



Synthesebericht NFP 48

Den Wert der Alpenlandschaften nutzen

Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt IV
«Raumnutzung und Wertschöpfung»

Helen Simmen, Felix Walter, Michael Marti

Impressum

Projektteam der thematischen Synthese IV

Felix Walter (Gesamtleitung); Helen Simmen (Wissenschaftliche Bearbeitung und Redaktion); Dr. Michael Marti (Wissenschaftliche Mitarbeit)
Ecoplan Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Altdorf und Bern, www.ecoplan.ch

Begleitgruppe zur thematischen Synthese IV

Vertretung der NFP 48-Leitung:

Prof. Dr. Hans Elsasser; Dr. Fritz Wegelin; Dr. Michael Weber; Dr. Stefan Husi; Urs Steiger

Externe Mitglieder:

Hans Allemann, Seco; Thomas Egger, SAB; Josef Estermann, alt Stadtpräsident von Zürich; Prof. em. Dr. René L. Frey, CREMA;
Andreas Stalder, BAFU



Die Bilder zeigen Verbindungen – auch zwischen den Kapiteln – und sind somit Wegweiser und Begleiter für die Leserinnen und Leser.

Titelbild: Oberalppass, Passhöhe (UR); Kapitel 1: Fahrt zum Oberalppass (UR); Kapitel 2: Mürren, Forscherin bei der Arbeit (BE);
Kapitel 3: Bahnstation Riffelalp (VS); Kapitel 4: Bahnhof Chur (GR); Kapitel 5: Gornergletscher (VS); Kapitel 6: Seilmontage für die
neue Luftseilbahn auf Schwarzsee (VS); Kapitel 7: Bristener Bauarbeiter, Strassensanierung zwischen Legni und Balmenegg (UR);
Kapitel 8: Walliser Schafe vor Zermatt (VS)

Fotos: Priska Ketterer, Luzern

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Dem Schweizerischen Nationalfonds, der Leitungsgruppe des NFP 48, der Begleitgruppe der thematischen Synthese IV und den Forschungsteams sei für die Unterstützung und die Zusammenarbeit bestens gedankt. Für die erwähnten Forschungsergebnisse sind die jeweiligen Forschungsteams verantwortlich, für die Synthese und die Empfehlungen die Autorin und die Autoren, deren Auffassung nicht notwendigerweise mit derjenigen des Nationalfonds, der Leitungsgruppe des NFP 48 oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Empfohlene Zitierweise

Autorin/Autoren: Helen SIMMEN, Felix WALTER, Michael MARTI (Ecoplan)

Titel: Den Wert der Alpenlandschaften nutzen

Untertitel: Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt IV «Raumnutzung und Wertschöpfung» des Nationalen Forschungsprogrammes 48 «Landschaften und Lebensräume der Alpen» des Schweizerischen Nationalfonds SNF

Ort: Altdorf/Bern

Jahr: 2006

ISBN –10: 3–7281–3080–x

ISBN –13: 978–3–7281–3080–8

© 2006, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Das Werk einschliesslich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ausserhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt besonders für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Inhaltsübersicht

	Abkürzungen und Projektkürzel	12
	Kurzfassung	15
1	Einführung: Worum geht es?	21
2	Standortbestimmung im Alpenraum: Wo drückt der Schuh?	33
3	Grundlagen: Was sagt die Ökonomie zur Landschaft?	45
4	Wirtschaft und Landschaft: Welche Verflechtungen gibt es?	61
5	Preisfrage: Was ist die Landschaft wert?	107
6	Inwertsetzung: Wie bringt die Landschaft Einkommen?	123
7	Schlussfolgerungen: Was ist zu tun?	175
8	Anhänge	189
	Literaturverzeichnis	203

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	7
	Abkürzungen und Projektkürzel	12
	Kurzfassung	15
1	Einführung: Worum geht es?	21
1.1	Schlüsselfragen und -begriffe	22
1.2	Das NFP 48 in einem kurzen Überblick	25
1.3	Die Grundlagen, Ziele und Grenzen dieser Synthese	25
1.4	Gliederung des Alpenraumes und Positionierung der einzelnen Projekte	27
1.5	Der Aufbau der Synthese	30
2	Standortbestimmung im Alpenraum: Wo drückt der Schuh?	33
2.1	Flächennutzung	35
2.2	Wirtschaftsraum	37
2.3	Lebensraum und Bevölkerung	38
2.4	Zwischenbilanz: Das Berggebiet ohne Perspektiven?	41
3	Grundlagen: Was sagt die Ökonomie zur Landschaft?	45
3.1	Die wichtigsten Konzepte zur Ökonomie der Landschaft	46
3.1.1	Welche Gütertypen gibt es?	46
3.1.2	Was sind Externalitäten, was Spillovers?	48
3.1.3	Was ist Marktversagen und was kann man dagegen tun?	49

3.2	Ökonomischer Steckbrief des Gutes «Landschaft»	51
3.2.1	Was für ein Gut ist die Landschaft?	51
3.2.2	Die verschiedenen Werte einer Landschaft	52
3.2.3	Die verschiedene Nutzungen der Alpenlandschaften und ihre Wertkomponenten	53
3.2.4	Warum ein tiefer Preis trotz hohem Wert?	54
3.2.5	Typische Nutzungskonflikte: Schützen oder nutzen?	55
3.2.6	Besonderheiten der alpinen Landschaften	56
3.3	Zwischenbilanz: Marktversagen – Nutzungskonflikte – hoher Wert und ohne Fleiss nur geringer Preis?	58
4	Wirtschaft und Landschaft: Welche Verflechtungen gibt es?	61
4.1	Einleitung	62
4.2	Finanzströme: Transparenz in die finanziellen Verflechtungen	64
4.2.1	Überblick über die Finanzströme	64
4.2.2	Ergebnisse auf der Makro-Ebene	64
4.2.3	Ergebnisse auf der Mikro-Ebene	69
4.2.4	Zwischenbilanz: Hohe Transfers und wenig Wertschöpfung?	71
4.3	Grundversorgung und Service public: Der Raum als Kostenfaktor?	73
4.3.1	Bedeutung der Infrastruktur-Dienstleistungen für die wirtschaftliche Aktivität im Alpenraum	73
4.3.2	Auswirkung der Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen	74
4.3.3	Kostenfaktor Raum in der Infrastruktur	77
4.3.4	Kostenfaktor Raum bei Kantons- und Gemeindeausgaben	80
4.3.5	Zwischenbilanz: Lässt der Kostenfaktor Raum im Zug der Liberalisierung einen Kahlschlag bei den Infrastruktursektoren befürchten?	82
4.4	Verkehr: Erschliessung der Landschaft und des Lebensraums	82
4.4.1	Rolle des Verkehrs im Alpenraum	82
4.4.2	Entwicklung der Erreichbarkeit und ihre Auswirkungen auf die Raumstruktur	83
4.4.3	Zwischenbilanz: Kann sich nur entwickeln, wer verkehrlich gut erschlossen ist?	86

4.5	Tourismus: Vermarktung der Landschaft setzt Erhalt und Erreichbarkeit voraus	87
4.5.1	Bedeutung des Tourismus für den Alpenraum	87
4.5.2	Flächennutzung und Landschaftsprägung im Tourismus	87
4.5.3	Verflechtungen der Branchen	89
4.5.4	Längsschnittanalyse in vier Tourismusdestinationen	89
4.5.5	Wichtigste Treiber für die touristische Entwicklung	92
4.5.6	Welche Rolle spielt die Erreichbarkeit für die Entwicklung im Tourismus?	93
4.5.7	Zwischenbilanz: Ohne gute Erreichbarkeit keine touristische Entwicklung?	95
4.6	Land- und Forstwirtschaft: Nutzung und Pflege der Landschaft	96
4.6.1	Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft für den Alpenraum	96
4.6.2	Die Auswirkungen des landwirtschaftlichen Strukturwandels auf die Alpenlandschaft	96
4.6.3	Zwischenbilanz: Sind die heutigen Berglandwirtinnen und -wirte die Landschaftsgärtnerinnen und -gärtner der Zukunft?	98
4.7	Bilanz aus Sicht des Naturraums	99
4.7.1	Die Frage nach dem ökologischen Zielzustand	99
4.7.2	Wie lässt sich die fortschreitende Waldausdehnung erklären?	100
4.8	Zwischenbilanz: Die Verflechtungen und Wechselwirkungen im Überblick	103
5	Preisfrage: Was ist die Landschaft wert?	107
5.1	Überblick über die Methoden zur Bewertung von Gütern ohne Marktpreise	108
5.2	Ergebnisse zur Landschaftsbewertung im Rahmen des NFP 48	110
5.2.1	Schattenpreise der Alpenlandschaft	110
5.2.2	Nicht-monetäre Nutzenströme durch die Bewahrung der Alpenlandschaft	112
5.2.3	Umwelleistungen der Alpenlandschaft	113
5.2.4	Bewertung der Landschaft mit Hilfe der Methode der Discrete-Choice-Experimente	117
5.2.5	Vergleichende Bewertung mit Hilfe von Nutzwertanalysen	118

5.3	Vergleich der Ergebnisse und Einbettung in weitere Studien	120
5.3.1	Vergleich der Ergebnisse	120
5.3.2	Vergleich mit anderen Studien	120
5.4	Würdigung	122
6	Inwertsetzung: Wie bringt die Landschaft Einkommen?	123
6.1	Einleitung	124
6.2	Ansatzpunkt Tourismus: Nachhaltige Tourismusentwicklung	125
6.2.1	Standortbestimmung	125
6.2.2	Managementmodell zur Steuerung der regionalen Entwicklung	127
6.2.3	Monitoring der Nachhaltigkeit des alpinen Tourismus	128
6.2.4	Zwischenbilanz: Strategien eines nachhaltigen Tourismus	129
6.2.5	Ausblick: Zukünftige Entwicklung im Tourismus	132
6.3	Naturpärke: Wie nutzen wir das Schützen?	135
6.3.1	Kontext	135
6.3.2	Natur- und Landschaftsschutz des Bundes	136
6.3.3	Chancen und Risiken gemäss Ergebnissen des NFP 48	137
6.3.4	Finanzierung von Schutzgebieten	139
6.3.5	Zwischenbilanz: Wie lässt sich das Schützen finanzieren?	140
6.4	Ansatzpunkt Landwirtschaft: Von der Selbstversorgung zur Landschaftspflege?	142
6.4.1	Perspektiven der Berglandwirtschaft	142
6.4.2	Ausblick: Den Umbau sorgsam steuern?	143
6.5	Ansatzpunkt regionale Wirtschaft: Kompetenznetzwerke und Regionalpolitik	144
6.5.1	Regionale Kompetenznetzwerke: Cluster	144
6.5.2	Ausblick: Neue Regionalpolitik	146
6.5.3	Potenzialarme Räume: Die Starken stärken, die Schwachen sich selbst überlassen?	150

6.6	Strategien in der Grundversorgung und im Verkehr	152
6.6.1	Strategien bei der Grundversorgung	152
6.6.2	Strategien bei der verkehrlichen Erschliessung und dem Angebot	156
6.6.3	Zwischenbilanz: Statt Giesskanne massgeschneiderte Konzepte	157
6.7	Ansatzpunkte in der Raumentwicklung	158
6.7.1	Der ländliche Raum: Charakterisierung	158
6.7.2	Raumkonzept des Bundes	159
6.7.3	Strategie ländlicher Raum	162
6.7.4	Bewertung der Nachhaltigkeit der räumlichen Entwicklung	164
6.7.5	Weitere Raumkonzepte für die Schweiz	170
6.7.6	Zwischenbilanz: Wird der Alpenraum zum Naturpark?	172
7	Schlussfolgerungen: Was ist zu tun?	175
7.1	Rekapitulation: Potenzial der verschiedenen Strategien	176
7.2	Hinweise für die Politik	181
7.2.1	Nationale Politik	181
7.2.2	Inputs für kantonale, regionale und kommunale Politik	187
7.3	Was hat das NFP 48 geleistet – wo gibt es noch Lücken?	188
8	Anhänge	189
8.1	Indikatorensystem zur nachhaltigen Tourismusentwicklung in den Alpen: Projekt MONITORING/MANAGEMENT	190
8.2	Indikatorensystem zur Beurteilung von landschaftsrelevanten Projekten im Alpenraum: Projekt ALPRO	197
	Literaturverzeichnis	203

Kurzfassung

Das Thema: Den Wert der Landschaft nutzen – aber wie?

Wie können die alpinen Landschaften wirtschaftlich am besten genutzt werden? Was sind die Alpenlandschaften eigentlich wert, und wie kann dieser Wert auch in Einkommen umgesetzt werden? Lebt die Alpenbevölkerung in Zukunft von Abgeltungen für Natur- und Landschaftsbewahrung, vom Massen- oder Nischentourismus oder von zertifizierten Produkten der Alpenlandwirtschaft?

Dies sind die Fragen, der sich die vorliegende thematische Synthese des Nationalen Forschungsprogramms «Landschaften und Lebensräume der Alpen» (NFP 48) widmet. Über ein Dutzend Forschungsprojekte haben zu diesen Themen (und z.T. weit darüber hinaus) vielfältige und innovative Beiträge geleistet. Diese werden hier zusammengefasst, unter Bezug weiterer Publikationen in einen grösseren Zusammenhang gestellt und mit Blick auf die politische und praktische Umsetzung ausgewertet.

Die ökonomische Sicht

Landschaften und Lebensräume können ihre Ressourcen grundsätzlich in Form von privaten oder öffentlichen Gütern «in Wert setzen», also wirtschaftlich nutzen.

Private Güter und Dienstleistungen sind z.B. Produkte der Berglandwirtschaft oder Unterkunft, Verpflegung und touristische Transportleistungen. Um den Konsumentinnen und Konsumenten den speziellen Wert von Produkten aus einer Region zu zeigen und zu garantieren, können Qualitätszeichen (Labels) eine Hilfe sein. Die Rolle des Staates kann es sein, solche Qualitätsbezeichnungen zu schützen und damit einen funktionsfähigen Markt zu schaffen, in dem die Konsumentinnen und Konsumenten entscheiden können, ob ihnen ein Alpenprodukt einen Preisaufschlag wert ist.

Um **öffentliche Güter** handelt es sich – stark vereinfacht –, wenn sie nicht ohne weiteres marktfähig sind. «Der Markt versagt», sagt die ökonomische Theorie. Beispielsweise

kann man für saubere Luft und schönes Wetter keinen Preis verlangen, weil man die Konsumentinnen und Konsumenten nicht vom Genuss dieser Güter ausschliessen kann. In anderen Fällen, wie etwa bei einem Landschaftspark, wäre es vielleicht teuer, aber möglich, Eintrittspreise zu verlangen. Es wäre aber volkswirtschaftlich besser, im Rahmen der Kapazitäten möglichst vielen Besuchenden den Genuss zu ermöglichen und sie nicht mit hohen Preisen davon abzuhalten. In beiden Fällen führt der Markt nicht zu volkswirtschaftlich optimalen Lösungen.

Verschiedene Nutzungen konkurrieren um die alpine Landschaft, für einige davon kommt die Zahlungsbereitschaft am Markt zum Ausdruck (z.B. Wohnstandort), für andere geschieht dies nicht direkt, insbesondere für jene aus dem Bereich öffentlicher Güter, wie z.B. die Erhaltung der Biodiversität. Daher führt die **Nutzungskonkurrenz** bei einer reinen Marktlösung nicht zu einer optimalen Ressourcennutzung.

Was kann der Staat tun? Er kann zum Beispiel die «Produzenten» dieser öffentlichen Güter für ihre Leistung bezahlen, wie dies z.B. bei Direktzahlungen für ökologische Ausgleichsflächen geschieht. Der Preis ergibt sich dann nicht am Markt, sondern in der politischen Ausmarchung.

Hier zeigen verschiedene Forschungsprojekte, wie dieser **Nutzen** bewertet werden könnte, sei es in Form einer Zahlungsbereitschaft oder durch andere Analysen. Das Projekt **SCHATTENPREISE** zeigt, dass sich schöne Landschaften im Wert der Liegenschaften niederschlagen. Die Mietzinsen steigen proportional zur Landschaftsqualität. Allein auf Grund der Landschaftsqualität liegt der durchschnittliche Monatszins für eine – ansonsten vergleichbare – 5-Zimmer-Ferienwohnung in Verbier um 1'051 Franken höher als in Anzère. Noch stärkeren Einfluss hat allerdings das Skipistenangebot des jeweiligen Ortes. Aus diesen Werten lässt sich aber noch nicht direkt auf ein «Recht für Abgeltung» schliessen. Andere Methoden der Landschaftsbewertung wurden in den Projekten **ALPSCAPE** (Ecosystem services) und **ALPRO** (Stated Preference bzw. Discrete Choice-Experimente) entwickelt.

Inwertsetzung ist mehr als Vermarktung

Der ökonomische Ansatz zeigt es: Es gibt eine «privatwirtschaftliche Schiene» und sozusagen eine «volkswirtschaftliche Schiene» der Inwertsetzung:

Die «**privatwirtschaftliche Schiene**» entspricht der «Vermarktung» im umfassenden und positiven Sinn des Wortes: Die natürlichen Ressourcen wie etwa landschaftliche Schönheit und Schnee müssen geschickt mit Produkten und Dienstleistungen kombiniert werden und einen Absatzmarkt finden. Allerdings weht hier ein rauer Wind: Die Konkurrenz ist gross und Nischen sind immer schwieriger zu finden.

Die «**volkswirtschaftliche Schiene**» bedeutet, dass Abgeltungen für bestimmte, nicht direkt marktfähige Leistungen denkbar und auch volkswirtschaftlich effizient sein können. Die Kunst besteht darin, die richtigen Anreize zu setzen, dass wirklich das gewünschte öffentliche Gut (zum Beispiel der Unterhalt eines Gewässers, die Pflege eines Wanderweges) produziert wird und nicht Fehlentwicklungen entstehen, wie z.B. ein Überangebot an landwirtschaftlichen Produkten, verbunden mit ökologischen Problemen. Kurz gesagt, man muss das Schützen (oder den Willen zum Schützen) richtig nutzen.

Mögliche Strategien – begrenzter Optimismus

Verschiedene Projekte des NFP 48 haben untersucht, welche Strategien der «Inwertsetzung» Erfolg versprechen können (siehe auch Abbildung 1).

Im **Tourismus** weht ein rauer Wind. Dies illustriert z.B. das Projekt MONITORING/MANAGEMENT, das die möglichen regionalwirtschaftlichen und touristischen Entwicklungsstrategien aufzeigt. Besonders schwer haben es Regionen, die nicht in Agglomerationsnähe sind und nicht (oder nicht mehr) über ein konkurrenzfähiges Tourismusangebot verfügen. Ebenfalls schwer haben es periphere Regionen. Dort könnten zwar **Naturpärke** wichtige neue Entwicklungsperspektiven eröffnen, doch darf man sich laut dem Projekt NATURPÄRKE von regionalen Naturpärken alleine nicht zu viel Einkommen versprechen. Um zusätzliches

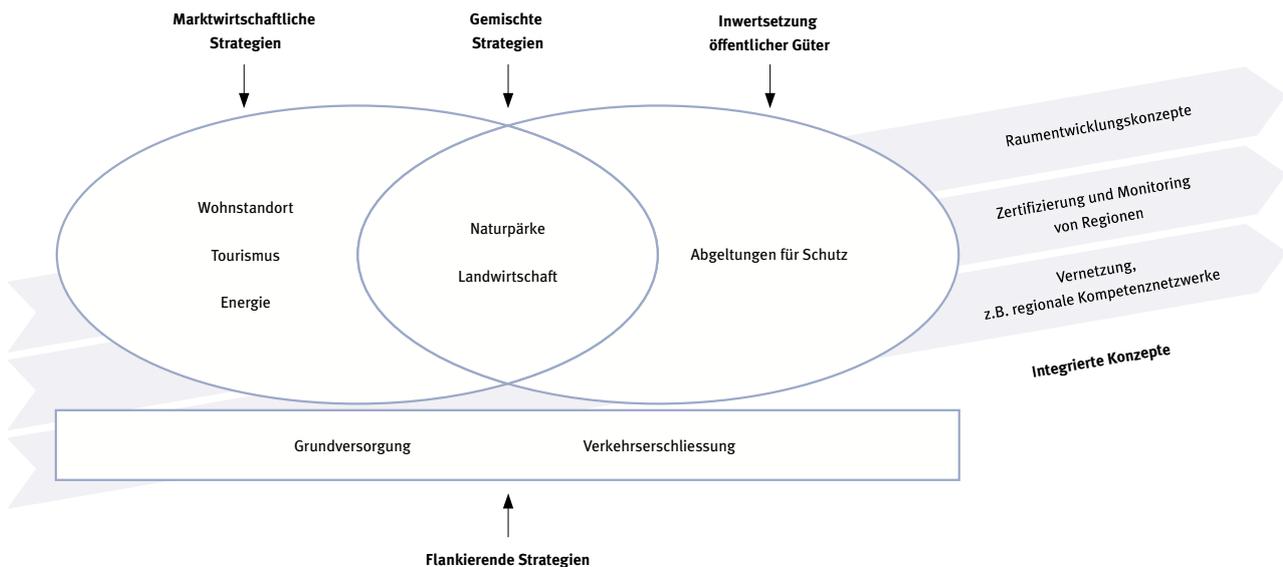
Einkommen zu generieren, ist eine Kombination traditioneller Nutzungen mit neuen Dienstleistungen erforderlich, die vor allem Feriengäste anlocken und regionale Qualitätsprodukte vermarkten. So kann ein regionaler Naturpark dennoch eine beachtliche regionalwirtschaftliche Wirkung entfalten. Nicht zu unterschätzen ist der Ressourcenaufwand für die Lancierung und den Betrieb eines Naturparks.

Auch der **Schutz** einer Naturlandschaft hat in vielen Fällen einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen und sichert künftigen Generationen den Handlungsspielraum. Die Abgeltungen für einen Verzicht auf eine anderweitige Nutzung sind allerdings noch meist gering. Ansätze zur Lösung dieses Finanzierungsproblems wurden im Projekt VERHANDLUNGEN aufgezeigt: Mögliche **Finanzierungsformen** zum Schutz alpiner Regionen könnten Umweltfonds (z.B. halbstaatliche, Land Trusts) sein oder die Errichtung eines Marktes mit Entwicklungsrechten, die zwischen Schutzgebieten und Agglomerationen handelbar wären.

Das Projekt FUNALPIN zeigt, wie die Nachhaltigkeitsleistung von Bergregionen bewertet, zertifiziert und Regionen mit einem **Label** ausgezeichnet werden könnten. Ein solches Label kann die Entwicklungschancen einer Region stärken, aber nur, wenn die Konsumentinnen und Konsumenten auch wirklich einen Wert hinter diesem Label erkennen können.

Die künftigen Potenziale der **Landwirtschaft** im Berggebiet werden von den Projekten WASALP und SULAPS aufgezeigt. Die Landwirtschaft kann einen Beitrag zu einer für Gäste und Ansässige attraktiven Landschaft leisten. Die Einkommensperspektiven in der Berglandwirtschaft sind allerdings mager: Gemäss den Ergebnissen im Projekt SULAPS nehmen die landwirtschaftlichen Einkommen ab, im Liberalisierungsszenario beträgt die Abnahme rund 80%. Dieser Einkommensrückgang kann nicht in jedem Fall durch zusätzliche Nebenverdienste kompensiert werden, auch wenn die Bedeutung der Einnahmen durch Nebenverdienste stark zunimmt. So sinken die Haushaltseinkommen im Liberalisierungsszenario um rund 20%.

Abbildung 1
Überblick über die Strategien zur Inwertsetzung



Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Inwertsetzung, insbesondere im Tourismus, ist auch die **Verkehrerschliessung** wichtig: Im Projekt ERREICHBARKEIT wird gezeigt, dass sich die Erreichbarkeit in den letzten Jahrzehnten stark verbessert hat, dass dies allerdings nur teilweise auch mehr Bevölkerung oder einen Aufschwung der Bergbahnen bewirkt hat. Eine bessere Verkehrerschliessung kann ebenso negative (Umweltbelastung, mehr Tagestourismus) wie positive Effekte haben (Attraktivität).

Das **Angebot öffentlicher Dienstleistungen** (Telekommunikation, Post, öffentlicher Regionalverkehr, Elektrizität), welches in der Regel über die Grundversorgung hinausgeht, spielt gemäss dem Projekt LIBERALISIERUNG in den meisten Fällen nicht die entscheidende Rolle für die regionale Entwicklung. Die Grundversorgung mit diesen Dienstleistungen ist dennoch als Basis für die Bevölkerung, Gäste und Arbeitsplätze wichtig, aber sie muss in Zukunft kostengünstiger und bedürfnisgerechter erbracht werden.

Ein Abbild der Verflechtungen zwischen dem Alpenraum und der übrigen Schweiz sind die **Finanzströme**, die zwischen diesen Gebieten fließen. Diese wurden im Projekt ALPAYS ermittelt: Die Bevölkerung des Alpenraums zahlt deutlich weniger Steuern und bezieht pro Person mehr Mittel aus dem Finanzausgleich und mehr Subventionen als die übrige Schweiz. Der Alpenraum erwirtschaftet aber den grössten Teil seiner Mittel selbst, also am Markt. Dabei spielt der Tourismus eine grosse Rolle. Viele wirtschafts- und strukturschwache Gebiete leben aber in hohem Mass von der Solidarität der übrigen Schweiz, so fließen gemäss den Ergebnissen des Projekts FUNALPIN pro Kopf und Jahr bis zu 13'800 CHF an Transfers ins Safiental. Das entspricht einem Anteil von rund 54 % der Bruttowertschöpfung in diesem Tal. Bei diesem Ergebnis bestehen jedoch grosse Unterschiede zu den anderen untersuchten Tälern: So beträgt dieser Anteil im Sernftal 10 % und im Binntal 19 %. Diese Unterstützung kann als

Bereitschaft zum Lastenausgleich und zur Abgeltung der Leistungen in der Erhaltung von Natur und Landschaft betrachtet werden. Die Ausgleichsbeiträge zu Gunsten des Alpenraums sind bedeutend, aber ebenso bedeutend sind die Wohlstandsunterschiede, die trotz dieser Beiträge bestehen bleiben.

Noch wenig analysiert wurden die Potenziale der alpinen Regionen als **Wohnstandort**, sei es für Pendlerinnen und Pendler oder auch für Seniorinnen und Senioren.

Fazit und Hinweise für die politische Umsetzung

Für eine nachhaltige Nutzung der alpinen Landschaft gibt es keine Patentrezepte, so wenig wie es «die» alpine Landschaft gibt. Die Forschungsprojekte des NFP 48 haben gezeigt, wie man den Wert der Landschaft erfassen kann und welche wichtige Rolle die Landschaft bereits heute als zentraler Pfeiler im Tourismus spielt. Die Strategien sind klar, sie müssen aber für jede Region individuell konkretisiert werden, und es wird für viele Regionen mit ungünstigeren Voraussetzungen eine grosse Herausforderung sein, wirtschaftliche Perspektiven zu finden und zugleich den Wert von Natur- und Landschaft zu erhalten. Auf Bundesebene schafft der neue Finanzausgleich (NFA) sehr gute Grundlagen. Die Kohärenz verschiedener Strategien (Regionalpolitik, Tourismusförderung, Grundversorgung) kann noch verbessert werden, z.B. über regionale Raumentwicklungs- resp. Landschaftsentwicklungs-Konzepte. Auf kantonaler und regionaler Ebene sind die Zukunftsperspektiven noch aktiver und häufig in grossräumigerem Zusammenhang anzugehen.

Die moderne Regionalpolitik setzt auf Innovationen und die kreative Nutzung lokaler Ressourcen. Das wirtschaftliche Potenzial dieser Stossrichtungen ist allerdings begrenzt. Die Qualitätssicherung über Labels und das gezielte Monitoring der nachhaltigen regionalen Entwicklung sind Ansätze, die zur Nutzung des wirtschaftlichen Potenzials ohne Gefährdung der Umwelt beitragen können. Viele Alpenregionen werden allerdings trotz dieser Strategien auf direkte Unterstützung (z.B. Finanzausgleich) angewie-

sen bleiben. Damit bleibt das Ausmass der dezentralen Besiedlung und die hierfür geäusserte Zahlungsbereitschaft in Form von Transfers aller Art eine politische Frage. Es ist deshalb an der Zeit, Tabus wie selektive Abwanderung oder Entleerung zu durchbrechen und in einer offenen Diskussion die Chancen und Gefahren dieser Prozesse zu besprechen. Auch der Schutz einer Landschaft ist eine Inwertsetzung und lässt künftigen Generationen viele Optionen offen. Der Umstand, dass ein Strukturwandel in der Regel mit sehr vielen Emotionen verbunden ist, bedeutet nicht, dass diese Thematik tabuisiert werden soll, sondern dass die Diskussionen unter Einbezug der Betroffenen geführt werden müssen.

Für die aktuelle politische Diskussion ergibt die Synthese zahlreiche Hinweise, auch wenn wichtige Erkenntnisse bereits früher eingeflossen und ansatzweise in Umsetzung begriffen sind. Einige Stossrichtungen werden kurz zusammengefasst:

- In der **Regional- und Raumentwicklungspolitik** sollten die Probleme der potenzialschwachen Räume offensiver angegangen werden, z.B. mit regional abgestützten Entwicklungskonzepten und Modellvorhaben. Die dezentrale Konzentration von Siedlungen ist weiter zu fördern.
- Der **neue Finanzausgleich** (NFA) bringt zwar deutliche Verbesserungen, aber der Lastenausgleich liesse sich weiter optimieren und bei vielen Subventionen bleiben Bedenken wegen mangelnder Koordination und wegen negativer Nebenwirkungen auf Natur und Landschaft.
- Die **Grundversorgung** hat einen sehr hohen Standard, doch könnten effizientere und nachfragegerechtere Lösungen sowie effizientere Finanzierungsformen anstelle von Quersubventionen vermehrt geprüft werden.
- Die neue Stossrichtung stimmt, den **Landschaftsschutz** noch stärker zu einer integralen, ressourcenorientierten Politik zu entwickeln. Die nun vermehrt in Gang kommenden, lokal und regional initiierten Prozesse, in denen Landschaftsqualitäts- und Entwicklungsziele festgelegt werden, sind geeignete Gefässe, um den Landschaftsschutz in all seinen Facetten aufzunehmen.

- Die **Tourismuspolitik** sollte noch vermehrt eine differenzierte Marktpositionierung der Tourismuszentren unterstützen und dabei der Begrenzung der Siedlungsentwicklung sowie der Erhaltung der Naturlandschaften hohe Bedeutung beimessen.
- Die aktuelle Botschaft zur Agrarpolitik 2011 zeigt den Spagat zwischen aktiver Strukturanpassung und Bewahrung der Anliegen der **Berglandwirtschaft**, aus deren Sicht verschiedene Verbesserungen möglich wären.
- Auf der kantonalen, regionalen und lokalen Ebene liegen die Schlüssel für eine **differenzierte Auslotung und Ausschöpfung der vorhandenen Potenziale**. Dabei ist ein partizipatives, vorausschauendes und regional koordiniertes Vorgehen angezeigt.

Verschiedene Wechselwirkungen – z.B. Finanzströme, Landschaftsnutzung, Landwirtschaft und Tourismus – sind dank NFP 48-Projekten wesentlich klarer geworden. Erstmals liegt ein fundierter Überblick über die (leider nicht immer optimistisch einzuschätzenden) Potenziale verschiedener Strategien für die wirtschaftliche Entwicklung des Alpenraums vor. Das NFP 48 löst die Probleme der Alpen nicht, hat aber ein wesentlich besseres Fundament und viele Anregungen für eine Debatte gebracht, die nun in Praxis und Politik intensiv zu führen ist.

7 Schlussfolgerungen Was ist zu tun?



7 Schlussfolgerungen: Was ist zu tun?

Provokative Fragen

- Wer kann die gezeigten Strategien nutzen und was bringen sie?
- Welche Massnahmen sind welchen Akteuren zu empfehlen?
- Was hat das NFP 48 zur «Nutzung der wertvollen Alpenlandschaften» beigetragen?

7.1 Rekapitulation: Potenzial der verschiedenen Strategien

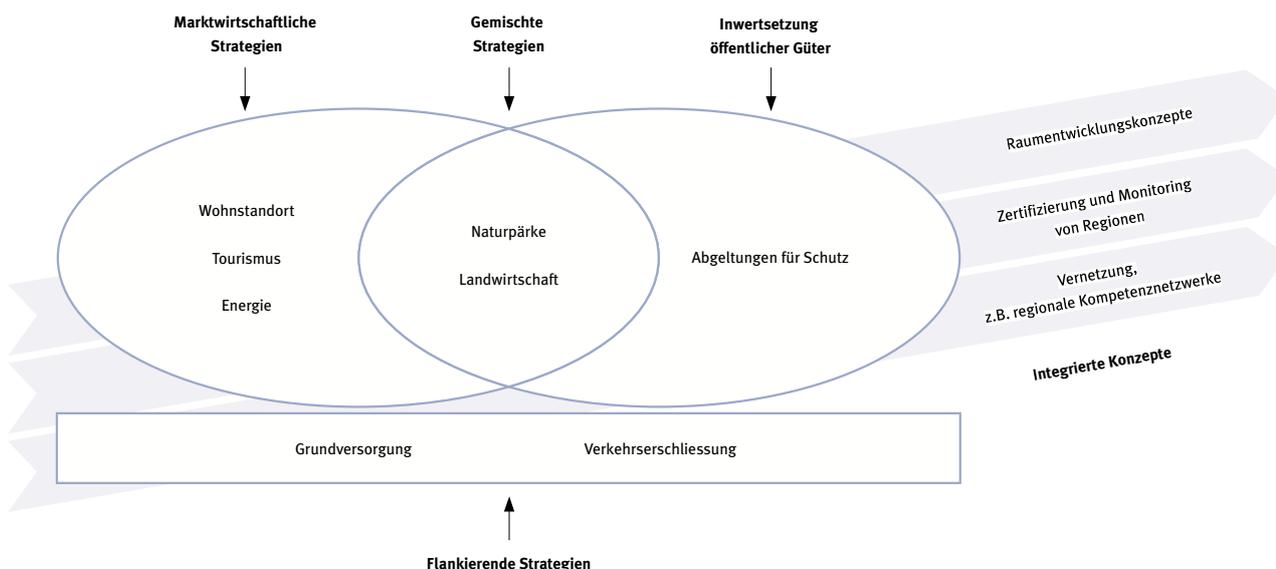
Die Leitfrage dieser thematischen Synthese lautet: Wie können die alpinen Landschaften wirtschaftlich am besten genutzt (oder: in Wert gesetzt) werden? Vor der Darstellung der verschiedenen Handlungsmöglichkeiten seien die Ergebnisse kurz rekapituliert:

Die ökonomische Theorie (vgl. Kapitel 3) zeigt, dass die Inwertsetzung der Landschaft grundsätzlich über private oder über öffentliche Güter (genauer: Club-, Allmend- und öffentliche Güter) erfolgen kann. Die Alpenregionen können also:

- ihre Landschaft marktwirtschaftlich nutzen, also insbesondere durch Tourismus, Landwirtschaft oder als Wohnstandort,
- oder für die Bewahrung öffentlicher Güter abgegolten werden, z.B. über Direktzahlungen für ökologische Ausgleichsflächen, Leistungsaufträge für die Erhaltung von Naturpärke usw.

Die Analysen zeigen, dass beide Wege schon heute verfolgt werden: Ein grosser Teil des marktwirtschaftlichen Einkommens der Alpenregionen stammt aus dem Tourismus. Dabei konnte anhand von Ferienwohnungen ganz konkret gezeigt werden, dass sich die landschaftliche Qualität in Geld (höhere Mieten) umsetzen lässt. Allerdings lässt sich aus einem hohen Landschaftswert nicht automatisch auf ein Recht auf Abgeltung schliessen, denn für die Ermittlung einer ökonomisch korrekten Abgeltung wären nicht die Gesamt- oder Durchschnittsnutzen massgebend, sondern die Grenzkosten und Grenznutzen der Landschaftsbewahrung. Ebenso deutlich ist, dass die Alpenregionen im Vergleich zur restlichen Schweiz einen höheren Anteil ihres Einkommens aus staatlichen Leistungen (Subventionen, Finanzausgleich usw.) beziehen und zugleich deutlich unterdurchschnittliche Steuererträge abliefern. In einzelnen peripheren Regionen (im vorliegenden Beispiel ist es das Safiental) stammen bis zu

Grafik 7-1
Überblick über die Strategien



Quelle: Eigene Darstellung.

54 % der Bruttowertschöpfung aus solchen «Transfers». Bei diesem Ergebnis bestehen jedoch grosse Unterschiede zu den anderen untersuchten Tälern: So beträgt dieser Anteil im Sernftal 10 % und im Binntal 19 %. Verschiedene Projekte haben sich intensiv mit der konkreten Umsetzung von solchen «Inwertsetzungs-Strategien» befasst. Knapp zusammengefasst ergeben sich folgende Strategien (vgl. auch Grafik 7-1).

a) Marktwirtschaftliche Strategien

– Wohnstandort

Dieses Thema wurde bis heute stiefmütterlich behandelt, aber in der Realität sind viele alpine Regionen längst als Wohnort entdeckt worden, sei es in der Nähe der Agglomerationen, wie z.B. in Nidwalden, Innerchwyz oder in den Valli di Lugano von Pendlerinnen und Pendlern, sei es von Rentnerinnen und Rentnern oder für Zweitwohnsitze. Die Voraussetzungen für derartige Ent-

wicklungen sind eine gute Verkehrserschliessung (vor allem im Fall der pendelnden Personen, weniger für Rentnerinnen und Rentner), eine bedürfnisgerechte Grundversorgung und natürlich eine intakte Umwelt.

– Tourismus

Je nach Region sind auch hier unterschiedliche Strategien angezeigt. Topdestinationen müssen sich auf dem Weltmarkt behaupten, agglomerationsnahe Freizeitregionen können wachsende Märkte erschliessen, während «alt-touristische» Regionen wohl nur teilweise eine marktfähige Nische finden werden und sich periphere Regionen primär auf einen (allerdings ertragsschwachen) Naturtourismus konzentrieren müssen.

– Energie

Diese Strategie bietet ein grosses Konfliktpotenzial, denn die marktwirtschaftliche Nutzung von Energie (gemeint ist hier die Wasserkraft, während Holznutzung kaum Konflikte mit der Umwelt birgt, im Gegenteil) kann

Eingriffe in die Landschaft bringen, die dem touristischen Potenzial einer Region schaden können. Auch im Verkehr ist es denkbar, von den Transitachsen verstärkt zu profitieren (z.B. Raststätten, Schwerverkehrskontrollzentren, Unterhalt, natürlich auch über den Erschliessungseffekt), allerdings sind die Verkehrsachsen eine Belastung für Mensch und Umwelt und damit für auch für die Strategien «Tourismus» und «Wohnstandort». Der Alpenraum ist zudem ein besonders sensibles Gebiet, und Schädigungen sind zum Teil irreversibel. Weiterführende Überlegungen finden sich im Abschnitt 7.1 d.

b) Abgeltung für Schutzfunktionen

Die heutigen Abgeltungen in der Landwirtschaft dienen heute noch zu einem hohen Mass der Einkommensstützung. Die Abgeltungen sollten künftig enger mit ökologischen Zielen verknüpft werden. Die Mittel, die hierfür seitens der öffentlichen Hand zur Verfügung stehen, sind allerdings begrenzt, und es ist kaum zu erwarten, dass künftig insgesamt mehr Mittel in diese Bereiche fliessen werden.

Dennoch ist diese Strategie, Abgeltungen für Landschaftserhaltung zu beziehen, als Teil einer regionalen Strategie auszuschöpfen. Allerdings ist das Potenzial für ansonsten strukturschwache Regionen kaum ausreichend.

c) Gemischte Strategien

Diese Strategien versuchen, Abgeltungen für öffentliche Güter mit Einkommen am Markt zu kombinieren.

– Regionale Naturpärke

Hiermit wird versucht, den Schutz (und entsprechende Abgeltungen) mit touristischer Wertschöpfung und evtl. der Vermarktung regionaler Produkte zu kombinieren. Allerdings ist von den regionalen Naturpärken nur in wirtschaftlich schwächeren Regionen ein vergleichsweise relevanter regionalökonomischer Effekt zu erwarten.

– Landwirtschaft

Im Alpenraum ist mit einem weiteren Rückgang der Beschäftigung zu rechnen, da auf Grund des fortschreitenden Strukturwandels die Grenzbetriebe (d.h. solche, die unter den gegebenen Umständen gerade noch rentabel sind) die Bewirtschaftung aufgeben werden. «Brachfallen» werden aber nur die Grenzertragsflächen. Die Rückwirkungen auf die Landschaft sind mittel- bis langfristig eine Vorrücken des Waldes, was aber nicht pauschal als gut oder schlecht bezeichnet werden kann: So begrüssen viele Touristinnen und Touristen eine solche Entwicklung, und aus Sicht der Biodiversität gibt es sowohl positive als auch negative Aspekte.

d) Flankierende Strategien

– Grundversorgung und öffentliche Dienstleistungen

Die öffentlichen Dienstleistungen (die in der Regel über die Grundversorgung hinausgehen) im Bereich Post, Telekommunikation, Energie und Verkehr sind für die Wohnbevölkerung, die Gäste und die Unternehmungen eine wichtige Basis. Allerdings dürfen sie in der Bedeutung auch nicht überschätzt werden, wie das Projekt LIBERALISIERUNG zeigt. Bei der Versorgung mit Telekommunikation und Energie bestehen de facto weder grosse relevante Unterschiede zwischen Alpen und übriger Schweiz, noch sieht es danach aus, dass sich die Lage für den Alpenraum spürbar verschlechtern wird. Die postalischen Dienstleistungen können auf bedürfnisgerechte Art auch ohne lokale Postbüros erbracht werden. Am schwierigsten dürfte es sein, die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr unter dem zunehmenden Kostendruck aufrecht zu erhalten. Grundsätzlich muss versucht werden, die öffentlichen Dienstleistungen bedürfnisgerechter und kostengünstiger zu erbringen, und hierfür auch auf nationaler Ebene geeignete Finanzierungsformen zu finden (vgl. Abschnitt 6.6). Dies gilt auch für die Grundversorgung, bei der heute definitionsge-

¹⁶⁴ Vgl. insbesondere Boesch et al. (2006), Entwurf Synthese Projekt FUNALPIN, Arbeitsbericht 9, Abschnitt 4.

mäss gar keine räumlichen Unterschiede im Angebot möglich sind. Auch hier werden zunehmend differenzierte bzw. abgestufte Angebote nötig.

– Verkehrserschliessung

Die Verkehrserschliessung hat heute praktisch überall einen Stand erreicht, der nur durch unrealistisch teure Ausbauten noch wesentlich verbessert werden könnte. Zwar spielt die Erreichbarkeit für den Tourismus eine wesentliche Rolle, doch sind die Möglichkeiten sehr begrenzt, gegebene geografische Unterschiede zu verändern. Allerdings stellt sich in Zukunft vermehrt die Frage des Unterhalts und des Betriebs der Verkehrsinfrastruktur (hohe ungedeckte Kosten).

e) Integrierte Konzepte

Verschiedene Projekte haben Ansatzpunkte für eine integrale Beurteilung und Entwicklung von Regionen entwickelt. Es sind dies Ansätze, die auf einen optimierten Mix der Nutzung sowohl privater als auch öffentlicher Güter ausgerichtet sind.

– Nachhaltige Entwicklung, Monitoring im Tourismus

Die Ansätze im Projekt MONITORING/MANAGEMENT bieten Möglichkeiten, eine Region integral zu beurteilen und ihre Entwicklung laufend zu prüfen.

– Label als Weg zur Sicherung sowohl privater wie staatlicher Mittel

Das Projekt FUNALPIN zeigt, wie die Nachhaltigkeitsleistung von Bergregionen bewertet und zertifiziert und Regionen mit einem Label ausgezeichnet werden könnten. Ein solches Label kann die Entwicklungschancen einer Region stärken, aber nur, wenn die Konsumentinnen und Konsumenten auch wirklich einen Wert hinter diesem Label erkennen können.

– Regionale Kompetenznetzwerke

Dieser Ansatz stammt aus der Wirtschaftspolitik. Es geht darum, Fachkompetenzen der Unternehmungen durch die Zusammenarbeit innerhalb von Branchen und über Branchengrenzen hinweg zu stärken. Auf diese Weise können Synergien genutzt werden, beispielsweise wenn

mehrere Landwirte gemeinsam eine Vermarktung regionaler Produkte anstreben oder wenn die Wertschöpfungskette in der Holznutzung optimiert wird (z.B. Verarbeitung des Abfallholzes vor Ort).

– Raumentwicklung

Die Raumentwicklung versteht sich als Querschnittsaufgabe zur Abstimmung raumwirksamer Entwicklungen (z.B. über Richtpläne, Sachpläne usw.), während sie gleichzeitig spezifische Instrumente wie die Zonenplanung einsetzen kann. Das Raumentwicklungskonzept des Bundes sieht für die alpinen Regionen unterschiedliche Chancen: In den alpinen Tourismuszentren geht es (wie oben erwähnt) um eine auf die Marktposition abgestimmte Weiterentwicklung mit einem Schwerpunkt bei der Bewahrung landschaftlicher Werte und der Vernetzung mit den umliegenden Gemeinden. In den periurbanen Regionen sollen die Siedlungen kompakt gehalten und regional angepasste Arbeitsplätze gefördert werden. In den peripheren ländlichen Gebieten sind die Kleinzentren funktionsfähig zu halten und die intakten Naturlandschaften zu bewahren (vgl. Abschnitt 6.7.3).

f) Bilanz der Strategien

Wenn man diese Strategien simultan betrachtet, fällt auf, dass die agglomerationsnahen Regionen sowohl als Wohn- und Freizeit- als auch als Wirtschaftsstandort gute Chancen haben, während insbesondere der Peripherie der Peripherie wenig angeboten werden kann. Zwar ist der Ansatz der Neuen Regionalpolitik grundsätzlich richtig, dass nämlich die «endogenen Potenziale» dieser Regionen zu entwickeln sind. Es ist aber nüchtern festzuhalten, dass diese endogenen Potenziale, so hoch sie aus subjektiver oder ökologischer Sicht sein mögen, in vielen Fällen das wirtschaftliche Überleben langfristig nicht sichern werden.

Diese Folgerungen werden insbesondere durch die Szenarien und Analysen im Projekt FUNALPIN gestützt.¹⁶⁴ Diese lauten wie folgt:

- Die traditionelle alpine Landschaft hat unter heutigen Rahmenbedingungen einen geringen ökonomischen Wert.

- Die Berglandwirtschaft und auch der extensive Tourismus bringen vergleichsweise wenig Wertschöpfung.
- Selbst Regionen mit intensiver touristischer Nutzung und ausgebauten Infrastrukturen erwirtschaften oft keinen ausreichenden Mehrwert, und zudem führt diese Nutzungsform häufig zu einschneidenden Veränderungen der Landschaft.
- Ohne Transferzahlungen aus dem Rest der Schweiz würden viele alpine Gebiete zu Entleerungsgebieten.
- Diese Transferzahlungen werden in Zukunft vermehrt unter Druck geraten.

Das im Projekt FUNALPIN skizzierte Szenario «Innovation & Nachhaltigkeit» müsste unter anderem die Voraussetzung erfüllen, dass die Transfers weiterhin fliessen, diese aber stärker an effektive Leistungen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung geknüpft sind, insbesondere an effektive Leistungen im Bereich der Landschaftserhaltung (als ein öffentliches Gut resp. eine positive Externalität). Ein zentraler Pfeiler, um diese Leistungen zu messen und zu sichern, wäre ein Zertifizierungssystem (Label-Region).

g) Fazit: Erhaltung um jeden Preis oder geordneter Rückzug?

Letztlich gelangen die Analysen zu eher pessimistischen Einschätzungen für die peripheren Räume. Ähnlich wie etwa bei der Debatte um den Um- und Abbau der Rüstungsbetriebe («Konversion») oder der Uhrenindustrie stellt sich die Frage, ob proaktiv oder passiv, strukturanpassend oder strukturerhaltend eingegriffen werden soll.

Eine Vorwärtsstrategie müsste die vielen Tabu-Fragen in der «Ökonomie des Alpenraums» offen zur Debatte stellen:

- Wie sollen die künftigen Alpenlandschaften aussehen?
- Welche Besiedlung im Alpenraum soll erhalten werden – mit welchen ökologischen Randbedingungen und zu welchem Preis?
- Was ist dem Mittelland die Solidarität mit dem Alpenraum wert – und mit welchem Leistungsauftrag?
- Gibt es Teilregionen, in denen aufgrund des Strukturwandels eine Art «geordneter Rückzug» aus ökonomischen und eventuell auch aus ökologischen Gründen in Kauf zu nehmen wäre?¹⁶⁵

Diese Fragen sind politisch zu entscheiden. Der Stellenwert der Solidarität (nicht nur der «territorialen Solidarität») ist letztlich ein Werturteil und ein gesellschaftlicher Entscheid. Ökonomische Analysen dürfen sich nicht anmassen, hier abschliessende Antworten zu geben, liefern aber zumindest einen Beitrag zur Fundierung der Debatte.

Die moderne Regionalpolitik setzt auf Innovationen und die kreative Nutzung lokaler Ressourcen. Das wirtschaftliche Potenzial dieser Stossrichtungen ist allerdings begrenzt. Die Qualitätssicherung über Labels und das gezielte Monitoring der nachhaltigen regionalen Entwicklung sind Ansätze, die zur Nutzung des wirtschaftlichen Potenzials ohne Gefährdung der Umwelt beitragen können. Viele Alpenregionen werden allerdings trotz dieser Strategien auf direkte Unterstützung (z.B. Finanzausgleich) angewiesen bleiben. Damit bleibt das Ausmass der dezentralen Besiedlung und die hierfür geäusserte Zahlungsbereitschaft in Form von Transfers aller Art eine politische Frage.

Auch institutionelle Reformen können hier einen Beitrag leisten, zum Beispiel die Anbindung von Bergregionen an

¹⁶⁵ Vgl. Frey (2005), Gut, aber zu wenig mutig, In: ARE (Hrsg.) Forum Raumentwicklung, Raumkonzept Schweiz, Diskussionen und Reaktionen, S. 36: «Dringend notwendig wäre beispielsweise, die Frage zu klären, inwieweit dezentrale Besiedlungsstrukturen unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit überhaupt wünschbar sind.» bzw. «Abwanderung als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung (...)».

¹⁶⁶ Im Kanton Bern wurde zur Diskussion gestellt, statt bloss für Agglomerationen neue Institutionen zu schaffen, die Perimeter auf den ländlichen Raum auszudehnen und Regionalkonferenzen zu fördern. Vgl. Regierungsrat des Kantons Bern (2005), Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit. Dies entspricht auch einer Handlungsempfehlung, welche im Rahmen der Evaluation der Investitionshilfe IHG geäussert wurde. Vgl. IDT-HSG/C.E.A.T. (2004), Evaluation der Investitionshilfe für das Berggebiet.

¹⁶⁷ ARE (2006), Ergebnis der Anhörung zum Raumentwicklungsbericht 2005, Economiesuisse (2006), Orientierungslose Neuausrichtung der Regionalpolitik. SP (2006), Neues Wirtschaftskonzept.

die Agglomerationen.¹⁶⁶ Die ökonomischen Analysen sollen nicht eine territoriale Spaltung fördern, sondern dazu beitragen, die gesellschaftspolitisch zu definierende Solidarität so effizient wie möglich umzusetzen.

Die Synthese soll mit den hier gezeigten Grundlagen und Ansätzen für Reformen einen Beitrag zu einer solchen Debatte leisten, im Interesse einer prosperierenden Zukunft für die Alpen und für die übrige Schweiz und im Interesse von wirtschaftlichen und ökologischen Verbesserungen. Die Alpen und der Rest der Schweiz sind ebenso eine Solidargemeinschaft wie die Wirtschaft und ihre natürliche Umwelt – letztlich führen nur gemeinsame, sachbezogene Lösungen einen Schritt weiter.

Für eine nachhaltige Nutzung der alpinen Landschaft gibt es keine Patentrezepte, so wenig wie es «die» alpine Landschaft gibt. Die Forschungsprojekte des NFP 48 haben gezeigt, wie man den Wert der Landschaft erfassen kann und welche wichtige Rolle die Landschaft bereits heute als zentraler Pfeiler im Tourismus spielt. Die Strategien sind klar, sie müssen aber für jede Region individuell konkretisiert werden, und es wird für viele Regionen mit ungünstigeren Voraussetzungen eine grosse Herausforderung sein, wirtschaftliche Perspektiven zu finden und zugleich den Wert von Natur- und Landschaft zu erhalten.

7.2 Hinweise für die Politik

7.2.1 Nationale Politik

a) Regionalpolitik (NRP)

Die Ergebnisse bestätigen grundsätzlich die Stossrichtung der NRP, nämlich die Stärkung der Innovation und der Eigenverantwortung und die Verlagerung der Ausgleichspolitik auf zweckfreie Mittel des Finanzausgleichs. Allerdings geht die NRP von zwei impliziten Annahmen aus, die sich im Licht der Ergebnisse als kritisch erweisen:

- «Alle Regionen können ein endogenes Potenzial entwickeln und mit den vorgeschlagenen Massnahmen überleben»: Dies wird zwar in der Botschaft zur NRP nicht so gesagt, aber suggeriert. Während dies für viele Regionen (im Sinne von IHG-Regionen) zutreffen mag, deuten die Analysen darauf hin, dass die Perspektiven für Teilregionen in der Peripherie der Peripherie in vielen Fällen düster sind. Der Bundesrat umgeht hier eine offensivere Diskussion dieses schwierigen Themas. Auch der Raumentwicklungsbericht des ARE kann diese Lücke nicht füllen, wie sich auch in der Auswertung der Stellungnahmen bestätigt hat.¹⁶⁷ Diese konsequente Fokussierung der NRP entspricht durchaus den Erkenntnissen der Forschung und auch dem Subsidiaritätsprinzip, wirft aber für die Bevölkerung in den Randregionen Fragen auf, die offensiver angegangen werden könnten.
- «Die Grundversorgung wird zu annähernd gleichen Preisen und Qualitäten weiterhin gewährleistet.» Die Debatte um die Grundversorgung ist im Gang. Es ist in vielen Fällen offen, wie die Preis- und Qualitätsgleichheit in Randregionen künftig finanziert wird, und daher ist nicht sicher, ob, in welchen Versorgungssektoren und in welchem Mass künftig Preis- und Qualitätsunterschiede auftreten werden.

Nach der Vernehmlassung wurden in die NRP – im Sinne eines Kompromisses – auch Fördermassnahmen aufgenommen (einzelbetriebliche Förderung), die in unabhängigen Evaluationen als ineffizient beurteilt wurden.

Dies ändert aber nicht viel daran, dass die Stossrichtung stimmt.¹⁶⁸

Die Regionalpolitik sollte also

- die Fokussierung auf die Nutzung endogener Potenziale beibehalten, aber die Debatte um die begrenzten Potenziale der potenzialschwachen Regionen offensiver angehen,
- Lösungen für die offenen Probleme in der Finanzierung der Grundversorgung voran treiben,
- ineffiziente Fördermassnahmen nicht wieder ins Programm aufnehmen und
- das Tabu der Abwanderung bzw. Entleerung durchbrechen und eine offene Diskussion unter Einbezug der Betroffenen führen.¹⁶⁹

b) Finanzausgleich (NFA)

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist eines der wichtigsten Reformprojekte der Schweiz und zielt voll in die Richtung der Empfehlungen verschiedener Projekte: Weniger zweckgebundene und keine finanzkraftabhängigen Subventionen, mehr Eigenverantwortung, mehr Ausgleich effektiv nachweisbarer struktureller Lasten.

Aus dem NFP 48 gibt es letztlich bloss drei kleinere Anmerkungen zur NFA:

- Das Projekt ALPAYS hat gezeigt, dass die strukturell bedingten Mehrausgaben von Alpenkantonen und ihren

Gemeinden in der politischen Debatte eher überschätzt resp. stark gewichtet werden, während die strukturellen Lasten der Zentren eher unterschätzt werden. Letztlich handelt es sich um einen (verteilungs-)politischen Entscheid.

- Der Lastenausgleich sollte sich an den Mehrausgaben von Kantonen und Gemeinden orientieren, die sich auf ungünstige und schwer beeinflussbare Rahmenbedingungen geografisch-topografischer und soziodemografischer Art zurückführen lassen. Der gegenwärtig in der NFA vorgesehene Lastenausgleich wird von den Kantons-grenzen beeinflusst, weil er nur über-, nicht aber unter-durchschnittliche Ausgaben berücksichtigt; dadurch profitieren kleine Kantone, während grosse heterogene Kantone tendenziell benachteiligt sind. Ein solches System könnte auch Kantonsfusionen (aus-)bremsen. Ein Bonus-Malus-System statt des vorgesehenen reinen Bonus-Systems gemäss NFA könnte hier Verbesserungen bringen.
- Auch mit der NFA bleiben zahlreiche Bundessubventionen bestehen, die teilweise widersprüchliche oder falsche Anreize setzen, negative Nebenwirkungen haben oder zu wenig koordiniert sind. Eine vertiefte Überprüfung von Subventionen, insbesondere von Subventionen mit negativen Nebenwirkungen auf Natur und Landschaft, ist deshalb weiterhin angezeigt.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Anderer Meinung ist z.B. Economiesuisse (2006), Orientierungslose Neuausrichtung der Regionalpolitik. Unter anderem wird gefordert, der Bonny-Beschluss müsse aufgehoben werden, die Koordination und Kooperation müsse verbindlicher gefordert werden. Hingegen fordert die SP eine Verlängerung des Bonny-Beschlusses, allerdings auch eine Anpassung bei den Steuervergünstigungen. Vgl. SP (2006), Neues Wirtschaftskonzept, S. 103.

¹⁶⁹ Diese Position wird unter anderem von Pro Natura in den von ihnen formulierten dreizehn Standpunkten zu Siedlung und Landschaft unterstützt: «Die Schweiz ist sehr arm an grösseren siedlungsfreien Räumen. Wo solche Freiräume aufgrund der sich verändernden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen entstehen, soll dieser Prozess nicht um jeden Preis mit öffentlichen Mitteln behindert werden. Vielmehr entstehen durch regionale Abwanderung Gebiete, die als Natur- und Erholungsraum von grosser ökologischer und volkswirtschaftlicher Bedeutung sind.» Pro Natura (2005), Standpunkte Siedlung und Landschaft, S. 12.

¹⁷⁰ Vgl. nebst Ecoplan (2005), Zahlen die Agglomerationen für die Alpen?, und Ecoplan (2004), Subventionieren – schützen – anbieten – nutzen: Natur- und Landschaftsschutz im Spannungsfeld, auch SL (2001), Bundessubventionen – landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend?

¹⁷¹ Wie z.B. Ecoplan (2000), Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten.

¹⁷² BAFU (1998), Landschaftskonzept 1998.

¹⁷³ BAFU (2003), Landschaft 2020.

c) Grundversorgung

Die Reformansätze in diesem Bereich wurden in ALPAYS ausführlich analysiert. Zusammengefasst lauten die Stossrichtungen:

- Grundsatzdebatte verstärken, z.B. mit folgenden Leitfragen:
 - Ist überall derselbe Service public wünschenswert? Wo sind die Grenzen bzgl. Kosten erreicht?
 - Wie viel sind wir für den unrentablen Teil der Grundversorgung zu zahlen bereit?
 - Wie soll dieser Teil finanziert werden? Über Zuschläge in den rentableren Gebieten oder über Abgeltungen aus Steuergeldern?
- Verursacherprinzip durchsetzen:

Wie erwähnt, funktioniert das Verursacherprinzip in vielen Infrastrukturbereichen nicht. Untersuchungen haben es deutlich gemacht: Auffüllen und verdichten in bestehenden Siedlungsgebieten spart gegenüber der Siedlungserweiterung viel Geld.¹⁷¹ Als Korrekturen zu nennen wären zum Beispiel:

 - Vollkostenverrechnung für die Erschliessungs- und Anschlusskosten neuer Siedlungen (Elektrizität, Abwasser); Verzicht auf Preissolidaritäts-Vorschriften z.B. in der Elektrizitätsgesetzgebung
 - Höherer Anteil der Selbstfinanzierung für Gemeindestrassen, d.h. Verminderung der Subventionen des Kantons
 - Umbau des Systems der Verkehrsabgaben und der Verkehrsfinanzierung unter Berücksichtigung der ungedeckten (externen) Kosten
- Quersubventionen kritisch hinterfragen
 - Zunächst müssten die Quersubventionen auch in jenen Sektoren ermittelt werden, in denen die Datengrundlagen noch fehlen resp. nicht öffentlich gemacht wurden (Post, Telekommunikation, Radio und Fernsehen, öffentlicher Verkehr, Strassenwesen usw.).
 - Quersubventionen sind nicht die einzige und vielfach nicht die beste Möglichkeit zur Sicherung der Grundversorgung. Alternativen wie z.B. die Finanzierung

über einen Branchenfonds, über direkte Bestellungen und Abgeltungen durch Bund, Kantone und/oder Gemeinden (allenfalls nach einer Ausschreibung) oder durch zweckfreie Mittel für Kantone und Gemeinden müssten vertieft untersucht werden. Vielleicht könnten sie den Zweck ebenso erreichen, ohne dass überhöhte Preise in den Agglomerationen, Wettbewerbsnachteile für die Universaldienstleister (wie z.B. die Post) und falsche Anreize zu einer Zersiedelung entstehen.

d) Landschaftsschutz

Die Politik im Bereich Landschaftsschutz stützt sich unter anderem auf das «Landschaftskonzept Schweiz»¹⁷² und das Leitbild «Landschaft 2020»¹⁷³. Bei der Umsetzung der Politik zeigt sich, dass das schutzorientierte Instrument der Inventare sein Potenzial noch nicht, aber wohl bald ausgereizt hat (vgl. die BLN-Evaluation, Abschnitt 6.3.2) und nun neue Ansätze gefragt sind, die allerdings oftmals an die Grenzen der Bundeskompetenzen stossen. Aus den Ergebnissen des NFP 48 und den Überlegungen der vorliegenden Synthese lassen sich folgende Stossrichtungen für die weitere Politik ableiten:

Grundsätzlich sollte die Landschaft noch konsequenter als Ressource wahrgenommen werden, bei der ein Gleichgewicht zwischen Schutz und nachhaltiger Nutzung anzustreben ist. Dabei geht es auch, aber nicht nur – wie häufig in den Vordergrund gestellt – um Biodiversität, sondern um den Lebens-, Kultur- und Wirtschaftsraum generell.

Aus den gerade in dieser Synthese deutlich gewordenen engen Verflechtungen zwischen den verschiedenen Landschaftsfunktionen ergibt sich, dass die Raumordnungspolitik als klassisches Koordinationsinstrument ein zentraler Hebel für eine verbesserte Landschaftspolitik ist. Die verschiedenen Aspekte des Landschaftsschutzes sollten vermehrt in die kantonale und regionale Richtplanung einfließen.

Für diese und weitere Stossrichtungen ist es zentral, dass Landschaftsqualitätsziele definiert werden. Diese fehlen heute noch weitgehend. Für verschiedene Landschafts-

typen (z.B. Auenlandschaft, alpine Streusiedlung usw.) können typische Merkmale definiert werden, die aus Sicht des Landschaftsschutzes erhalten oder ausgebaut werden sollten. Dabei können die Bewertungsmethoden aus dem NFP 48 genutzt werden. Diese Qualitätsziele sollten in einem hohen Masse «bottom up», also von lokalen und regionalen Akteuren, festgelegt werden. Sie sollten auch versuchen, sich auf Entwicklungsziele zu einigen, mit denen das angestrebte Profil einer Landschaft umschrieben wird. Verschiedene Projekte des NFP 48 haben gezeigt, wie und mit welchen Hilfsmitteln solche Prozesse in Gang kommen können.

Eine konkrete Anwendung ergäbe sich beispielsweise in der Landwirtschaft, in der Direktzahlungen künftig noch stärker an ökologische Anforderungen gebunden sein sollten. Dabei sollten hier auch die landschaftlichen Aspekte stärker berücksichtigt werden: Ein Teil der Direktzahlungen sollte nur dann ausgerichtet werden, wenn die Landwirtschaft dazu beiträgt, die zu definierenden Landschaftsqualitäten zu erhalten oder zu verstärken.

In einer eingangs erwähnten integraleren Sicht des Landschaftsschutzes sind auch Zielkonflikte nicht ausgeschlossen: Beispielsweise kann eine verstärkte Holznutzung wirtschafts- und energiepolitisch sinnvoll sein, sie kann aber im Einzelfall auch ökologischen Zielen widersprechen. Dies gilt ebenso für die Nutzung von Wind- und Wasserkraft. Wichtig ist, dass bei der Festlegung der angestrebten mittel- bis langfristigen Entwicklung eine umfassende Betrachtung angestellt wird, damit eine umfassende Interessenabwägung erfolgt. Eine solche integrale Sicht ist beispielsweise auch bei den Subventionen des

Bundes angezeigt. Ähnlich wie mit den Agglomerationsprogrammen «Verkehr+Siedlung», bei denen der Bund künftig globale, aber auf ein Agglomerationsprogramm gestützte, Subventionen zusagen will, sollten auch in alpinen Regionen vermehrt sektorübergreifende Subventionen bewilligt werden, die aber an ein umfassendes Raum- und Landschafts-Entwicklungskonzept gebunden sind. Damit könnten Zielkonflikte zwischen verschiedenen sektoral vergebenen Subventionen (Tourismus, Landwirtschaft, Regionalpolitik usw.) vermindert werden.

Fazit: Die Erkenntnisse aus dem NFP 48 stützen die Stossrichtung, dass Landschaftsschutz noch stärker zu einer integralen, ressourcenorientierten Politik werden muss. Die nun vermehrt in Gang kommenden, lokal und regional initiierten Prozesse, in denen Entwicklungsziele festgelegt werden, sind geeignete Gefässe, um den Landschaftsschutz in all seinen Facetten aufzunehmen.

e) Tourismus

Der Raumentwicklungsbericht des ARE enthält für die alpinen Tourismuszentren einige strategische Stossrichtungen, die sich auch im Lichte der NFP 48-Projekte als sinnvoll erweisen (vgl. Abschnitt 6.7.3):¹⁷⁴

- Klare Marktpositionierung: Die Projekte MONITORING/MANAGEMENT und ERREICHBARKEIT haben gezeigt, dass eine klare Profilierung (nicht für alle dieselbe!) wichtig ist.
- Langfristige Erhaltung des «Kapitals Landschaft» und Begrenzung der Siedlungsentwicklung: Mehrere Projekte haben die Bedeutung dieser Ressource gezeigt. Im Bereich des Zweitwohnungsbaus ist es deshalb zentral, dass ein weiterer Ausbau räumlich und mengen-

¹⁷⁴ ARE (2005), Raumentwicklungsbericht 2005, insbesondere S. 96 ff.

¹⁷⁵ Burkard (2005), Agrarsubventionen: Wirkungsanalyse, S. 89.

¹⁷⁶ Lauber (2005), Berglandwirtschaft in 15 Jahren. Strukturentwicklung und Landschaftsveränderungen.

¹⁷⁷ Lauber et al. (2006), Arbeitsmarktabhängiger Strukturwandel im Berggebiet.

¹⁷⁸ Lauber et al. (2006), Auswirkungen unterschiedlicher zukünftiger Rahmenbedingungen für die Berglandwirtschaft auf die Betriebsstrukturen und den Naturwert.

¹⁷⁹ Vgl. Dietschi (2004), Botanische Diversität in Mähwiesen, und Hartmann (2005): Einfluss der landwirtschaftlichen Betriebsstruktur auf die Flächenanteile der Pflanzengesellschaften von Naturwiesen in Mittelbünden.

mässig beschränkt erfolgt, umso mehr als die Einschränkungen für Ausländerinnen und Ausländer (Lex Koller) bald wegfallen dürften. Im Projekt ALPSCAPE konnte zudem gezeigt werden, dass ein Ausbau der Ferien- und Zweitwohnungskapazität aus Sicht der Flächennutzung keine empfehlenswerte touristische Entwicklungsstrategie darstellt (vgl. Abschnitt 4.5.2).

- Vernetzung mit kleineren Tourismusorten, Stärkung als regionale Zentren und regionale Raumentwicklungskonzepte: Verschiedene Projekte (MONITORING/MANAGEMENT, ALPRO, FUNALPIN) zeigen die Bedeutung einer regionalen Gesamtbetrachtung und einer Stärkung von regionalen Zentren.

f) Landwirtschaft

Eine Evaluation der Agrarsubventionen hat gezeigt, dass viele von der Politik avisierten Ziele wie z.B. die dezentrale Besiedlung, die Biologisierung der Landwirtschaft usw. erreicht werden. Die Subventionen wirken aber zum Teil auch ambivalent. So ist z.B. bei der Frage, ob damit in erster Linie Haupt- oder Nebenerwerbsbetriebe gefördert werden, die Betrachtungsweise entscheidend: Bezogen auf die bewirtschaftete Fläche (ha) profitieren die Nebenerwerbsbetriebe überproportional, pro Betrieb profitieren die Haupterwerbsbetriebe am stärksten. Zudem scheint ein Zielkonflikt zu bestehen zwischen der dezentralen Besiedlung und der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft: Das aktuelle System der Agrarsubventionen dient vor allem zum Erhalt der dezentralen Besiedlung und weniger zur Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizerischen Landwirtschaft.¹⁷⁵

Auch im Projekt SULAPS zeigt sich die stabilisierende Wirkung des aktuellen Direktzahlungssystems. Solange dieses System nur moderat angepasst wird, können die durchschnittlichen landwirtschaftlichen Einkommen der in der Landwirtschaft verbleibenden Betriebe nahezu auf dem Niveau von 2002 gehalten werden. In den betrachteten Fallstudienregionen können die erwarteten Einbussen durch eine Erhöhung des ausserlandwirtschaftlichen Ein-

kommens mehr als kompensiert werden.¹⁷⁶ Dies ist allerdings nur möglich, wenn die regionale Wirtschaft die freigesetzten landwirtschaftlichen Arbeitskapazitäten absorbieren kann, d.h., wenn die Landwirtinnen und Landwirte Nebenerwerbsmöglichkeiten haben.¹⁷⁷

Bei einem kompletten Umbau des Direktzahlungssystems, weg von allgemeinen hin zu ausschliesslich ökologischen Direktzahlungen bei gleichzeitiger Nutzungsvorgabe für Flächen, welche aus Biodiversitäts- oder Sicherheitsgründen nicht einwachsen dürfen, würde die Biodiversität auf den weiterhin genutzten landwirtschaftlichen Flächen signifikant zunehmen.¹⁷⁸ Der erhöhte Anteil ökologischer Flächen würde zu tieferen Tierbestandszahlen führen und die Produkterlöse schmälern. Bei einem solchen Systemwechsel würde daher die regional ausbezahlte Direktzahlungssumme um 40%, das durchschnittliche landwirtschaftliche Einkommen gar um die Hälfte sinken.

Das Projekt SULAPS zeigt in allen Szenarien eine Tendenz zum Ausbau des ausserlandwirtschaftlichen Zu- und Nebenerwerbs. Eine Offenhaltung der Kulturlandschaft durch die landwirtschaftliche Nutzung kann somit nicht nur durch Vollerwerbsbetriebe sichergestellt werden. Vor allem das für die Beweidung von Marginalstandorten optimal geeignete Kleinvieh befindet sich oftmals in Kleinbeständen auf Freizeit- und Nebenerwerbsbetrieben. Diese Tatsache sollte berücksichtigt werden, wenn minimale Betriebsgrössen definiert werden, die zur Erlangung von Direktzahlungen nötig sind.

Im Rahmen der Agrarpolitik 2011 wurde die Abschaffung der Ökobeiträge für wenig intensive Wiesen diskutiert. Im Alpenraum können aber solche wenig intensiv genutzten Wiesen sehr hohe Artenzahlen aufweisen (vgl. Abschnitt 4.7.1), insbesondere wenn es sich um trockene Wiesen handelt, und somit über einen hohen botanischen Wert verfügen.¹⁷⁹ Bei einem Wegfall der Beiträge für wenig intensiv genutzte Wiesen im Berggebiet ist somit zu befürchten, dass diese Flächen vermehrt intensiver genutzt werden und dadurch botanisch an Wert verlieren.

Die Tendenz in der Milchviehhaltung geht nach wie vor in Richtung höherer Milchleistung und wird sich im Rahmen der Aufhebung der Milchkontingentierung bis 2009 noch akzentuieren. Dies hat zwei unerwünschte Konsequenzen:

- Einerseits passen die Hochleistungskühe nicht mehr ins saisonale Abkalbungsschema, was zu einer verstärkten Aufgabe der Alpmung führt.
- Andererseits wird sich die Nutzungsintensität der Dauerspässen ohne Ökobeiträge weiter erhöhen, um diese Tiere mit jungem, proteinreichem Futter versorgen zu können. Die bereits heute teilweise Übernutzung von Gunstlageflächen wird sich daher verschärfen und die Qualität des Pflanzenbestandes verschlechtern.

Um diese Entwicklung abzdämpfen, könnten die Beiträge für die Produktion unter erschwerten Produktionsbedingungen (TEP) und die Raufutterverzehrbeiträge verknüpft werden mit der maximalen Laktationsleistung je Milchkuh.

g) Raumentwicklung: Dezentrale Konzentration fördern

Vor- und Nachteile einer dezentralen Besiedlung können aus Sicht der Gesellschaft, der Biodiversität, der Raumplanung und vieler weiterer Perspektiven diskutiert werden. Dies würde den Rahmen dieser Synthese sprengen.¹⁸⁰

Aus ökonomischer Sicht ist festzuhalten, dass die – von Seiten der Raumplanung seit langem postulierte – dezentrale Konzentration mithilft, Kosten zu sparen und damit wirtschaftliches Überleben zu sichern. Verdichtungen in (Regional-)Zentren und bestehenden Siedlungsräumen haben weit geringere Infrastruktur- und andere Folgekosten als die Zersiedelung (siehe Abschnitt 4.3.3).

Die Raumentwicklungspolitik hat seit einiger Zeit vermehrt Instrumente zur Förderung von Siedlungs- und Entwicklungsschwerpunkten an gut erschlossenen Lagen auf-

gegriffen, z.B. in den Kantonen Bern und Waadt. Hingegen fällt das Pendant dazu nach wie vor schwer: Das Bremsen der Zersiedelung und der Siedlungsentwicklung an Lagen, die zwar billig und attraktiv sind, aber raumplanerisch und bzgl. ÖV-Erschliessung ungünstig, z.B. im periurbanen ländlichen Raum. Zu viele politische Strömungen und Marktkräfte stehen diesem Bremsen entgegen. Dennoch muss versucht werden, diesen schwierigen Weg weiter zu gehen. Ansätze sind z.B. verbindlichere regionale Richtpläne, Mechanismen für den Ausgleich von Planungsvor- und -nachteilen, die Festlegung von Standorten und Fahrtenkontingenten für verkehrsentensive Nutzungen und schliesslich eine Debatte über die Rolle und die Kompetenzen der Gemeinden und zur «heiligen Kuh» Gemeindeautonomie.

Diese grundsätzlichen Überlegungen gelten auch im Alpenraum. Das Raumentwicklungskonzept¹⁸¹ enthält verschiedene Ansätze zur Entwicklung des Alpenraums, die allesamt mit den Schlussfolgerungen aus den NFP 48-Projekten übereinstimmen. Es sei nochmals daran erinnert, dass der Alpenraum keineswegs nur «ländlich» ist, sondern auch in den Alpen ein grosser Teil der Bevölkerung in Städten und Agglomerationen wohnt. Entsprechend differenziert müssen auch die Strategien ausfallen (siehe dazu ausführlicher Abschnitt 6.7). Allerdings ist klar: Das Hauptproblem liegt im ländlichen Raum. Dort geht es unter anderem um die Konsolidierung der ländlichen Zentren und eine bessere Zusammenarbeit (untereinander, mit den Agglomerationen, mit Tourismuszentren; Schaffung regionaler Kompetenzzentren). Daneben steht die Erhaltung der Naturlandschaft (Begrenzung der Siedlungsausdehnung, Erhalt von un bebauten und multifunktionalen Landschaften) im Vordergrund. Diese Stossrichtungen werden von den NFP 48-Projekten weitgehend gestützt. Auch bezüglich der limitierten Entwicklungsmöglichkeiten im

¹⁸⁰ Siehe hierzu z.B. ARE (2005), Raumentwicklungsbericht 2005.

¹⁸¹ ARE (2005), Raumentwicklungsbericht 2005, insbesondere S. 96 ff.

¹⁸² ARE (2006), Ergebnis der Anhörung zum Raumentwicklungsbericht 2005.

peripheren ländlichen Raum stimmen die Einschätzungen überein, auch wenn dies im Raumentwicklungsbericht zurückhaltend formuliert ist und primär durch eine gewisse Ratlosigkeit zum Ausdruck kommt, die sich auch in den Stellungnahmen bemerkbar macht.¹⁸²

Auch im NFP 48 wurde für diese Räume kein «Ei des Kolumbus» gefunden. Im Lichte der NFP 48-Projekte müsste verstärktes Gewicht auf das Initiieren eines (regional abgestützten) Strategieprozesses gelegt werden: So wie der Bund durch sein Engagement im Bereich «Agglomerationsprogramme» grosse Aktivitäten ausgelöst hat, könnte er auch im Bereich des ländlichen Alpenraums den Anstoss zu sektorübergreifenden, mittel- bis langfristigen Konzepten geben, in denen gesellschaftliche, ökologische und wirtschaftliche Anliegen ihren Platz haben. Die Lancierung von Modellvorhaben (finanziell unterstützte Pilotprojekte) ist eine Möglichkeit dazu, es wäre aber wünschenswert, in Zusammenarbeit mit den IHG-Regionen, den Kantonen und den Fach- und Interessenverbänden ein koordiniertes Programm zur Erarbeitung von Raum- und Landschafts-Entwicklungskonzepten in peripheren Räumen zu lancieren. In diesem Rahmen kann unter Umständen auch das gezielte Schützen und Freihalten von Landschaften ebenso wie ein selektiver Rückzug aus einzelnen peripheren Räumen eine zweckmässige Strategie sein, ein Tabu-Thema, das im Raumentwicklungsbericht noch kaum zum Ausdruck kommt. Die gemeinsame Lancierung eines «Raumkonzepts Schweiz», das von Bund, Kantonen und Gemeinden erarbeitet werden soll, ist ein viel versprechender Schritt zu einer konkreteren Debatte und deren Umsetzung.

7.2.2 Inputs für kantonale, regionale und kommunale Politik

Unsere politische und gesellschaftliche Ordnung ist vom Gedanken der Subsidiarität geprägt. Es ist daher zentral, dass vorrangig die lokalen und regionalen Akteure ihre Folgerungen aus den vorgelegten Analysen ziehen und entsprechende Massnahmen treffen.

Grundsätzlich können sich die Regionen an den Strategien gemäss Grafik 7-1 orientieren. Hervorheben möchten wir folgende Ansätze:

- Jede Region ist anders: Die Voraussetzungen und Potenziale sind in jeder Region anders. Es geht darum, die lokalen Voraussetzungen bestmöglich zu nutzen und eine regional angepasste Strategie zu finden.
- Partizipation ist zentral: Die Strategie-Entwicklung muss von den lokalen Akteuren ausgehen und breit abgestützt werden, damit sie die nötige Akzeptanz findet.
- Früherkennung: Die Perspektiven sind längst nicht für alle Regionen rosig. Es ist aber besser, sich frühzeitig damit auseinanderzusetzen und darauf einzustellen, als verspätet und defensiv zu reagieren. Nötig sind daher regionale Zukunftsszenarien.
- Überregionale Zusammenarbeit: Trotz grosser Fortschritte werden Entwicklungskonzepte teilweise noch immer in zu kleinen Räumen und zu wenig grossräumig koordiniert voran getrieben.
- Rolle der Kantone: Die Kantone spielen eine Schlüsselrolle in der Aktivierung und Koordinierung der Regionen. Sie sollten Anstösse geben und einen Rahmen schaffen, um die Entwicklung des ländlichen, alpinen Raums aktiv zu planen. Ein Beispiel ist die «Strategie für eine differenzierte Förderung des ländlichen Raums» im Kanton Bern, in deren Rahmen die Regionen selbst ihre Entwicklungspotenziale analysiert und mit dem Kanton abgestimmt haben.

7.3 Was hat das NFP 48 geleistet – wo gibt es noch Lücken?

Das NFP 48 hat im Bereich der wirtschaftlichen Fragen und der Inwertsetzung von Landschaften zahlreiche wichtige wissenschaftliche Grundlagen geleistet. Beispiele sind:

- Zahlreiche verschiedene Bewertungsmethoden und angewandte Studien zum Wert der Landschaft, die für regionale Landschaftsentwicklungskonzepte eingesetzt werden können.
- Die erstmals sowohl auf gesamtschweizerischer wie auf teilregionaler Ebene mit einheitlichen Methoden durchgeführten Finanzstromanalysen, die Licht ins Dickicht der Subventions- und Ausgleichsmechanismen gebracht haben.
- Fundierte Analysen zu den Problemen und Perspektiven der Berglandwirtschaft, beispielsweise Erklärungen und ein Modell zum Phänomen der zunehmenden natürlichen Wiederbewaldung und Prognosemodelle für die künftige landwirtschaftliche Nutzung der Fläche.
- Verschiedene Ansätze zur integralen Beurteilung der Nachhaltigkeit, z.B. mit dem Monitoringsystem für die touristische Entwicklung oder dem Bewertungssystemen ALPRO für landschaftsverändernde Projekte.

Das NFP 48 und die vorliegende Synthese haben auch Lücken sichtbar gemacht. Insbesondere fehlen integrierte wirtschaftliche Entwicklungsszenarien für den verschiedene Raumtypen im ländlichen Raum. Der Alpenraum als Wohnstandort und auch die Chancen für Industrie und Gewerbe (insbesondere in den regionalen alpinen Zentren) wurden zu wenig thematisiert. Weiter fehlt ein fundierter Vergleich der Entwicklungen und Politikstrategien im (alpinen und nicht-alpinen) Ausland, der möglicherweise wertvolle Hinweise geben könnte. Auch wurden noch kaum wissenschaftliche Grundlagen zu einer aktiven Rückzugsstrategie (zu bisherigen Erfahrungen, ihren Folgen für Mensch und Umwelt und ihren Umsetzungs- und Transitionsproblemen) erarbeitet.

Kurze Antworten auf die provokativen Fragen

– Wer kann nun die gezeigten Strategien nutzen und was bringen sie?

Das wirtschaftliche Potenzial der gezeigten Strategien ist begrenzt. Es muss für jede Region individuell ausgelotet werden, welche Strategie zu verfolgen ist. Viele (vor allem periphere, für einen intensiven Tourismus weniger geeignete Regionen) sind weiterhin auf starke finanzielle Unterstützung angewiesen, über dessen Ausmass letztlich die Politik entscheiden muss.

– Welche Massnahmen sind welchen Akteuren zu empfehlen?

Auf Bundesebene schafft der neue Finanzausgleich (NFA) sehr gute Grundlagen. Die Kohärenz verschiedener Strategien (Regionalpolitik, Tourismusförderung, Grundversorgung) kann noch verbessert werden. Auf kantonaler und regionaler Ebene sind die Zukunftsperspektiven noch aktiver und häufig in grossräumigerem Zusammenhang anzugehen.

– Was hat das NFP 48 zur «Nutzung der wertvollen Alpenlandschaften» beigetragen?

Verschiedene Wechselwirkungen – Finanzströme, Landschaftsnutzung, Landwirtschaft und Tourismus – sind dank NFP 48-Projekten wesentlich klarer geworden. Erstmals liegt ein fundierter Überblick über die (begrenzten!) Potenziale verschiedener Strategien für die wirtschaftliche Entwicklung des Alpenraums vor. Das NFP 48 löst die Probleme der Alpen nicht, hat aber ein wesentlich besseres Fundament und viele Anregungen für eine Debatte gebracht, die nun in Praxis und Politik intensiv zu führen ist.