen Handelns auf Ebene des Bundes (Top-down) kontinuierlich verbessert und langfristig gesichert werden.
- *Aufbau eines tripartiten Gremiums zur strategischen Weiterentwicklung der Politik für Berggebiete und ländliche Räume:* In diesem Gremium sollen die wichtigsten staatlichen und privaten Akteure der Berggebiete und der ländlichen Räume in geeigneter Form eingebunden werden. Damit soll die vertikale Koordination, d. h. die laufende Abstimmung und die strategische Weiterentwicklung der Komponenten Top-down (d. h. der Koordination der Bundespolitiken) und der Komponenten Bottom-up (d. h. der regionalen Entwicklungsinitiativen) der Strategie gestärkt werden.
- *Stärkung der regionalen – also gemeindeübergreifenden – Ebene:* Mit einer zielgerichteten Förderung regionaler Akteursgruppen sollen Ansprechpartner gestärkt werden, welche eine auf Bundesebene kohärente Politik auf lokaler und regionaler Ebene an vorhandene Stärken adaptieren und umsetzen können (Bottom-up). Regionale Akteursgruppen sollten primär aus bestehenden regionalen Organisationen weiterentwickelt oder allenfalls mit gezielten Anreizen neu geschaffen werden.

Mit diesen drei neuen oder verstärkten Kooperations- und Entwicklungselementen sollen die Effektivität und die Effizienz der Instrumente des Bundes zur Entwicklung der Berggebiete und der ländlichen Räume verstärkt werden. Alle Instrumente verstehen sich aber letztlich als subsidiär: Sie sollen für die Bevölkerung und die Wirtschaft vor Ort möglichst günstige Voraussetzungen schaffen, sodass in den Berggebieten und den ländlichen Räumen weiterhin Wertschöpfung generiert und Arbeitsplätze geschaffen werden.

Für eine «Politik der kleinen Schritte»

Die im Expertenbericht skizzierten Grundzüge einer möglichen Strategie des Bundes für die Berggebiete und die ländlichen Räume bleiben in Bezug auf eine mögliche politische Umsetzung bewusst

abstrakt. Die verstärkte Koordination von Instrumenten auf Bundesebene und die Stärkung regionaler Entwicklungsinitiativen sind denn auch Stossrichtungen, welche schon vielfach diskutiert wurden.¹⁰

Die im Expertenbericht vorgeschlagenen Grundzüge verfolgen demnach eine «Politik der kleinen Schritte» anstelle der Forderung eines vollkommen neuen Politikmodells für die Berggebiete und die ländlichen Räume. Dennoch birgt eine Umsetzung der vorgeschlagenen Neuerungen bereits grosse Herausforderungen:

- Auf Ebene des Bundes dürfte die Weiterentwicklung des Bundesnetzwerks Ländlicher Raum zu einem steuernden und koordinierenden Organ innerhalb der Bundesverwaltung nicht einfach umsetzbar sein. Ohne substanzielle Ausdehnung der direktiven oder budgettechnischen Kompetenzen dieses Organs dürfte die koordinative Wirkung weitgehend ausbleiben. Ob die rechtlichen und politischen Voraussetzungen für eine Kompetenzerweiterung des besagten Organs gegeben sind, ist offen.
- Bei der vertikalen Zusammenarbeit im Rahmen eines tripartit angelegten Gremiums wird sich die Frage nach den Schnittstellen zwischen der Raumentwicklungspolitik für ländliche und urbane Räume stellen. Viele raumrelevante Problemstellungen halten sich an keine Abgrenzung zwischen Stadt und Land und müssten daher von Agglomerationsräumen und ländlichen Räumen gemeinsam bearbeitet werden. Eine solche gemeinsame Bearbeitung führt jedoch unausweichlich zu Abgrenzungsfragen gegenüber bestehenden Gremien, insbesondere zur Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK).
- Bei der gezielten Förderung der regionalen Ebene stellt sich die Frage nach der politischen Legitimation von regionalen Initiativen bzw. Akteursgruppen und deren institutioneller Einbettung ins föderale System.¹¹

Die vom Bundesrat verabschiedete Politik für die ländlichen Räume und die Berggebiete geht diese Herausforderungen an und steckt mit einer «Politik der kleinen Schritte» einen flexiblen Steuerungsrahmen zur Abstimmung der Instrumente des Bundes mit lokalen und regionalen Entwicklungsinitiativen.¹² Mittelfristig unterstützt ein solcher flexibler Steuerungsrahmen nicht nur die nachhaltige Entwicklung der Berggebiete und der ländlichen Räume, sondern stärkt auch den Zusammenhalt zwischen den Berggebieten und dem Mittel-

1 Ecoplan (2012b).
 2 Diener et al. (2005).
 3 Ecoplan (2012b).
 4 Im Wortlaut beauftragt Motion 11.3927 (Motion Maissen) den Bundesrat, «zusammen mit den wichtigsten Vertretern der Berggebiete und ländlichen Räume eine kohärente Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume zu entwickeln. Diese Strategie muss generelle Grundsätze und Leitlinien enthalten sowie konkrete Schritte zu deren Umsetzung aufzeigen. Dabei ist den Aspekten Bevölkerung, Wirtschaft, natürliche Ressourcen und dezentrale Besiedelung sowie der vertikalen Zusammenarbeit der betroffenen Akteure aller Staatsebenen besondere Beachtung zu schenken.»
 5 Mayer et al. (2014).
 6 Mayer et al. (2013).
 7 Eine Strategie für die alpin geprägten Räume wurde 2014 von der Regierungskonferenz der Gebirgskantone erarbeitet (RKGK 2014).
 8 Rudaz und Debarbieux (2014).
 9 Ecoplan (2012a).
 10 Vgl. z.B. Rorep (2006).
 11 Blöchliger (2004).
 12 Vgl. www.ave.admin.ch > Aktuell > Publikationen > Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete.