



## DIE GEBIRGSKANTONE

Regierungskonferenz der Gebirgskantone  
Conférence gouvernementale des cantons alpins  
Conferenza dei governi dei cantoni alpini  
Conferenza da las regenzas dats chantuns alpins

wirtschaftsforum  
graubünden denkwerkstatt  
der  
wirtschaft



## Aktionsplan Alpenraum

### Vorschläge für die Ergänzung der Regionalpolitik des Bundes

Schlussbericht

16. November 2020

## Impressum

<i>Herausgeber</i>	Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) & Wirtschaftsforum Graubünden (WIFO GR)
<i>Autoren</i>	<p>Peder Plaz, Brigitte Küng, Jürg Kuster, Lorenz Bösch</p> <p>Für den Inhalt des Berichts sind die Autoren verantwortlich. Der Inhalt kann teilweise von den persönlichen Einschätzungen und Beurteilungen einzelner beteiligter Personen oder der Auftraggeber abweichen.</p>
<i>Arbeitsgruppe</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Martin Aebli (Präsident Gemeinde Pontresina, Stiftungsrat WIFO GR)</li><li>– Eugen Arpagaus (Vertreter Kanton Graubünden / Fachgruppe Tourismus RKGK / Stiftungsrat WIFO GR)</li><li>– Eric Bianco (Vertreter Kanton Wallis / Leiter Fachgruppe Tourismus RKGK)</li><li>– Damian Jerjen (Leiter Fachgruppe Raumordnung RKGK; bis 31.10.2019)</li><li>– Dr. Jürg Kappeler (Förderverein Fachhochschule Graubünden, Stiftungsrat WIFO GR)</li><li>– Nicolas Mettan (Vertreter Kanton Wallis / Fachgruppe Raumordnung RKGK)</li><li>– Roger Michlig (Leiter RW Oberwallis AG, Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis; bis 31.12.2019)</li><li>– Fadri Ramming, Generalsekretär RKGK</li><li>– Valesko Wild (Vertreter Kanton Tessin / Fachgruppe Tourismus RKGK)</li></ul>
<i>Veröffentlichung</i>	16. November 2020
<i>Regierungskonferenz der Gebirgskantone</i>	Der Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) gehören die Regierungen der Kantone Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Graubünden, Tessin und Wallis an. Als Beobachterkantone wirken Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden mit. Die RKGK bezweckt im Kern die gemeinsame Vertretung gebirgspezifischer Anliegen gegenüber dem Bund, den Kantonen, den Verbänden und der Öffentlichkeit sowie eine wirksame Verdeutlichung des Nutzens der Berggebiete für den Zusammenhalt des gesamten Landes und die Erarbeitung gemeinsamer Lösungsansätze für anstehende Herausforderungen im Berggebiet.
<i>Wirtschaftsforum Graubünden</i>	Das Wirtschaftsforum Graubünden (WIFO-GR) versteht sich als Denkwerkstatt der Bündner Wirtschaft und setzt sich für die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandortes Graubünden ein. Das Wirtschaftsforum Graubünden stellt sein Wissen über wirtschaftliche Entwicklungen und Zusammenhänge in Graubünden der Öffentlichkeit in Form von Berichten, Referaten und Diskussionen zur Verfügung.
<i>Offenlegung von Quellen</i>	<p>Die in diesem Dokument verwendeten Inhalte, Angaben und Quellen wurden mit grösster Sorgfalt zusammengestellt. Die Ausführungen beruhen teilweise auf Annahmen, die aufgrund des zum Zeitpunkt der Auftragsbearbeitung zugänglichen Materials für plausibel erachtet wurden.</p> <p>Die verwendeten Quellen und wortwörtlichen Zitate werden offengelegt. Bei der Verwendung von theoretischen oder wissenschaftlichen Konzepten, welche den gegenwärtigen Erkenntnissen der Wissenschaft entsprechen, wird zur Wahrung der Lesbarkeit und Verständlichkeit auf eine explizite Quellenangabe verzichtet.</p> <p>Gleichwohl können RKGK und WIFO-GR keine Haftung für die Richtigkeit der gemachten Annahmen übernehmen.</p>

## Der Beweggrund für den Aktionsplan

Der Bund ist daran, die Berggebietspolitik für die Zeit nach 2024 zu gestalten. Der vorliegende Aktionsplan Alpenraum unterbreitet Vorschläge **zur Weiterentwicklung der Berggebietspolitik des Bundes**. Deshalb liegt der Fokus auf Bereichen, die der **Bund** beeinflussen kann.

Der Aktionsplan **ergänzt** die nach wie vor gültige «**Räumliche Strategie der alpin geprägten Räume der Schweiz (RSA)**», welche die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) im Jahr 2014 veröffentlicht hat. Die RSA wurde als Vertiefung des Raumkonzepts Schweiz verfasst und legt den Schwerpunkt auf die räumlichen Fragen.

Seit der Publikation der RSA vor sechs Jahren hat der sozioökonomische Druck – wie damals schon befürchtet – weiter zugenommen. Die darin formulierten räumlichen Visionen, Handlungsfelder und Strategien sind nach wie vor gültig und eine Basis für den nun vorgelegten **Aktionsplan Alpenraum**. Dieser will nun eine möglichst **konkrete, handlungsorientierte Diskussion auf Bundesebene auslösen**.

## Die Ergebnisse auf einen Blick

1

**Perspektiven für das Berggebiet schaffen:** Der Alpenraum steht unter hohem sozioökonomischem Druck. Wegen der negativen Vorzeichen sind rasch korrigierende Massnahmen zu ergreifen, um den betroffenen Berggebieten intakte Entwicklungschancen zu ermöglichen. Die bisherigen regionalpolitischen Förderinstrumente sind zwar wertvoll, genügen jedoch nicht, um dem Alpenraum eine langfristige Perspektive zu geben. Deshalb braucht es ergänzend zu den regionalpolitischen Förderinstrumenten auch gezielte Massnahmen in den für das Berggebiet wichtigen Gesetzen.

---

2

**Das Berggebiet ist vielgestaltig:** Das Berggebiet ist kein homogener Raum. Auch innerhalb des Berggebiets gibt es Unterschiede bezüglich der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten. Vor hohen Herausforderungen steht nicht nur, aber insbesondere der periphere Alpenraum (Seitentäler zu den Haupttalachsen). Aufgrund seiner verkehrstechnisch benachteiligten Lage hat er die schlechtesten Voraussetzungen für eine sozioökonomisch günstige Entwicklung. Mit der Stärkung der Talachsen soll verhindert werden, dass die peripheren Räume den Anschluss verlieren.

---

3

**Chancen nutzen:** Der Alpenraum umfasst mehr als ein Drittel der Landesfläche und bietet je nach Betrachtungsperimeter 12 % bis 25 % der Bevölkerung der Schweiz eine Heimat. Er ist zugleich für viele Schweizerinnen und Schweizer ein Rückzugsort für Erholung und Sport. Die Sicherung als Wirtschafts-, Kultur- und Naturraum braucht auch in Zukunft ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten und stabile Gemeinwesen. Trotz schwierigen sozioökonomischen Entwicklungen in den letzten Jahren sind Chancen für bessere Perspektiven vorhanden. Diese gilt es zu nutzen!

Die Erschliessung des Berggebietes mit leistungsfähigen digitalen Infrastrukturen ermöglichen neue Impulse und bietet die Chance, das Beschäftigungsangebot sowie das Aus- und Weiterbildungsangebot in den Alpen zu diversifizieren. Auch verkehrsmässig gilt es die Erschliessung zu optimieren.

Die «Arbeitwelt 4.0» schreitet sehr dynamisch voran. Für verschiedene Tätigkeiten wird dezentrales Wohnen und Arbeiten möglich. Die Erreichbarkeit von Zentren wird dadurch relativiert bzw. es werden Mischformen ermöglicht.

Dank der Digitalisierung können auch Aus- und Weiterbildungen auf tertiärer Stufe dezentralisiert werden. Diese Möglichkeit ist durch Präsenzunterricht in den Haupttalachsen zu ergänzen. Dadurch kann dem Brain-Drain entgegengewirkt werden und die Bergbevölkerung wird von Reise- und Aufenthaltskosten entlastet.

Die Klimaveränderung bedingt strukturelle Anpassungen im Tourismus. Die «Sommerfrische» gewinnt an Bedeutung und der klassische Wintertourismus wird sich auf weniger und höhere Lagen konzentrieren. Auch in der Beherbergungsbranche ist eine hohe Dynamik bei den Bedürfnissen der Gäste zu beobachten. Die Formen der Beherbergung entwickeln sich weiter

und werden laufend vielfältiger. Der Tourismusbranche sind die Rahmenbedingungen zu geben, damit sie sich im Bereich der Infrastruktur und im Bereich der Angebote schrittweise diesen Entwicklungen anpassen kann.

Das Berggebiet verfügt über vielfältige natürliche Ressourcen. Diese gilt es differenziert in Wert zu setzen. Den grössten Wertbeitrag leistet heute und in Zukunft die Nutzung der Wasserkraft für die erneuerbare klimafreundliche Stromproduktion. Hinzu kommt ein gewisses Potenzial an Solar- und Windstromproduktion, welches im Berggebiet besonders gut genutzt werden kann. Für periphere Räume soll auch der Schutz von Natur- und Landschaft eine Wertschöpfungsquelle werden. Die Bewirtschaftung der land- und alpwirtschaftlichen Flächen trägt dazu bei, der Erosion vorzubeugen sowie den Wasserhaushalt zu stabilisieren. Diese Aufgabe wird durch die Veränderung des Klimas in Zukunft noch bedeutungsvoller.

---

## 4

**Die Bundespolitik muss die Nutzung von Chancen ermöglichen:** Mit den bestehenden regional- und tourismuspolitischen Förderprogrammen werden die unternehmerischen Projekte und damit das Unternehmertum im Berggebiet gut unterstützt. Sie werden von Bund, Kantonen und Unternehmen als wertvoll und zielführend beurteilt und bleiben deshalb weiterhin notwendig.

Zusätzlich sind in den Bundesgesetzen aber differenziertere Lösungen zu treffen, welche den Verhältnissen im Berggebiet Rechnung tragen. Heute sind die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen nicht ausreichend differenziert. Dies erschwert es dem Berggebiet und insbesondere dem peripheren Alpenraum, die sich bietenden Chancen zu nutzen. Deshalb müssen die rechtlichen Handlungsspielräume in den kommenden Jahren gezielt erweitert werden. So erwarten die Gebirgskantone vom Bund namentlich die wirksame Förderung einer Hochbreitbandinfrastruktur, gezielte Initiativen im Rahmen seiner Bildungspolitik (Entwicklung von digitalen Aus- und Weiterbildungsangeboten auf der tertiären Bildungstufe) sowie die Schaffung von dezentralen Arbeitsplätzen im Sinne der «Arbeitswelt 4.0». Die laufende Wirkungsanalyse des Zweitwohnungsgesetzes (Art. 19 ZWG) ist zu nutzen, um Instrumente, die im ZWG bereits enthalten sind, zu optimieren. Und die sich in Revision befindlichen energierechtlichen Rahmenbedingungen müssen sicherstellen, dass die Berggebiete auch künftig an der Wertschöpfung aus der Wasserkraft und anderen Energieproduktionen Zukunft angemessen partizipieren. Ferner sollen Natur- und Landschaftsschutzleistungen abgegolten werden.

---

## 5

**Vier strategische Stossrichtungen für die Berggebietspolitik:** Die Berggebietspolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden muss in den kommenden Jahren gemeinsam auf die folgenden strategischen Stossrichtungen ausgerichtet werden:

1. **Haupttalachsen stärken:** Die gut erschlossenen Haupttalachsen bringen Dynamik und Beschäftigungsvielfalt und damit Perspektiven in das Berggebiet. Stärkt der Bund die Entwicklung der Zentrumstäler im Alpenraum (insb. Rhonetal, Bündner Rheintal, Raum Bellinzona, Urner Reusstal), ergeben sich positive Beschäftigungseffekte für weite Teile des Alpenraumes. Ebenso können die Haupttalachsen durch den Ausbau der digitalen

Aus- und Weiterbildungsangebote, die mit dezentralen Präsenzveranstaltungen ergänzt werden, belebt werden. So kann dem Brain-Drain entgegengewirkt werden und die Bergbevölkerung wird von Reise- und Aufenthaltskosten entlastet. Dies stärkt die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen im Berggebiet.

2. **Tourismus flexibel weiterentwickeln:** Der Tourismus schafft das grösste Beschäftigungspotenzial im Berggebiet. Er bietet auch eine Basis für attraktives Wohnen im Berggebiet. Der Tourismus muss sich mit Blick auf Innovationen und den Klimawandel weiterentwickeln können. Dazu ist eine stärker differenzierte Gestaltung der raumwirksamen Bundesgesetzgebung erforderlich.
3. **Wohnen & Arbeiten neu gestalten:** Vermehrtes Wohnen und Arbeiten im Berggebiet stärkt die gesellschaftlichen Strukturen im Berggebiet. Dank der Digitalisierung können viele Tätigkeiten dezentral ausgeübt werden. Wohnen und Arbeiten im Berggebiet wird so für neue Tätigkeiten möglich («Arbeitswelt 4.0»). Der Bund kann durch das Vorantreiben der «Arbeitswelt 4.0» im Eigenbereich mit dezentralen Arbeitsplätzen vielfältige Beschäftigungsmöglichkeiten in den Berggebieten unterstützen.
4. **Natürliche Ressourcen in Wert setzen:** Die Inwertsetzung der natürlichen Ressourcen stabilisiert den finanziellen Haushalt der öffentlichen Hand im Berggebiet und sichert damit auch den Wohnstandort und die Handlungsfähigkeit der Regionen. Der Bund prägt die einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Stromproduktion, die forstwirtschaftliche Nutzung sowie den Natur- und Landschaftsschutz. Die Schutz- und Nutzinteressen müssen zu beidseitigem Vorteil besser und flexibler aufeinander abgestimmt werden.

## 6

**Der «Aktionsplan Alpenraum» ist konkret:** Die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) und das Wirtschaftsforum Graubünden (WIFO-GR) schlagen dem Bund vor, sich mit folgenden konkreten Ideen zur Verbesserung der Standortqualität des Alpenraumes zu beschäftigen:

- Stärkung der Wasserkraft und des Wassermanagements
- Digitaler Anschluss des Alpenraums sicherstellen
- «Arbeitswelt 4.0» beim Bund entwickeln
- Digitale Aus- und Weiterbildung und dezentrale Forschung
- Instrumente des Zweitwohnungsgesetzes für die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung optimieren
- Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen anpassen
- Flexiblere Agglomerationsperimeter für bessere Verkehrslösungen

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Der Beweggrund für den Aktionsplan</b>	<b>3</b>
	<b>Die Ergebnisse auf einen Blick</b>	<b>4</b>
	<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Positionierung des vorliegenden Berichts</b>	<b>9</b>
	1.1 Zuständigkeiten und Kompetenzen in der Regionalpolitik .....	9
	1.1.1 Hausaufgaben der Berggebiete .....	9
	1.1.2 Rolle des Bundes .....	9
<b>2</b>	<b>Vielfältiges Berggebiet</b>	<b>11</b>
	2.1 Das Berggebiet ist keine homogene Region .....	11
	2.2 Identifikation der peripheren Räume des Berggebietes .....	11
<b>3</b>	<b>Gründe für die Unterstützung des Berggebietes</b>	<b>15</b>
	3.1 Allgemeine Begründung der Regionalpolitik .....	15
	3.1.1 Strategieansätze zum Umgang mit wirtschaftlich schwachen Regionen .....	15
	3.1.2 Die Schweiz hat eine hohe Balance zwischen den beiden Ansätzen entwickelt .....	15
	3.1.3 Die Chancen der Regionen sind nicht nur topografisch bedingt, sondern beeinflussbar .....	16
	3.2 Verankerung der Berggebietspolitik in der Bundesverfassung .....	17
<b>4</b>	<b>Übersicht über die aktuellen Argumentationslinien zur Berg- und Regionalpolitik in der Schweiz</b>	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>Viele Analysen zur Lage und zu den Chancen des Schweizer Berggebietes – eine Synthese</b>	<b>20</b>
	5.1 Synthese aus den verschiedenen Analysen und Empfehlungen .....	20
<b>6</b>	<b>Überblick und Diskussion zur aktuellen Politik des Bundes</b>	<b>22</b>
	6.1 Diskussion der heutigen Strategie des Bundes .....	22
	6.1.1 Problemanalyse, Vision und Ziele .....	22
	6.1.2 Instrumente .....	22
	6.1.3 Fazit: Regionalpolitische Instrumente beibehalten aber ergänzen .....	23
	6.2 Beurteilung des Bundesrates von 2019 .....	23
<b>7</b>	<b>Erkenntnisse aus der Covid-19-Pandemie</b>	<b>25</b>
	7.1.1 Entwicklung in der Schweiz .....	25
	7.1.2 Der Tourismus ist stark betroffen .....	25
	7.1.3 «Arbeitswelt 4.0» als neue Chance .....	27

<b>8</b>	<b>Weiterentwicklung der Berggebietspolitik des Bundes nötig</b>	<b>29</b>
8.1	Allgemeines regionalpolitisches Ziel .....	29
8.2	Erschliessung .....	29
8.3	Ausrichtung auf die Zukunftschancen des Berggebiets .....	29
8.3.1	Chance: Tourismus .....	29
8.3.2	Chance: Wohnen: Entwicklung von Pendeloptionen .....	31
8.3.3	Chance: Arbeitswelt 4.0: Optionen durch die Digitalisierung .....	32
8.3.4	Chance: Wert der natürlichen Ressourcen .....	33
<b>9</b>	<b>Strategische Stossrichtungen für die Berggebietspolitik</b>	<b>35</b>
9.1.1	Strategische Stossrichtung 1: «Haupttalachsen stärken»: .....	35
9.1.2	Strategische Stossrichtung 2: «Tourismus flexibel weiterentwickeln» .....	38
9.1.3	Strategische Stossrichtung 3: «Wohnen & Arbeiten neu gestalten» .....	39
9.1.4	Strategische Stossrichtung 4 «Natürliche Ressourcen in Wert setzen» .....	41
<b>10</b>	<b>Massnahmenvorschläge zuhanden des Bundes</b>	<b>43</b>
10.1	Vorschlag: Stärkung der Wasserkraft und des Wassermanagements .....	43
10.2	Vorschlag: Digitalen Anschluss des Alpenraumes sicherstellen .....	44
10.3	Vorschlag: «Arbeitswelt 4.0» beim Bund entwickeln .....	44
10.4	Vorschlag: Digitale Aus- und Weiterbildung und dezentrale Forschung .....	45
10.5	Vorschlag: Instrumente des Zweitwohnungsgesetzes für die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung optimieren .....	46
10.6	Vorschlag: Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen anpassen .....	46
10.7	Vorschlag: Flexiblere Agglomerationsperimeter für bessere Verkehrslösungen .....	47
10.8	Priorisierung der Vorschläge .....	47
Anhang 01	Ausgewählte Artikel der Bundesverfassung mit relevanten Anknüpfungspunkten für die Regionalpolitik in der Schweiz	50
Anhang 02	Analysen zur Lage und zu den Chancen des Schweizer Berggebiets - Auszüge aus verschiedenen Studien .....	51
Anhang 03	Ausgewählte Abschnitte aus dem Bericht des Bundesrates zur «Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete» von Februar 2015 (PLB) .....	58
Anhang 04	Quellen .....	61



## 1 Positionierung des vorliegenden Berichts

### 1.1 Zuständigkeiten und Kompetenzen in der Regionalpolitik

Der vorliegende Aktionsplan zeigt auf, wie die Entwicklung des Berggebietes mit verschiedenen Massnahmen stabilisiert und gefördert werden kann. Damit wird den Menschen im Berggebiet wieder eine langfristige Perspektive eröffnet. Der Aktionsplan muss von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam umgesetzt werden. Dabei sehen wir folgende Rollenteilung:

#### 1.1.1 Hausaufgaben der Berggebiete

Umgang mit knappen Mitteln koordinieren und überdurchschnittliche Anstrengung in der Standortentwicklung

Die Kantone und Gemeinden im Berggebiet haben im Wesentlichen drei Hausaufgaben zu erledigen:

Der bestehende und der weiter steigende sozioökonomische Druck im Alpenraum fordern von den Kantonen und Gemeinden im Berggebiet einen kreativen Umgang mit den eigenen Möglichkeiten, um mit den Veränderungen umgehen zu können.

Dazu gehören **Defensivstrategien**, die auf einen **optimierten Einsatz der knapper werdenden Mittel durch Koordination abzielen**. Im Fokus stehen interkommunale Zusammenarbeiten mit dem Ziel, Netzwerkeffekte bei der Bereitstellung von staatlichen Leistungen zu nutzen oder Optimierungen bei der Infrastruktur- und Entwicklungsplanung zu suchen. Unter Umständen sind weitergehende Effekte besser auch durch Gemeindefusionen anzustreben.

Das Berggebiet kann auch **Chancen nutzen**. Dazu braucht es **Offensivstrategien**, die versuchen, das sich bietende Potenzial zu nutzen. Hierzu müssen – im Sinne einer «Hausaufgabe» - die **Fähigkeiten im Bereich der Standortentwicklung und der Strategie- und Projektfähigkeit verbessert werden**. Zudem sind die Offensivstrategien durch die bestehende und künftig neu zu gestaltende Regionalpolitik des Bundes zu unterstützen.

Die Kantone des Berggebiets sind gefordert, **laufend zu analysieren**, wie die Bundespolitik weiter zu differenzieren ist, um den spezifischen regionalen Verhältnissen im Berggebiet besser Rechnung zu tragen. Das ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, damit Spielräume für eine weitere Entwicklung geöffnet werden können und sich Chancen überhaupt nutzen lassen.

#### 1.1.2 Rolle des Bundes

Die bestehenden regionalpolitischen Förderinstrumente sind wertvoll, genügen aber nicht

Der Bund soll im Berggebiet weiterhin primär dem Prinzip **«Hilfe zur Selbsthilfe»** folgen. In diesem Sinne unterstützt er bereits heute chancenreiche Themen im Berggebiet mit **gezielten Anreizen und Fördermitteln**. Die wichtigsten regionalpolitischen Förderinstrumente des Bundes sind die Neue Regionalpolitik (NRP), das Programm Innotour, die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH), Schweiz Tourismus (ST) und das Bürgerschaftswesen. Sie sind sehr wertvoll, genügen jedoch nicht, um insbesondere dem stark unter Druck stehenden Alpenraum eine langfristige Perspektive zu geben.

Die zentralen «Stellschrauben» für die regionale Entwicklung bilden nicht die regionalpolitischen Förderinstrumente, sondern die **sektoralpolitischen Gesetze**, die für das Berggebiet von besonderer Bedeutung sind, wie zum Beispiel in den Bereichen Verkehr, (Fach-)Hochschulwesen, Raumordnung, Energie, Landwirtschaft, Umwelt, Natur- und Landschaft sowie Zweitwohnungen u.a.m..

Mehr spezifische  
Handlungsspielräume  
schaffen

Um dem peripheren Berggebiet neue Impulse verleihen zu können, braucht es deshalb **ergänzend** zu den bestehenden regionalpolitischen Förderinstrumenten **gezielte Massnahmen in diesen Sektoralpolitiken**. Das erfordert eine differenzierte Sichtweise auf die Problemstellungen im Berggebiet und entsprechend differenziertere Rechtsgrundlagen. Ziel ist, die Handlungsspielräume der Akteure im Berggebiet (Unternehmen, Kantone und Gemeinden) zu erweitern. **Der vorliegende Bericht geht spezifisch der Frage nach, welche gesetzlichen Differenzierungen den Handlungsspielraum der Akteure im Berggebiet wirkungsvoll erweitern müssen**, um den sozioökonomischen Herausforderungen im Berggebiet besser begegnen zu können.

## 2 Vielfältiges Berggebiet

### 2.1 Das Berggebiet ist keine homogene Region

Das Berggebiet ist nicht homogen

Das Berggebiet<sup>1</sup> umfasst 37% aller Gemeinden und 71% der Fläche der Schweiz. Das statistische Berggebiet definiert sich im Wesentlichen über die Höhenlage und die Steilheit von Flächen sowie dem Anteil Berggebietsflächen pro Gemeinde. In den Kantonen Wallis, Graubünden, Appenzell-Innerrhoden, Glarus, Ob- und Nidwalden sowie Uri lebt die Bevölkerung vollständig, im Tessin zu über 90 % und im Kanton Appenzell Ausserrhoden zu rund 70 % im Berggebiet. Lediglich in fünf Kantonen der Schweiz ist die Bevölkerung vollständig ausserhalb des Berggebietes ansässig<sup>2</sup>. Das statistische Berggebiet beschreibt keine homogene Region. Entsprechend stehen auch nicht alle Regionen im Berggebiet gleichermassen unter Druck. Ausgehend vom statistischen Berggebiet ergeben sich folgende Differenzierungsmöglichkeiten:

- Die **Regionen des Berggebietes am nördlichen Alpenrand sowie Teile des Tessins und des Juras** profitieren wirtschaftlich und gesellschaftlich vergleichsweise stark von der guten Erreichbarkeit der Metropolitanregionen Zürich, Bern, Lugano/Bellinzona/Locarno und Lausanne sowie von grenznahen Agglomerationen (z.B. Lombardei). Sie haben sich in der Vergangenheit mehrheitlich positiv entwickelt und verfügen über gute Zukunftschancen.
- Im Alpenraum selbst können die **grossen Talachsen**<sup>3</sup> ebenfalls auf eine gute Entwicklungsphase zurückblicken und verfügen über dynamische Perspektiven. Sie spielen zunehmend Motor für die angrenzenden, periphereren Regionen.
- Die übrigen Regionen bilden das **periphere Berggebiet**. Diese Regionen kämpfen mit der stagnierenden und verletzlichen Entwicklung des Tourismus, kennen kaum Impulse aus andern Wirtschaftszweigen und sind in der Regel von Abwanderung betroffen. Sie sind fern der Metropolitanregionen und die Wirtschaftsstruktur ist stark durch den Tourismus geprägt.

Die Landwirtschaft spielt im ganzen Berggebiet als Bewirtschafterin der Kulturlandschaft eine wichtige Rolle. Ihre volkswirtschaftliche Bedeutung hat aber an Gewicht gegenüber andern Sektoren verloren (Beschäftigung, Wertschöpfung).

Massnahmen fokussieren, um Wirkung zu erzielen

Der Aktionsplan stellt die Herausforderungen und die Bedürfnisse des peripheren Berggebietes in den Vordergrund. Zusätzliche Massnahmen sollen primär in diesen Gebieten wirken, werden jedoch auch darüber hinaus ausstrahlen.

### 2.2 Identifikation der peripheren Räume des Berggebietes

Das periphere Berggebiet kann durch **dynamische Indikatoren (z.B. Bevölkerungs-, Beschäftigten- oder Geburtenentwicklung) oder durch statischen Indikatoren (z.B. Erreichbarkeit oder Standortqualität)** beschrieben werden.

#### Bevölkerungsentwicklung:

Laut den **Bevölkerungsprognosen** wird die Bevölkerung vom Oberwallis über die Zentralalpen bis nach Graubünden abnehmen (vgl. Abbildung 1, rot eingefärbte Regionen). Die betroffenen Regionen sind weitgehend dem peripheren Berggebiet zuzuordnen.

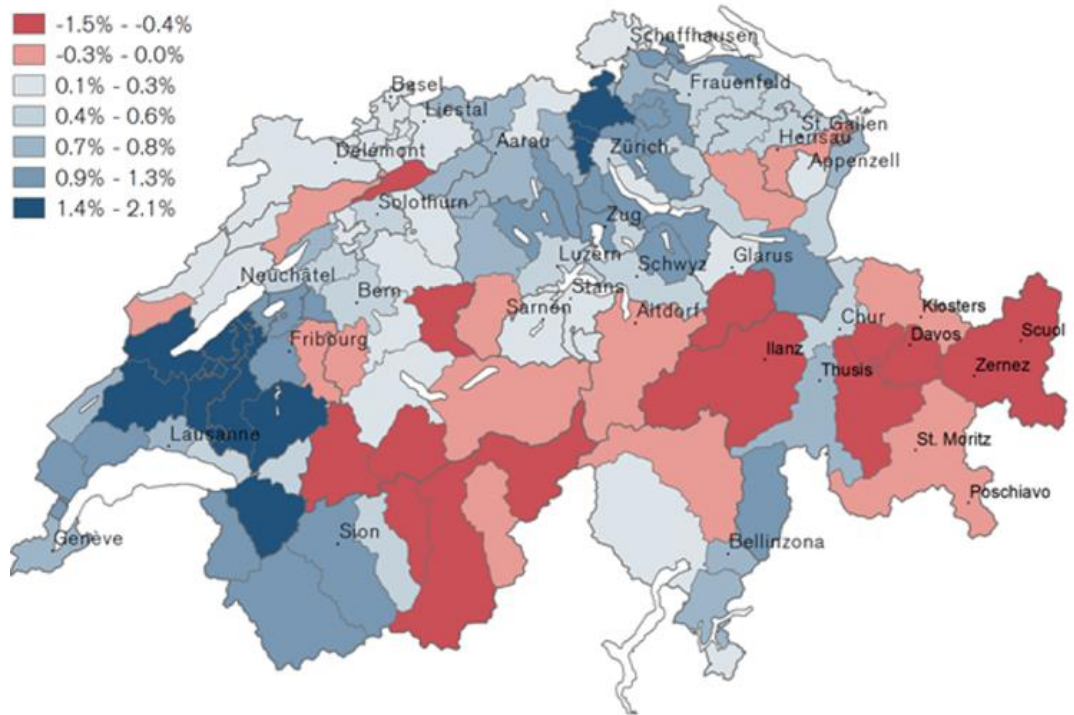
<sup>1</sup> BFS: Neue statistische Definition der Berggebiete, 2019

<sup>2</sup> AG, GE, TG, SH, BS

<sup>3</sup> Rheintal, Linthebene-Walensee-Sarganserland, Reusstal, Aaretal, Rhontal, Sottoceneri, Magadino-Ebene und untere Leventina

Abbildung 1

Szenario zur regionalen Bevölkerungsentwicklung 2014 bis 2040



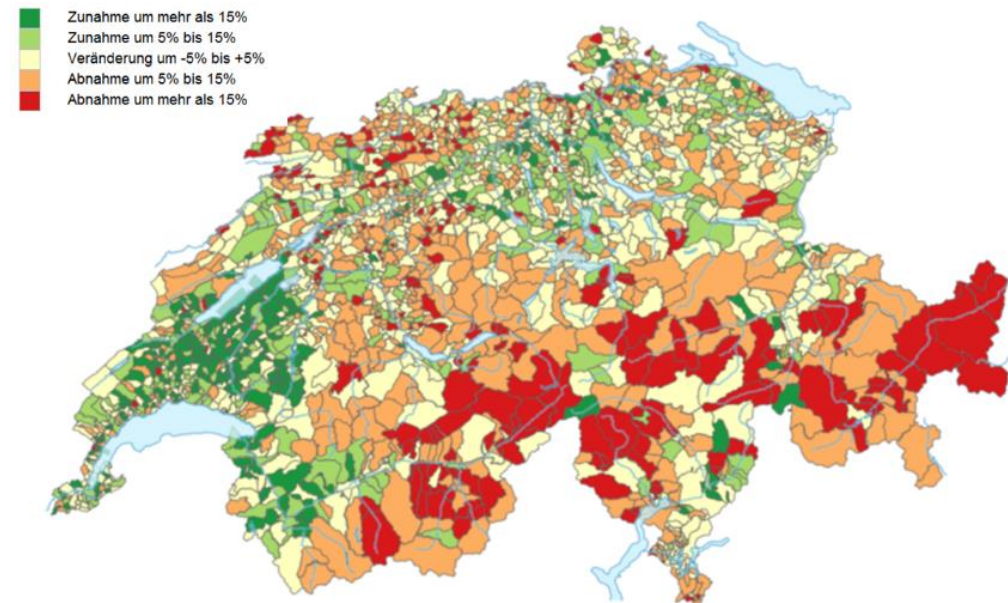
Quelle: Credit Suisse (2015): Regionalstudie Kanton Graubünden, S. 25

### Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen

Die nachstehende Übersicht zeigt die Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen im Alter von 20 bis 49 Jahren in den letzten 8 Jahren. Die orange und rot eingefärbten Gemeinden zeigen eine Abnahme der Erwerbstätigen. Sie liegen weitgehend im peripheren Berggebiet (vgl. Abbildung 2). Die arbeitende Bevölkerung wandert aus diesen Räumen ab.

Abbildung 2

Veränderung der Zahl der erwerbstätigen Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 49 Jahren von 2010 - 2018



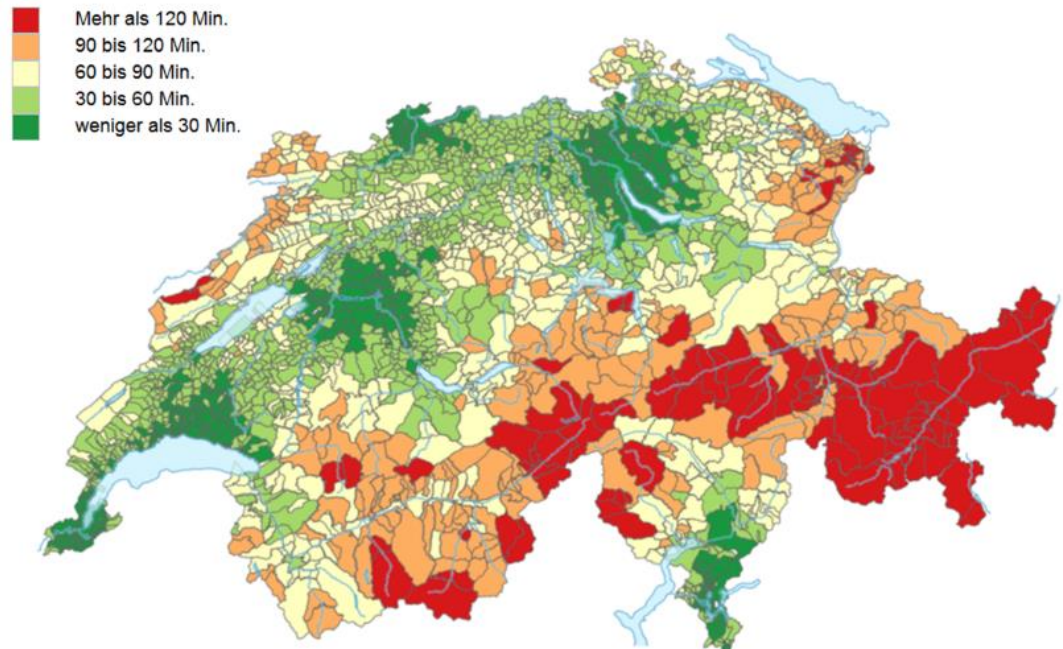
Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden basierend auf BFS Ständige Bevölkerung

### Erreichbarkeit

Die Abbildung 3 zeigt die zeitliche Erreichbarkeit der Kernstädte in den Metropolitanräumen mit dem öffentlichen Verkehr aus allen Gemeinden.

Abbildung 3

Zeitbedarf für die Fahrt mit dem öffentlichen Verkehr in die nächstgelegene Kernstadt einer Metropolitanregion (Städte Zürich, Genf, Basel, Bern, Lausanne oder Lugano)



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden basierend auf BFS

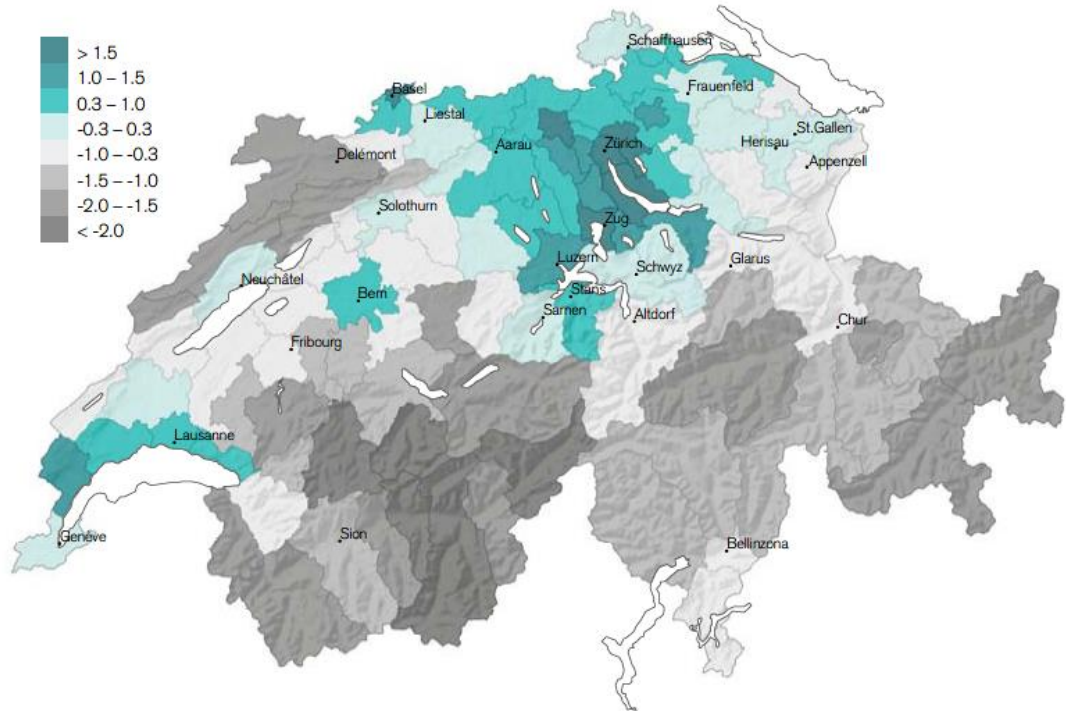
Die Gemeinden mit einer schlechten Erreichbarkeit (rot und orange) liegen mehrheitlich im peripheren Berggebiet. Auffallend ist die hohe Übereinstimmung mit den Gemeinden und Regionen, die sich in Zukunft kritisch entwickeln (Abbildung 1) oder erwerbstätige Bevölkerung verloren haben (Abbildung 2).

### Standortattraktivität

Der Standortqualitätsindikator der Credit Suisse (vgl. Abbildung 4) deckt sich weitgehend mit der Karte zur Erreichbarkeit der Kernstädte (vgl. Abbildung 3). Der CS-Indikator berücksichtigt die Erreichbarkeit, die Verfügbarkeit von hochqualifizierten Arbeitskräften sowie die steuerliche Attraktivität für natürliche und juristische Personen.

Abbildung 4

Standortqualitätsindikator (SQI), synthetischer Index, CH = 0



Quelle: Credit Suisse (2019)

### Fazit:

Die **peripheren Berggebiete** können durch bedeutende Entwicklungsindikatoren und über die Erreichbarkeit gut umschrieben werden. Sie umfassen grosse Teile der Kantone Wallis, Uri, Glarus, Tessin und Graubünden sowie grosse Teile des Berner Oberlandes.

## 3 Gründe für die Unterstützung des Berggebietes

### 3.1 Allgemeine Begründung der Regionalpolitik

#### 3.1.1 Strategieansätze zum Umgang mit wirtschaftlich schwachen Regionen

Zwei grundsätzliche Ansätze stehen zur Verfügung

Alle Staaten sind mit wirtschaftlich schwächeren Regionen konfrontiert. Der Umgang der Politik mit diesen Regionen kann grundsätzlich nach zwei Ansätzen ausgerichtet werden.

- **«Akteuransatz»:** Massstab jedes politischen Handelns ist die Steigerung des Gesamtwohlstands der Bevölkerung, ausgedrückt in aktuellen monetären Dimensionen. Das bedeutet, dass die jeweilige Politik davon ausgeht, dass die Bevölkerung in diejenigen Regionen zieht, wo die Rahmenbedingungen die besten Einkommensaussichten eröffnen.
- **«Territorialer Ansatz»:** Die jeweilige Politik versucht alle Regionen des Landes zur wirtschaftlich-gesellschaftlichen Blüte zu treiben, damit die Bevölkerung nicht migrieren muss. Das staatliche Handeln orientiert sich an der Schaffung von optimalen Voraussetzungen, damit in allen Regionen eine positive Entwicklung stattfinden kann.

Meistens verfolgt das staatliche Handeln beide Ansätze, jedoch in unterschiedlichen Ausprägungen. Beispielsweise hat die USA in der Vergangenheit den «Akteuransatz» betont. Der homogene Sprach-, Kultur und Wirtschaftsraum und die grossen landschaftlichen Ressourcen erleichterten diese Politik. Der Akteuransatz ist mit folgenden Kosten verbunden: a) Die Kosten der Migration für die abwandernde und die aufnehmende Bevölkerung sowie b) die Rückbau- und Bewirtschaftungskosten für die verlassenen Gebiete. Solange die externen Effekte des Ansatzes nicht monetarisiert werden, werden diese Kosten meistens nicht berücksichtigt. Sinnbildlich für diese Politik in den USA steht die Region des «rust belt<sup>4</sup>».

Europa ist historisch vom Territorialansatz geprägt. Seit jeher bestanden durch verschiedene Sprachen und Kulturen bedeutende Migrationshürden. Mit dem Zusammenwachsen der Staaten zur Europäischen Union und insbesondere mit der Einführung der Personenfreizügigkeit entstand in der EU eine deutlich stärkere Dynamik in Richtung Akteuransatz (z.B. Migration aus dem Süden und aus Mitteleuropa in Richtung Westeuropa). Die Einführung der gemeinsamen Währung hat diese Dynamik noch verstärkt. Demgegenüber entwickelt die EU diverse politische Instrumente, um die territoriale Strategie zu stützen. Noch hat sich in Europa kein Gleichgewicht zwischen den beiden Ansätzen herausgebildet.

#### 3.1.2 Die Schweiz hat eine hohe Balance zwischen den beiden Ansätzen entwickelt

Die Schweiz vereint die beiden Ansätze

An sich würde in der Schweiz vieles für die Dominanz des Akteuransatzes sprechen. Die kurzen Distanzen, vollständige Personenfreizügigkeit zwischen den Kantonen, die einheitliche Währung sowie das stark ausgebaute Verkehrssystem würden dafür sprechen. Es ist jedoch offensichtlich, dass die sprachliche und kulturelle Vielfalt die Bevölkerungsdynamik bremst. Zusätzlich stärken der Föderalismus, verbunden mit der jeweiligen Finanzautonomie, sowie der nationale und die kantonalen Finanzausgleiche den territorialen Ansatz. Dadurch

---

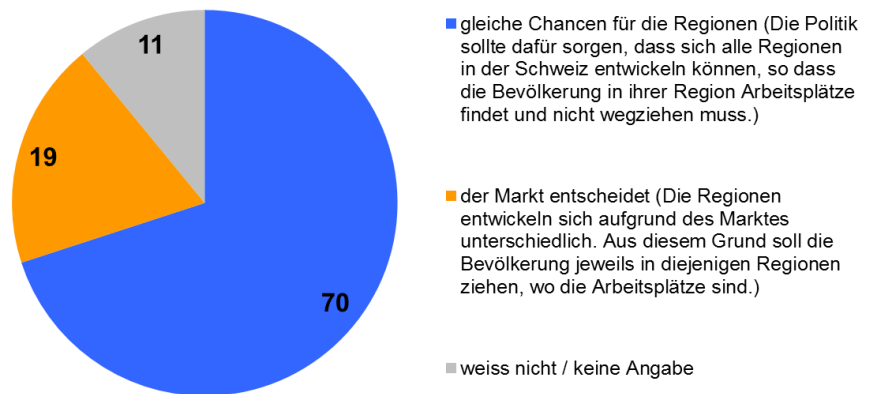
<sup>4</sup> Der Rust Belt („Rostgürtel“), früher Manufacturing Belt, ist die älteste und größte Industrieregion der USA. Er erstreckt sich im Nordosten der USA entlang der Großen Seen von Chicago über Detroit, Cleveland, Cincinnati und Pittsburgh bis an die Ostküste zu den Ausläufern der Metropolregionen Boston, Washington D.C. Seit der Krise der 1970er Jahre begann der Übergang vom Manufacturing Belt zum Rust Belt (Rust wegen der alten Eisenindustrie), die wirtschaftliche Bedeutung der Region nahm rapide ab. Erste Anzeichen für einen Niedergang oder zumindest für eine strukturelle Krise gab es bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts, als ein Großteil der Eisenerzförderung an den Oberen See verlegt wurde. In den 1960er Jahren begann mit der Abwanderung der Schwerindustrie in die billiger produzierenden Entwicklungsländer der eigentliche Niedergang. Arbeitsplätze in Bergbau und Schwerindustrie verschwanden. An die Stelle des Manufacturing Belts als wachstumsstärkste Region ist heute der Sun Belt im Süden des Landes getreten. Dieser Strukturwandel wirkte sich regional unterschiedlich aus: Städte wie Cincinnati oder Pittsburgh zogen Technologie- und Dienstleistungsunternehmen an, in denen zahlreiche neue Arbeitsplätze geschaffen wurden, andere wie Detroit oder Youngstown verloren seit den 1960er Jahren über die Hälfte ihrer Bevölkerung und sind von hoher Arbeitslosigkeit, Kriminalität und urbanem Verfall geprägt.

verfügen die Gemeinwesen vor Ort über einen beträchtlichen finanzpolitischen Handlungsspielraum der eine Politik der Selbstbehauptung und Eigenverantwortung erleichtert. Die eng begrenzten räumlichen Ressourcen sorgen zu dem dafür, dass die Schweiz das «Veröden» grosser Regionen nicht zulassen will. Die Schweiz hat gelernt beide Ansätze gezielt einzusetzen und ringt immer wieder um das «richtige» Gleichgewicht. **So ist der «Pendelverkehr» akzeptiert. Die Bevölkerung kann in der Region wohnhaft bleiben und an der Wertschöpfung an den potenzialreichsten Standorten teilnehmen.**

Eine aktuelle Befragung der Schweizer Bevölkerung zeigt, dass diese den Territorialansatz hoch gewichtet (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 5

Haltung der Schweizer Bevölkerung zum Territorial- und Akteurprinzip (Gestellte Frage: Welche der politischen Ziele unterstützen Sie eher? N=1'023 Einwohner der Schweiz ausserhalb des Kernberggebiets)



Quelle: GFS Zürich (2019)

### 3.1.3 Die Chancen der Regionen sind nicht nur topografisch bedingt, sondern beeinflussbar

Die Chancen der Regionen sind nicht nur topografisch bedingt, sondern beeinflussbar

Weshalb einzelne Regionen sich gut entwickeln und andere verlieren oder bedeutungslos bleiben ist breit untersucht. Es scheinen wenige Umfeldfaktoren entscheidend zu sein<sup>5</sup>:

- Die **geografischen, topografischen und geologischen Gegebenheiten** (z.B. Gebirge, Gewässer, Rohstoffe) bilden die Grundlagen, für die Entwicklung einer Region. Entscheidend ist nicht, was eine Region zu bieten hat, sondern ob das, was sie zu bieten hat, derzeit in der (Welt-)Wirtschaft benötigt wird. Beispielsweise ist der Strom aus Wasserkraft heute sehr systemrelevant. Der Schweizer Alpenraum verfügt daher über eine wertvolle Ressource. Würde die Wasserkraft durch eine andere Energiequelle substituiert, verlöre sie an Wert.
- Die **Erschliessung** der Regionen hat eine hohe Bedeutung in einer arbeitsteiligen Welt. Wobei je nach Technologiestand andere Erschliessungsformen im Vordergrund stehen (z.B. Digitalisierung).
- Gute **politische Institutionen** ermöglichen einer Region Stabilität, Sicherheit, tiefe Produktionskosten und Handlungsfähigkeit, um im internationalen Wettbewerb zu bestehen.
- **Politische und kulturelle Grenzen** (Religion, Sprache) unterstützen die Selbstbehauptung können aber auch Hürden darstellen, um sich bietende Chancen zu nutzen.

<sup>5</sup> Keine vollständige Aufzählung



Diese wenigen Faktoren zeigen, dass die Standortgunst einer Region einerseits durch Lage und Natur gegeben sind, diese jedoch von dynamischen Faktoren überlagert werden. Während für den Handel früher schiffbare Gewässer eine hohe Bedeutung hatten, verlangt die heutige Dienstleistungsgesellschaft Hochgeschwindigkeitszüge, Fluginfrastrukturen und leistungsfähige Datenübertragungsinfrastrukturen. **Heute können dank der aktiven Gestaltung von Standorten (z.B. Schaffung von Infrastrukturen, Gestaltung von attraktiven Siedlungen und ÖV) viele Regionen eine wertschöpfende Funktion einnehmen. Die Digitalisierung scheint es möglich zu machen, dass auch periphere Berggebiete neue Chancen wahrnehmen können.**

### 3.2 Verankerung der Berggebietspolitik in der Bundesverfassung

Verschiedene  
Anknüpfungspunkte in  
der Bundesverfassung

Die Schweizerische Bundesverfassung bringt ein regionalpolitisches Verständnis auf der Basis des Territorialprinzips zum Ausdruck. **Art. 103 BV** ist die **allgemeine Grundlage für regionalwirtschaftliche Förderung**. Verschiedene weitere Verfassungsartikel fordern den Bund auf, den dezentralen Bedürfnissen gerecht zu werden, was eine klare Aufforderung ist in den entsprechenden Sektoralpolitiken auf die schwächeren Regionen besonders Rücksicht zu nehmen. Eine Übersicht dazu findet sich in Anhang 01.

## 4 Übersicht über die aktuellen Argumentationslinien zur Berg- und Regionalpolitik in der Schweiz

Die Berggebietsförderung wird periodisch kontrovers diskutiert. Nachfolgend werden die wichtigsten Argumentationslinien kurz dargestellt.

### Pro-Argumente

Für die Aufrechterhaltung der Besiedelung (und damit der Förderung) des Berggebiets sprechen derzeit aus nationaler Sicht folgende Überlegungen:

- Das Berggebiet umfasst circa **45% der Landesfläche** und etwa 12% der Bevölkerung (bzw. 25% der Bevölkerung, sofern die Zweitwohner mitgezählt werden).
- **Das Berggebiet soll allgemein in Wert gesetzt** und als wirtschaftlich stärkerer Raum (Nettozahler statt Nettoempfänger, vgl. Kanton Obwalden) gestaltet werden.
- **Eine positive touristische Handelsbilanz** für die Schweiz ist durch das Berggebiet möglich. Der **Rückzugsort für das Mittelland** (sprich Zweitwohnungen und Erholungsgebiet für Ausflüge) ist nur denkbar, wenn das Berggebiet über gesunde gesellschaftliche und wirtschaftliche Strukturen verfügt.
- Das Berggebiet verfügt aus Sicht der öffentlichen Finanzen aller drei Staatsebenen auch über **leistungsstarke Wirtschaftsräume** (z.B. Gstaad, St. Moritz).
- **Das Erreichen verschiedener politischer Ziele** im Berggebiet (z.B. Nutzung des Rohstoffes Wasser, des Naturraums, des Verkehrskorridors, der Energieproduktion) setzt voraus, dass die Bevölkerung im Berggebiet die Ziele mitträgt und aktiv unterstützt. Das ist nur möglich, wenn die Bergbevölkerung davon auch einen angemessenen Nutzen hat.
- Die Besiedelung des Berggebiets reduziert den **Siedlungsdruck** im Mittelland.
- Die Schweiz zieht einen wesentlichen Teil ihrer **Identität** aus der Bergbevölkerung und dem Berggebiet.
- Obwohl periphere Berggebiete in den letzten Jahrzehnten unter hohen sozioökonomischen Druck geraten sind, versprechen aktuelle Trends (insb. Digitalisierung, Energie- und Klimapolitik, das Überdenken von Lieferketten) **eine langfristig bessere Entwicklung**, sofern die Gebiete nicht vorzeitig aufgegeben werden.

### Contra-Argumente

Gegen eine Aufrechterhaltung der Besiedelung und einer speziellen Förderung des Berggebiets sprechen aus nationaler Sicht primär folgende Überlegungen:

- Das Berggebiet ist derzeit – im nationalen Vergleich<sup>6</sup> – eher von wertschöpfungsschwachen Branchen geprägt.
- Die Besiedelung des Berggebietes führt tendenziell zu hohen staatlichen Kosten pro Kopf als Folge der dünnen Besiedelung und der geografischen und topografischen Nachteile (insbesondere kostenintensive Erschliessung aufgrund der Topografie).
- Das Berggebiet soll als Naturraum bewahrt werden, um so den schwindenden Naturraum im Mittelland zumindest teilweise abzufedern.
- Mit dem Finanzausgleich wird auf Ebene des Bundes bereits genügend zum regionalpolitischen Ausgleich beigetragen.

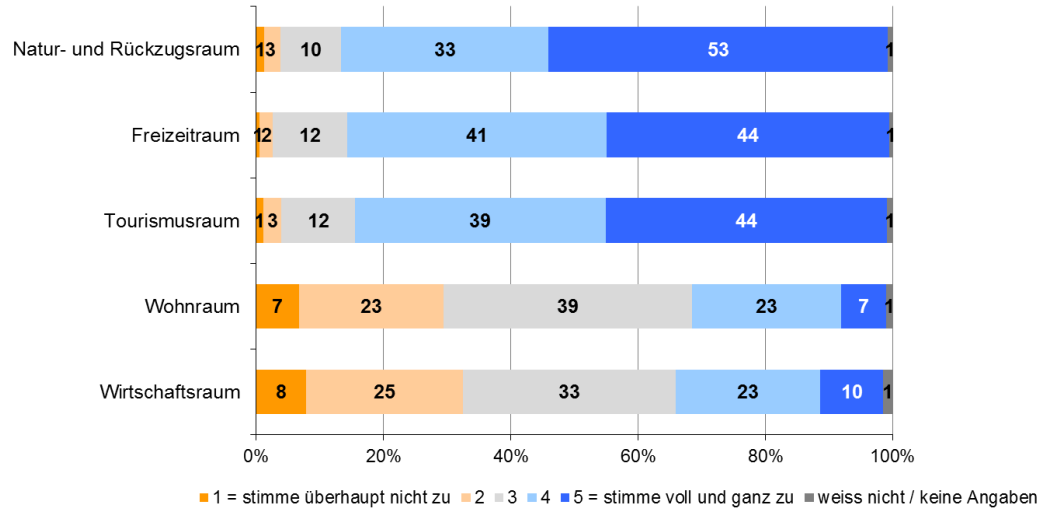
---

<sup>6</sup> Im internationalen Vergleich weist das Schweizer Berggebiet hingegen eine sehr starke Wertschöpfung auf.

Die Umfrage des SECO zeigt auf, dass die Schweizer Bevölkerung einer Berggebietsförderung wohlwollend gegenüber steht (vgl. Abbildungen 7 und 8).

Abbildung 6

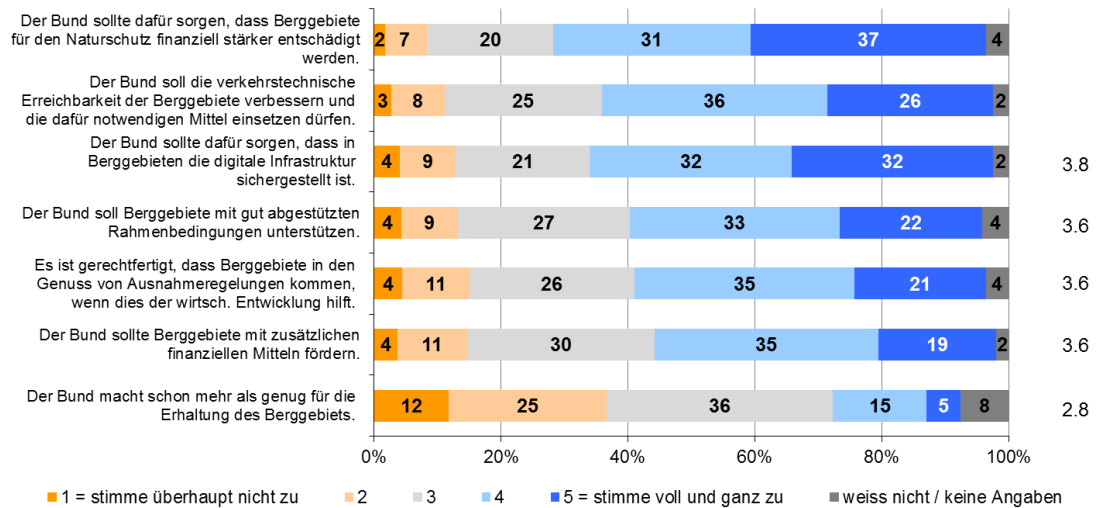
Haltung der Schweizer Bevölkerung zur Rolle des Berggebiets (Frage: Wie sehr stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Das Berggebiet dient der Schweiz heute als ...; n=1'023 Einwohner der Schweiz ausserhalb des Kernberggebiets)



Quelle: GFS Zürich (2019)

Abbildung 7

Haltung der Schweizer Bevölkerung zur Förderung des Berggebiets durch den Bund (Gestellte Frage: Inwiefern stimmen Sie folgenden Aussagen zu? N=1'023 Einwohner ausserhalb des Kernberggebiets)



Quelle: GFS Zürich (2019)

## 5 Viele Analysen zur Lage und zu den Chancen des Schweizer Berggebietes – eine Synthese

Verschiedene Institutionen haben sich zu den Herausforderungen eingehend geäußert

Mehrere Institutionen haben sich in letzter Zeit mit der Entwicklung der Berggebiete und des Alpenraumes befasst und Analysen und Einschätzungen vorgelegt<sup>7</sup>:

- Regierungskonferenz der Gebirgskantone (2014), Bericht «Räumliche Strategie der alpin geprägten Räume in der Schweiz»
- Bericht des Bundesrates (2015) zur Politik des Bundes für die ländlichen Räume und das Berggebiet → Siehe hierzu das nachstehende Kapitel 7.
- Wirtschaftsforum Graubünden (2018), «Alptraum - Ein Blick in die Zukunft - Ableitung von Vision, Strategien und Hausaufgaben für die Bündner Politik»
- Rat für Raumordnung (2018), «Megatrends und Raumentwicklung Schweiz»
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für das Berggebiet (2019), «Die Berggebiete und ländlichen Räume 2035 – Herausforderungen und Chancen»
- Avenir Suisse (2017), «Strukturwandel im Schweizer Berggebiet» und (2020) «Zentrumstäler – Die Haupttäler als Entwicklungsachsen des Berggebietes»

Diese Berichte sind unabhängig voneinander entstanden und ermöglichen einen guten Überblick über die Thematik (Kurzzusammenfassungen der Berichte finden sich in Anhang 02). Da die Erkenntnisse der erwähnten sowie der weiteren Studien weitgehend übereinstimmen, beschränken wir uns im Folgenden auf eine Synthese aus den verschiedenen Analysen und Empfehlungen.

### 5.1 Synthese aus den verschiedenen Analysen und Empfehlungen

Hohe Übereinstimmung der unterschiedlichen Studien bezüglich Ausgangslage und Lösungsansätzen

Die Erkenntnisse und Einschätzungen aus diesen Studien, ergeben folgende Synthese:

- Innerhalb des **Berggebietes ist von unterschiedlichen Ausgangslagen** auszugehen. Die Regionen am nördlichen Alpenrand in Pendeldistanz zu den städtischen Zentren können auf eine vergleichsweise erfolgreiche sozioökonomische Entwicklungsphase zurückblicken und ihre Perspektiven sind auch für die Zukunft gut bis sehr gut. Ähnliches gilt für Teile des Jura.
- Die **Talböden der Haupttäler im Alpenraum (auch Haupttalachsen oder Zentrumstäler genannt) entwickeln sich vergleichsweise** gut und bieten Perspektiven für die künftige Entwicklung des Berggebiets. Von entscheidender Bedeutung ist ein im Vergleich zum ganzen Alpenraum breit diversifizierter Arbeitsmarkt sowie Arbeitsplätze die von den staatlich geprägten Bereichen Bildung, Verwaltung und Gesundheit getragen werden. Im Vergleich zu den Metropolitanregionen ist der Arbeitsmarkt in den Haupttälern aber nach wie vor deutlich enger und weniger diversifiziert.
- Besonders **grosse sozioökonomische Herausforderungen bestehen in den peripheren Berggebieten**, d.h. vom mittleren Wallis und seinen Seitentälern dem Alpenhauptkamm folgend über die Regionen im Berner Oberland, im Tessin, im Kanton Uri sowie Glarus Süd bis und mit nahezu ganz Graubünden mit Ausnahme des Bündner Rheintales. Grund für die sozioökonomischen Herausforderungen sind der strukturelle Wandel im Tourismus und die nach wie vor fehlenden alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten als Folge zu langer Pendeldistanzen zu den integrierten und diversifizierten Arbeitsmärkten der Metropolitanregionen. Alle Studien zeigen auf, dass der **sozioökonomische Druck in diesem Teilraum des Berggebietes in den letzten Jahrzehnten wesentlich zugenommen** hat und die sozioökonomischen Zukunftsaussichten für die nächsten Jahrzehnte schlecht sind.

<sup>7</sup> Selbstverständlich bestehen noch weiterer Studien und Analysen zum Thema. Wir beschränken uns vorliegend aber auf die aufgeführten Berichte.

- Die Studienautoren sehen **langfristig durchaus Entwicklungspotenziale für die peripheren Berggebiete**. Diese Potenziale werden weiterhin in den bestehenden Wirtschaftszweigen **insbesondere im Tourismus, der Landwirtschaft, der Wasserkraft und Energiegewinnung sowie dem Gewerbe** gesehen. Neu wird jedoch die Chance erkannt, dass aufgrund der digitalen Anbindung auch **die Ausbildung** sowie das **Wohnen und Pendeln** in diesen Räumen in verschiedensten Formen **vermehrt möglich** wird und damit eine einseitige Abhängigkeit vom Tourismus etwas gelöst werden könnte. Die Publikation «Alptraum» des Wirtschaftsforums Graubünden nennt auch den Begriff «posttouristische Gesellschaft». Damit würden neue, breitere Perspektiven für Wohnen und Arbeiten im peripheren Berggebieten möglich. Aufgrund dieser Chancen gehen die Studien davon aus, dass es sich lohnt, sich für den Erhalt der peripheren Berggebiete als Wohn-, Tourismus- und Wirtschaftsraum engagiert einzusetzen.
- Alle Studien betonen **zwei Strategieansätze**, zur Erschliessung der Potenziale und zur Nutzung der Chancen in den Berggebieten:
  - Einerseits sollen die bestehenden **öffentlichen und unternehmerischen Kräfte in den Regionen gebündelt und gefördert** werden. Dazu eignen sich primär die bestehenden Förderprogramme der Neuen Regionalpolitik sowie der Tourismuspolitik. Es braucht hier allenfalls Anpassungen dieser Instrumente. Die Programme werden jedoch grundsätzlich als zweckdienlich betrachtet. Zudem wird einer stärkeren Koordination im Berggebiet (z.B. Gemeindefusionen, regionale und überregionale Zusammenarbeit, Fokussierung) viel Gewicht zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen beigemessen.
  - Andererseits wird betont, dass die bestehenden Förderprogramme alleine nicht genügen sondern dass einige Rahmenbedingungen verbessert werden müssen, um letztlich echte Perspektiven für die peripheren Berggebiete zu schaffen. Dazu gehören **Massnahmen im Kontext von Sektoralpolitiken**, wie die verkehrstechnische Erschliessung, die Reduktion der erzwungenen Bildungsabwanderung («Brain-Drain»), die digitale Versorgung, mehr Ermessensspielraum in den raumplanerischen Instrumenten und in den Projektverfahren sowie attraktivere Voraussetzungen für Wohnen und Pendeln.
- Es besteht ferner eine hohe Übereinstimmung in der Analyse der Ausgangslage, den künftigen Perspektiven und der geeigneten Handlungsansätze. Es stellt sich deshalb primär die Frage, wie man rasch **zielgerichtet handelt** und sich auf **Massnahmen mit möglichst hoher Hebelwirkung** konzentrieren kann.

Auch aus der Sicht dieser Untersuchungen ist die Weiterentwicklung der Berggebietspolitik primär auf die Wirkung des in Kapitel 2.2 definierten peripheren Berggebietes auszurichten. Die Stärkung der Haupttalachsen bleibt für die Entwicklungsmöglichkeiten des peripheren Berggebietes wichtig.

## 6 Überblick und Diskussion zur aktuellen Politik des Bundes

Regionalpolitik in Agglomerationspolitik und PLB gegliedert

Im Grunde betreibt der Bund Regionalpolitik in zwei Räumen. Einerseits verfolgt er die Agglomerationspolitik (AggP), um die Herausforderungen der Metropolitanräume zu bewältigen und andererseits begegnet er den Herausforderungen ausserhalb der urbanen Gebiete mit der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete (PLB).

### 6.1 Diskussion der heutigen Strategie des Bundes<sup>8</sup>

#### 6.1.1 Problemanalyse, Vision und Ziele

Herausforderungen richtig erkannt jedoch unzureichend berücksichtigt

Der Bericht des Bundesrates zur Politik des Bundes für die ländlichen Räume und das Berggebiet aus dem Jahre 2015 (PLB) stellt die Regionalpolitik der Schweiz umfassend dar (ein Kurzüberblick hierzu findet sich in Anhang 03). Die Herausforderungen werden treffend dargestellt. Gemäss Bericht entspricht die Politik des Bundes für die ländlichen Räume und das Berggebiet eher einem historisch gewachsenen Massnahmenportfolio als einer kohärenten Strategie entspricht.

Die PLB des Bundes beschränkt sich nicht nur auf die Berggebiete mit besonderen sozioökonomischen Herausforderungen, sondern umfasst alle ländlichen Räume und Berggebiete. Entsprechend schwierig ist es, eine stringente Strategie zu formulieren. Die adressierten Gebiete unterscheiden sich bezüglich Herausforderungen und adäquaten Massnahmen zu stark.

Neben der Regionalpolitik beeinflussen nämlich verschiedene Sektoralpolitiken die Chancen und Möglichkeiten des Berggebiets. Es handelt sich dabei insbesondere um die Verkehrspolitik, die Hochschulpolitik, die Umwelt- und Raumordnungspolitik, die Energie- und Klimapolitik, die Landwirtschaftspolitik sowie die Organisation der Bundesverwaltung und der bundesnahen Betriebe.

#### 6.1.2 Instrumente

Regional- und tourismuspolitische finanzielle Förderprogramme sind gut aufgestellt

Kern der direkten Berggebietsförderung bildet heute die «Neue Regionalpolitik» (NRP). Es handelt sich um ein Förderprogramm zugunsten von unternehmerischen Projekten im Berggebiet. Ähnlich wirken die Instrumente der Tourismuspolitik, die ihre Wirkung primär im Berggebiet entfalten. Der Bund unterstützt damit Schweiz Tourismus, die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit sowie das Förderprogramm Innotour. Alle diese Instrumente sind heute unbestritten und erweisen den Berggebieten im Bereich der Förderung von unternehmerischen Aktivitäten wertvolle Dienste.

Sektorale Massnahmen zur Verbesserung der Standortqualität im peripheren Berggebiet notwendig

Nebst diesen direkten Förderprogrammen spielen jedoch verschiedene bundesstaatliche Sektoralpolitiken eine wesentliche Rolle bei der Berggebietsförderung, ohne dies ausdrücklich zu adressieren.

Soll die Standortqualität in den strukturschwachen Regionen im Alpenraum aber ernsthaft verbessert werden, genügen die finanziellen Förderprogramme der Regional- und Tourismuspolitik nicht. Es braucht dazu Weichenstellungen in einzelnen Sektoralpolitiken.

Eine ähnliche Schlussfolgerung zogen auch die Experten im Grundlagenbericht zur Formulierung der PLB.<sup>9</sup> Die vorgeschlagenen Massnahmen werden dennoch sehr zurückhaltend formuliert. Die PLB beschränkt sich auf einen begrenzt wirksamen Koordinationsansatz. Die einzig konkrete, sektoralpolitische Massnahme im Bericht PLB dürfte **die Idee einer Reform des Raumplanungsgesetzes sein**. Ob diese das Berggebiet stärkt oder schwächt, ist von deren

<sup>8</sup> In diesem Kapitel werden Textbausteine aus dem Bericht «Gedanken zur Weiterentwicklung der NRP, Experten-Input zur Bearbeitung des Postulats Brand» von Peder Plaz aus dem Jahr 2018 nochmals in ähnlicher Weise verwendet.

<sup>9</sup> Mayer, H. et al (2014): Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz

Ausgestaltung abhängig. Bei der Formulierung dieser Empfehlungen stand wohl das politisch Machbare und weniger das langfristig Notwendige im Vordergrund. Von einem solchen Ansatz kann keine entscheidende Wirkung erwartet werden.

Politisch ist es sehr schwierig Regeln zu Gunsten der Berggebiete anzupassen. Die regionalpolitischen Interessen stehen nämlich in Konkurrenz zu vielfältigen anderen – zum Teil sehr gewichtigen – Interessen, die im Parlament von einer Mehrheit aus den Agglomerationen vertreten und unterstützt werden. Dies stellt auch der Bundesrat selbst in seinem Bericht zum Stand der Umsetzung der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete aus dem Jahr 2019 fest.

Trotzdem muss es das Berggebiet versuchen, einige Weichen zu stellen, um dem Ziel des Disparitätenabbaus näher zu kommen. Was im Finanzausgleich auch den Agglomerationen zum Vorteil gereichen würde. Zu diesem Zweck sollten einige wenige konkrete und in absehbarer Zeit umsetzbare **Massnahmen in den Sektoralpolitiken zur Verbesserung der Standortqualität im Berggebiet diskutiert** und angestossen werden.

### 6.1.3 Fazit: Regionalpolitische Instrumente beibehalten aber ergänzen

Für das Berggebiet sind zusätzliche sektoralpolitische Massnahmen erforderlich

Die heutige Regionalpolitik des Bundes unterstützt **unternehmerische Projekte und das Unternehmertum im Berggebiet mit den bestehenden regional- und tourismuspolitischen Förderprogrammen gut. Diese sind zwingend beizubehalten.** Sie sind unbestritten und werden von Bund, Kantonen und weiter betroffenen Akteuren als wertvoll und zielführend beurteilt.

Die Verbesserung der Standortqualität durch gezielte Anpassungen verschiedener Sektoralpolitiken hat keine Fortschritte gemacht. **Namentlich müssten bei der Raumordnungs- und Umweltpolitik, der Verkehrspolitik und dem Service Public gezielte Massnahmen, welche die Standortqualität insbesondere der peripheren Berggebiete verbessern, endlich realisiert werden.**

## 6.2 Beurteilung des Bundesrates von 2019

Raumwirksame Sektoralpolitiken als Herausforderung

Im Jahr 2019 hat der Bundesrat dem Parlament zum Stand der Umsetzung der Agglomerationspolitik 2016+ und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete Bericht<sup>10</sup> erstattet. Darin gelangt der Bund zum Schluss, dass die Herausforderungen im Wesentlichen die gleichen geblieben sind. Auch er erkennt, dass die verschiedenen **raumwirksamen Sektoralpolitiken** des Bundes eine zentrale Rolle für die Erreichung der Ziele der beiden Politiken spielen. Für die bessere Zielerreichung der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete stehen in den Jahren 2020 – 2024 folgende Arbeitsschwerpunkte im Vordergrund:

- **Bessere Mobilisierung der Schlüsselakteure:** Um das Ziel der kohärenten Raumentwicklung zu erreichen, sollen die lokalen und regionalen Schlüsselakteure noch besser für die Agglomerationspolitik und die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete sensibilisiert und mobilisiert werden.
- **Die relevanten Sektoralpolitiken besser mit den langfristigen Zielen der beiden Politiken verknüpfen:** Die Ziele der beiden Politiken sollten auch in die anderen Bundespolitiken mit ihren Instrumenten einfließen. Zudem sollten die bestehenden Gremien noch besser als heute zur Koordination der relevanten Sektoralpolitiken eingesetzt werden. Eine engere Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden ist ebenfalls notwendig.

<sup>10</sup> Schweizerischer Bundesrat (2019): Bericht zum Stand der Umsetzung der Agglomerationspolitik 2016+ und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete

Eine wichtige Rolle spielt dabei die Tripartite Konferenz. Sie soll vermehrt als Plattform für strategische Diskussionen zwischen den Staatsebenen genutzt werden.

- **Raumspezifische Themen vertiefen und Stadt-Land-Koordinationsbedarf klar identifizieren und angehen:** Die BN KoRE soll in Zukunft in der Lage sein, einerseits auf die spezifischen Anliegen der Agglomerationen und der ländlichen Räume und Berggebiete einzugehen und andererseits die Koordination und Abstimmung zwischen den beiden Bundespolitiken sicherzustellen. Es soll auch klarer herausgeschält werden, bei welchen konkreten Fragen eine Koordination und Kooperation zwischen den beiden Politiken einen Mehrwert bringt. Ein konkreteres Themensetting wird helfen, die kohärente Raumentwicklung gezielter anzugehen.
- **Aktuellen Themen besser Rechnung tragen und bei Bedarf ergänzende Massnahmen formulieren:** Verschiedene Themen haben aufgrund der stärkeren räumlichen Wirkung von Trends, wie dem digitalen Wandel, der Individualisierung, dem demografischen Wandel und dem Klimawandel, seit 2015 an Bedeutung gewonnen. Es ist zu prüfen, welche Bedeutung diese Trends in den verschiedenen Räumen haben werden und ob der Bund bei der Weiterentwicklung der beiden Politiken – in Abstimmung mit den jeweiligen Politikfeldern – neue Massnahmen formulieren soll.

Eine Gesamtevaluation der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete werden ARE und SECO im Jahre 2022/23 durchführen. Gestützt darauf werden sie dem Bundesrat 2023 erneut Bericht erstatten.



## 7 Erkenntnisse aus der Covid-19-Pandemie

### 7.1.1 Entwicklung in der Schweiz

Die Covid-19-Pandemie ist Ende 2019 in China ausgebrochen. Sie fand Anfang März den Weg in die Schweiz und erreichte ihren Höhepunkt im zu Beginn April mit über 1'000 Neuerkrankungen pro Tag. Seit Mitte Mai erkranken pro Tag weniger als 50 Personen an Covid-19 (7-Tage-Durchschnitt). Regional waren in der Schweiz das Tessin und die Kantone Waadt und Genf überdurchschnittlich stark betroffen.

Der Bundesrat griff zu Notrecht um Massnahmen durchzusetzen, die das Ausbreiten des Covid-19-Virus bremsen sollen. Am 17. März 2020 setzte er den «Lockdown» durch und schloss die Grenzen. Er verbot den Betrieb von Bildungseinrichtungen, den Detailhandel (ausser Lebensmittelversorgung), Gaststätten, Museen und untersagte Veranstaltungen und Versammlungen von mehr als fünf Personen. Er empfahl wo möglich von zu Hause aus zu Arbeiten («Homeoffice»). Die Bildungsinstitutionen wechselten daraufhin auf vielfältige Formen von Fernunterricht. Seit Ende April lockert der Bundesrat schrittweise die gegen die Verbreitung des Virus ergriffenen Massnahmen. Seit Mitte Juni ist die Personenfreizügigkeit im EU-EFTA-Raum weitgehend wiederhergestellt. Der Personenverkehr über Europa hinaus bleibt vorderhand noch eingeschränkt.

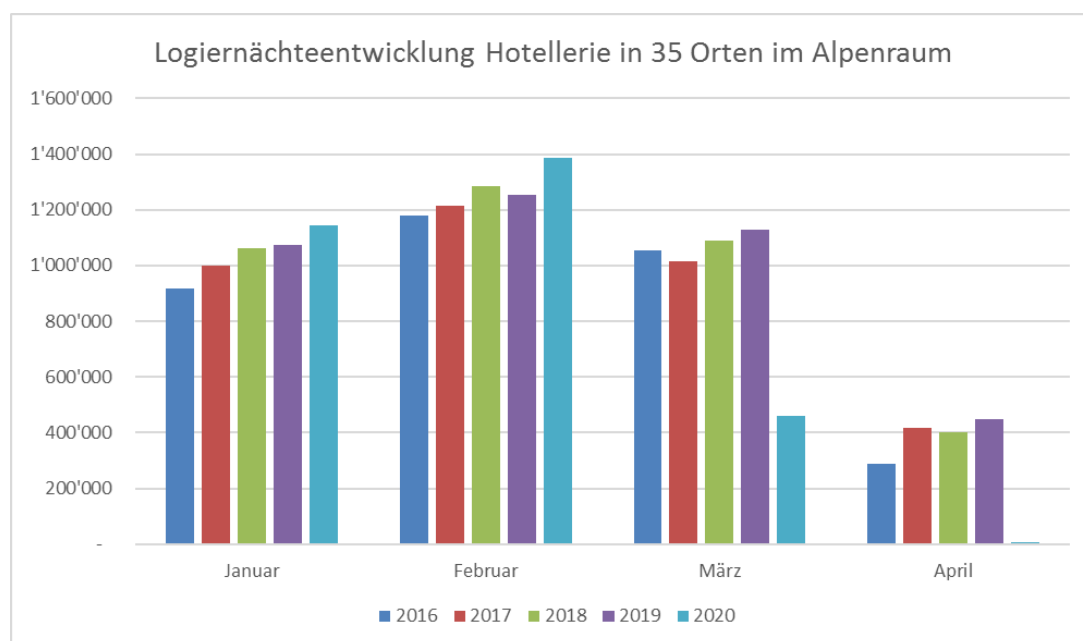
Der Covid-19-Virus verbreitet sich nach wie vor weltweit. In Europa kann die Ansteckungsgefahr als kontrolliert bezeichnet werden. Es ist mit lokalen Ausbrüchen zu rechnen, die zu begrenzten «Lockdowns» führen können.

Erste wirksame Behandlungen der Krankheit sind erkennbar. Die Entwicklung von Impfstoffen ist auf breiter Front im Gange. Mit einer Impfung wird aber nicht vor Mitte 2021 gerechnet. Offen ist auch, wie weit sich durch Infizierungen Antikörper bilden, die zu einer nachhaltigen Immunität führen. Vorderhand gelten räumliche Distanz, das Tragen von Masken, häufiges Waschen und Desinfizieren der Hände sowie das Meiden von grossen Menschenansammlungen die wichtigsten Massnahmen gegen die Verbreitung des Virus.

### 7.1.2 Der Tourismus ist stark betroffen

Abbildung 9:

Entwicklung der Logiernächte in den Monaten Januar bis April der letzten Jahre

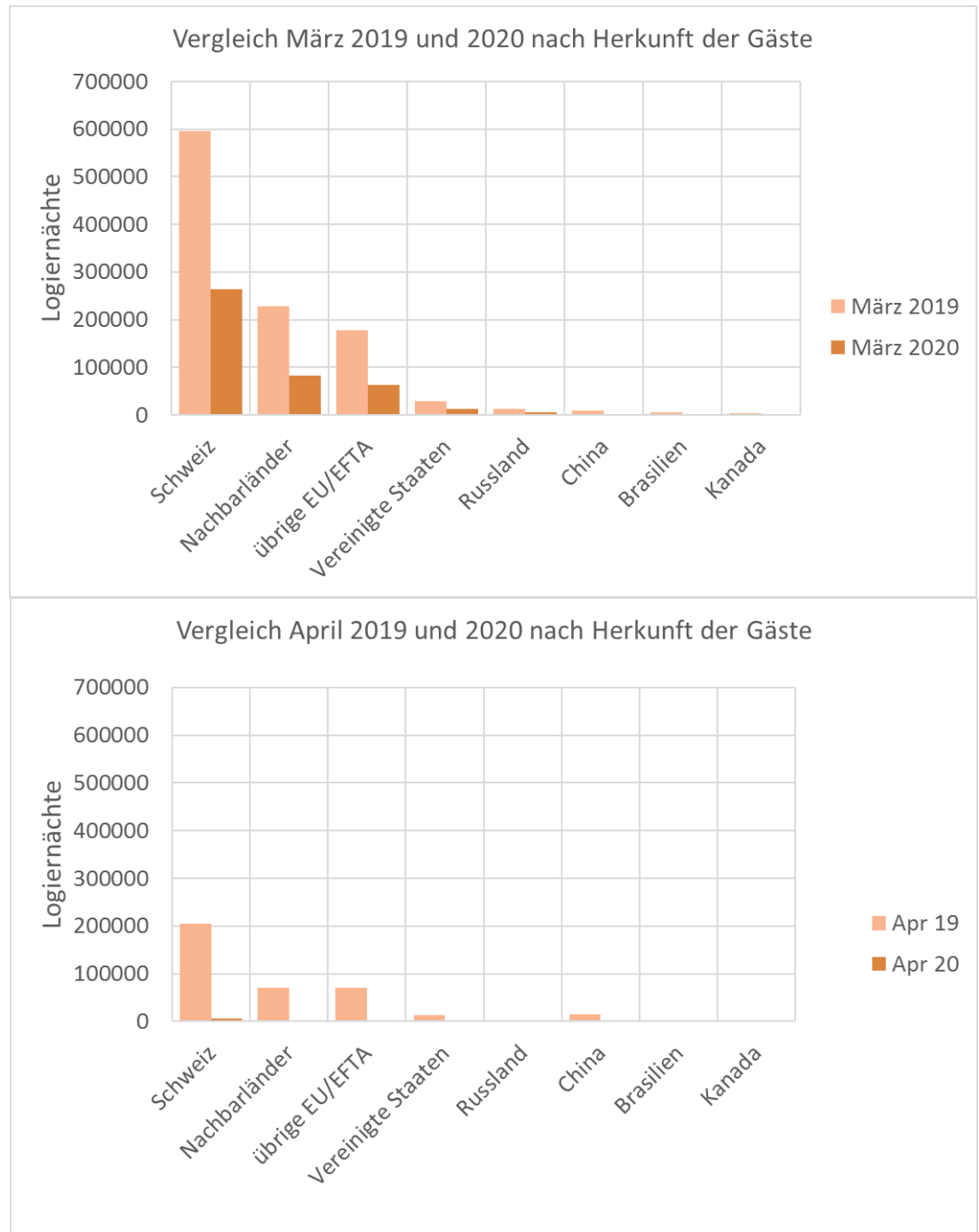


Die Massnahmen des Bundes (Lockdown und Grenzschliessung) zur Eindämmung des Covid-19 Virus führten beim Tourismus im Berggebiet zu erheblichen wirtschaftlichen Einbussen. Die Monate Januar und Februar zeigen Zahlen eines hoffungsvollen und guten Wintergeschäfts. In den Monaten März und April folgte jedoch ein beinahe kompletter Einbruch.

Die Gäste in den 35 untersuchten Tourismusorten stammen in den Wintermonaten weitgehend aus der Schweiz, den Nachbarstaaten und dem übrigen Europa. Von ausserhalb des EU/EFTA-Raumes spielen die Gäste aus den USA, Russland und China eine Rolle.

Abbildung 10:

Bedeutung der Gästeherkunft in den Monaten März und April



Die Ausrichtung des Alpenraumes auf die touristische Wertschöpfung macht diese Regionen gegenüber internationalen Krisen sensibel. Sind diese nicht nur von wirtschaftlicher Natur,

sondern durch hoch ansteckende Krankheiten verursacht, ist die Gefahr gross, dass die touristische Nachfrage weitgehend ausbleibt. Um sich von Krisen rasch erholen zu können, sind Massnahmen zur Sicherung von ausreichender Liquidität bei den touristischen Leistungsträgern erforderlich. Ferner sind Dienstleistungskonzepte erforderlich, die das Vertrauen der Gäste rasch zurückgewinnen können. Schliesslich muss sich die medizinische Situation soweit stabilisieren, dass das Reisen wieder unbedenklich wird.

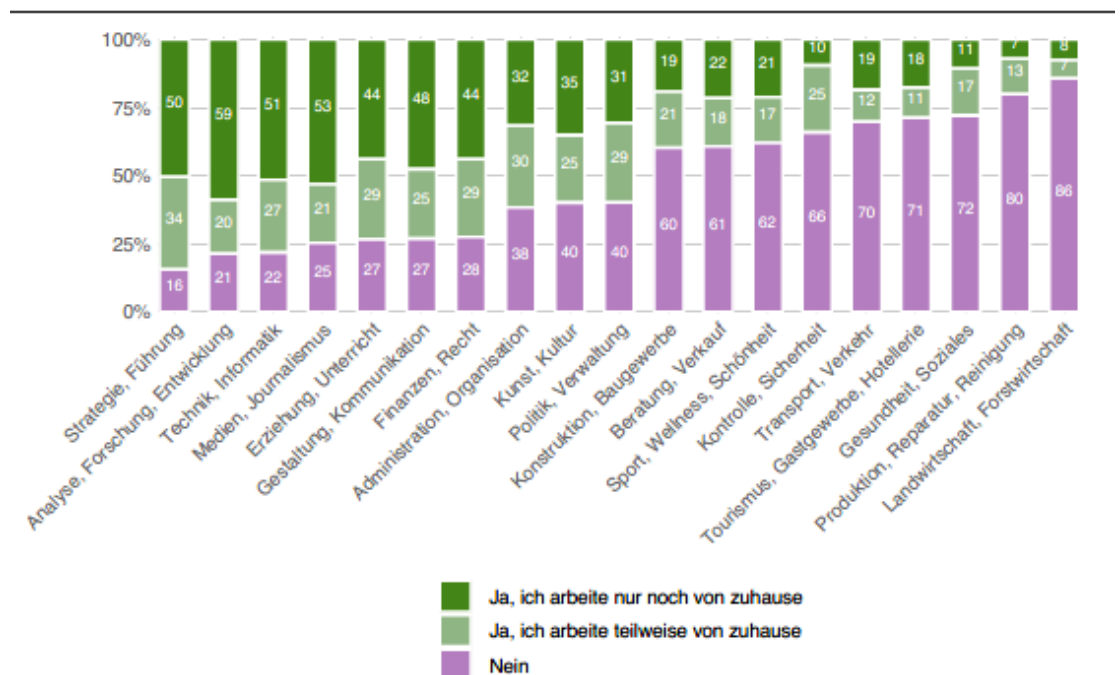
Die Covid-19-Pandemie macht aber ebenso sehr deutlich, welche Entwicklungschancen sich dem Berggebiet eröffnen.

### 7.1.3 «Arbeitswelt 4.0» als neue Chance

Tätigkeiten, die sich bereits heute stark auf digitale Möglichkeiten abstützen, waren in der Lage, sich flexibel an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Das «Homeoffice» erleichterte das Einhalten der empfohlenen räumlichen Distanz und Videokonferenzen sorgten dafür, dass Koordinationsaufgaben und Absprachen ohne örtliche Zusammenkünfte möglich blieben. Damit konnten die wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise in einem unbekanntem Ausmass begrenzt werden. Auch das Bildungswesen war durch die Schliessung von Schulen und Bildungsanstalten besonders herausgefordert. Digitaler Unterricht entwickelte sich insbesondere auf den höheren Bildungstufen zum Krisenstandard. Der notgedrungene Einsatz der bereits bestehenden digitalen Möglichkeiten in der Arbeits- und Bildungswelt ermöglichte es, den Umgang damit auf breiter Front zu erlernen, so dass erwartet werden kann, dass sich Homeoffice und die «Arbeitswelt 4.0» nun rascher etablieren.

Abbildung 11

Tätigkeiten und die Bedeutung von Homeoffice in der Corona-Krise



«Arbeiten Sie aufgrund der Corona-Krise von zuhause aus bzw. im Home Office?» (Erwerbstätige)

Quelle: Die Schweiz und die Corona-Krise, Monitoring der Bevölkerung, 7.05.2020, SRG sotomo

Die Abbildung 11 zeigt die Verbreitung von Homeoffice in der Corona-Krise nach Tätigkeiten. Solche, die sich für das Arbeiten zu Hause eignen, sind weitgehend Tätigkeiten, die in den stark dienstleistungsorientierten Zentren ausgeübt werden. Tätigkeiten, die für Homeoffice weniger geeignet sind, sind jedoch für das Berggebiet branchentypisch.

Die digitalen Möglichkeiten, respektive die Entwicklung hin zur «Arbeitswelt 4.0», bieten dem Berggebiet ein neues Chancenpotenzial. Gelingt es dem Berggebiet ein Umfeld zu schaffen, das für Homeoffice oder Formen des dezentralen Arbeitens attraktiv ist, können sich neue Tätigkeitsfelder im Berggebiet etablieren. Wichtige Voraussetzungen dafür sind insbesondere eine leistungsstarke digitale Infrastruktur, Möglichkeiten der familienexternen Betreuung von Kindern, attraktive Wohnmöglichkeiten, Co-Working-Spaces und geeignete öV-Angebote für Teilzeitpendler und –pendlerinnen. Die «Arbeitswelt 4.0» könnte somit dazu beitragen, die wirtschaftliche Resilienz des Berggebietes zu stärken.

## 8 Weiterentwicklung der Berggebietspolitik des Bundes nötig

### 8.1 Allgemeines regionalpolitisches Ziel

Potenzial aller Regionen nutzen

Die Regionalpolitik muss gewährleisten, dass sich alle Regionen sich sozioökonomisch positiv entwickeln können. Den Regionen muss ermöglicht werden, die knappen räumlichen Ressourcen optimal in Wert zu setzen damit jeder Einwohner und jede Einwohnerin die Möglichkeit hat, in der von ihm bzw. von ihr bevorzugten Region leben zu können.

### 8.2 Erschliessung

Benachteiligung abbauen und Strukturwandel bewältigen

Damit alle Regionen der Schweiz über echte Entwicklungschancen verfügen, ist eine vergleichbare **Erreichbarkeit der Regionen zu gewährleisten**. Der Bund verfügt hier über bedeutende Gestaltungsmöglichkeiten.

Weil der Bau von Verkehrsinfrastrukturen mit hohen Kosten verbunden ist und langfristige Realisierungshorizonte erfordert, ist die Standortqualität von verkehrstechnisch ungünstig gelegenen Regionen rasch und verstärkt mit alternativen Massnahmen zu verbessern, die die Nachteile der verkehrstechnischen Erschliessung teilweise kompensieren. Im Vordergrund stehen beispielsweise, leistungsfähige digitale Infrastrukturen (Hochbreitbandnetze, 5G-Versorgung). Sie ermöglichen es peripheren Bergregionen Dienstleistungen zu beziehen oder anzubieten, die heute vorwiegend zentral angeboten werden (z.B. Ausbildungen, Forschung, Arbeitsplätze u.a.m.).

Andere Regionen können auch durch Veränderungen des wirtschaftlichen Umfeldes in bestimmten Branchen und dem damit verbundenen Strukturwandel Perspektiven verlieren (z.B. Deindustrialisierung). Solche Regionen erfordern spezifische Massnahmen beim Aufbau von neuen Optionen.

Die Massnahmen des Bundes sollen die Regionen darin unterstützen, **erkannte Chancen zu nutzen**. Im Zentrum steht die Strukturentwicklung und nicht das Erhalten von Strukturen.

### 8.3 Ausrichtung auf die Zukunftschancen des Berggebiets

Für die sozioökonomische Entwicklung im **Berggebiet** bieten in den nächsten Jahrzehnten **vier thematische Ansätze** nachhaltige Perspektiven (vgl. dazu auch Kapitel 3):

- Tourismus
- Wohnen: Entwicklung von Pendeloptionen
- Arbeitswelt 4.0: Optionen durch Digitalisierung
- Wert von natürlichen Ressourcen (inkl. Landwirtschaft)

Die Weiterentwicklung der dazugehörigen Sektoralpolitiken müsste in den nächsten zwei Jahrzehnten dazu beitragen, dass das Berggebiet seine damit verbundenen Chancen nutzen kann.

#### 8.3.1 Chance: Tourismus

Tourismus wird auch künftig der wirtschaftliche Treiber im Berggebiet bleiben

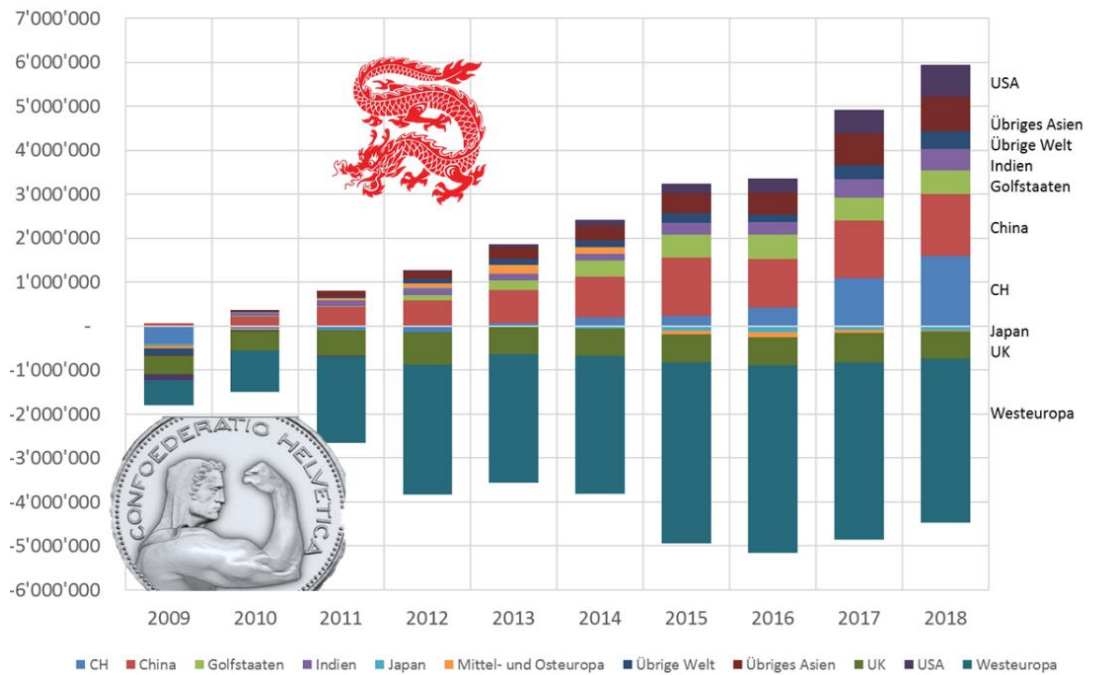
Der Tourismus war und bleibt der mit Abstand wichtigste Wirtschaftszweig im Berggebiet. Die Ausprägungen sind je nach Region unterschiedlich. Auf der einen Seite bestehen grosse Tourismusorte mit internationaler Ausstrahlung, wie beispielsweise Davos, Interlaken, St. Moritz oder Zermatt. Auf der anderen Seite profilieren sich kleinere Orte, mit einer grossen Anzahl Zweitwohnungen. Es handelt sich dabei mehr um touristische Wohnorte, die im Berggebiet in grosser Zahl vorhanden sind.

Der Tourismus in der Schweiz erfuhr in den letzten beiden Jahrzehnten aufgrund der veränderten, globalen Wettbewerbssituation einen tiefgreifenden Wandel. Im Kern wurde der klassische Tourismus - als Folge der Aufwertung des Frankens - für die Feriengäste aus den europäischen Staaten zu teuer (vgl. Abbildung ). Dieser strukturelle Wettbewerbsnachteil setzte

alle touristischen Anbieter stark unter Druck. Es gelang nur einzelnen Destinationen, den Wegfall traditioneller Gästesegmente durch neue zu ersetzen. Auch in jenen Destinationen, die neue Gästesegmente erschliessen konnten, hat sich die Art der Nachfrage verändert. Es werden heute vermehrt Reisende aus Fernmärkten mit deutlich kürzeren Aufenthaltsdauern empfangen (Abbildung ). Deshalb sind auch Anbieter an Orten wie Engelberg, Grindelwald oder Zermatt unter hohen Anpassungsdruck geraten.

Abbildung 12

Veränderung der Hotellogiernächte in der Schweiz (kumulierte Darstellung ab 2008): Europäer meiden aus Kostengründen die Schweiz, Fernmärkte bereisen vermehrt die Schweiz (auch als Teil von Europareisen). Die Bedürfnisse sind sehr verschieden.



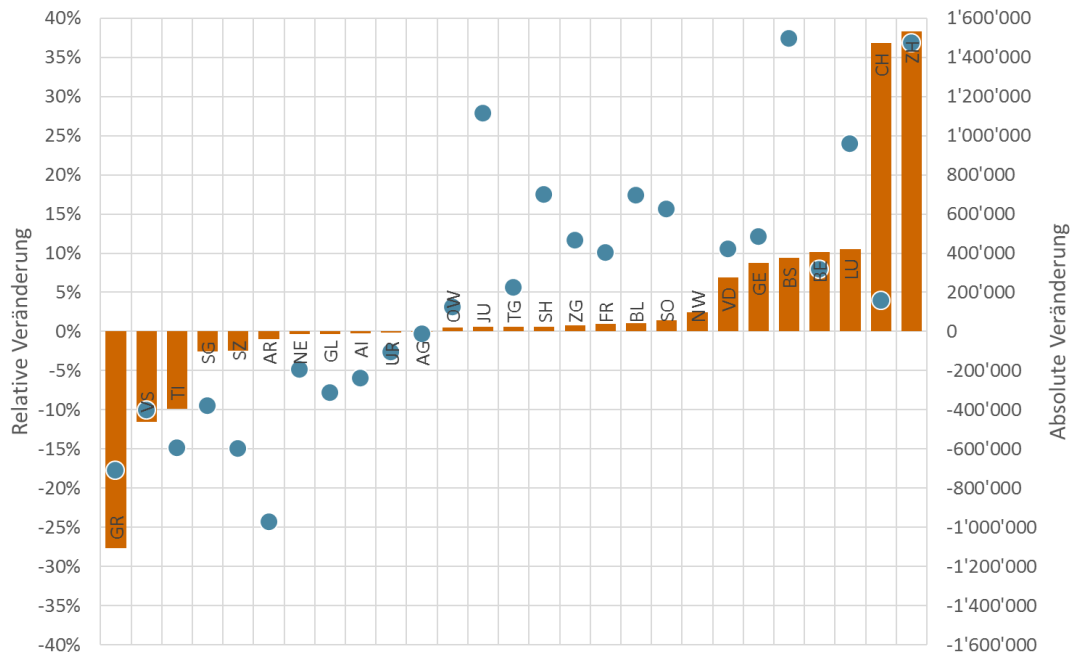
Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden basierend auf BFS HESTA

Die meisten Destinationen im Berggebiet der Schweiz konnten jedoch, den Wegfall der traditionellen Gäste aus Europa nicht kompensieren (vgl. Abbildung 13). Sie haben dies in der Vergangenheit primär mit dem Ausbau des Zweitwohnungsgeschäfts aufgefangen und somit die Abhängigkeit vom traditionellen Ferientourismus verringert. Die Folge davon war ein Abbau der Beschäftigten in diesen Regionen.

Der Klimawandel wird zu einem weiteren mittel- bis langfristigen Strukturwandel im Tourismus führen. Dabei kommt zunehmend der wertschöpfungsstarke Wintertourismus unter Druck. Eine beschleunigte Entwicklung könnte das Berggebiet stark unter Druck setzen. Die Internationalisierung des Tourismusgeschäfts dürfte jedoch Chancen im Sommertourismus und im Geschäft mit den Zweitwohnungen bieten. Die Digitalisierung könnte auch die Entwicklung hin zu Residenzgästen führen, die für einige Wochen oder Monate Wohnen in Verbindung mit Arbeiten in eine Destination verlegen.

Abbildung 8

Veränderung der Hotellogiernächte in der Schweiz 2008 – 2018: Die Nachfrageverschiebung bevorzugt die Städte und lässt die Berge links liegen (orange Balken absolute Veränderung – blaue Punkte relative Veränderung).



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden basierend auf BFS HESTA

Der Tourismus spielt heute und künftig noch verstärkt auch für die Wohnattraktivität im Berggebiet eine entscheidende Rolle. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass insbesondere die Tourismusorte mit Skigebieten und ausgebauten Freizeitinfrastrukturen für das Wohnen und Pendeln an Arbeitsorte sehr attraktiv sind und bleiben, selbst wenn die Hotellerie eine untergeordnete Bedeutung spielt. Touristische Wohnorte - könnten in der Lage sein, die Doppelstrategie Tourismus und Wohnen (Teilzeitpendlerort) erfolgreich umzusetzen, sofern sie in Pendeldistanz zu den Haupttalachsen des Berggebiets liegen. Dies trifft auf viele Tourismusorte zu. Orte ohne ausgebauten Tourismus dürften weniger von einer Wohnortstrategie profitieren können, da ihnen oft die kritische Grösse für attraktive Infrastrukturen für Familienhaushalte (Schulen, Kinderbetreuung, Gesundheitswesen, Einkaufsmöglichkeiten) und Freizeit fehlen.

### 8.3.2 Chance: Wohnen: Entwicklung von Pendloptionen

Wohnen und Pendeln kann das Berggebiet stabilisieren und diversifizieren

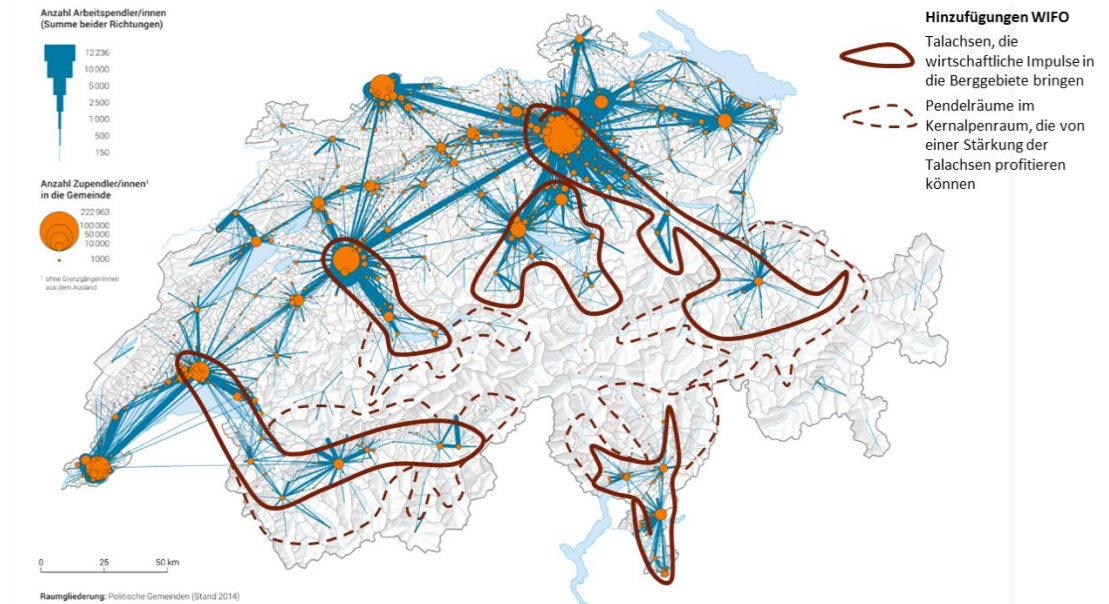
Die sozioökonomische Entwicklung im Alpenraum zeigt, dass sich viele Gebiete in den letzten Jahrzehnten entwickelt haben. Insbesondere die Alpenrandregionen profitierten von verbesserten Verkehrsverbindungen zu den Metropolitanräumen. Der hohe Siedlungsdruck in den Metropolitanräumen und die dadurch steigenden Kosten für Wohnraum machte es wirtschaftlich interessant, immer längere Strecken zu pendeln. Das wachsende und dichtere Angebot des öffentlichen Verkehrs hat diese Entwicklung zusätzlich unterstützt.

Bei einer weiteren positiven wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz dürften einige Bergregionen die Chance erhalten ebenfalls in die «Pendlerreichweite» von Metropolitanräumen zu gelangen. Voraussetzung dafür ist, dass das Bahnangebot weiter ausgebaut wird und die Reisezeiten in das Berggebiet reduziert werden können. Gleichzeitig ist auch die Entwicklung der Haupttalachsen des Berggebiets (z.B. Rhonetal im VS, Bündner Rheintal in GR, Städtenetzwerk Locarno-Bellinzona-Lugano im TI, Urner Reusstal in UR) voranzutreiben. Gut entwickelte Talachsen ermöglichen es wiederum Arbeitsplätze und tertiäre Aus- und Weiterbildungsplätze für die Bevölkerung in den peripheren Berggebieten zu schaffen (vgl. Abbildung 14). Die RKGK (2014) und Avenir Suisse (2017 und 2020) haben dies in ihren Studien mehrfach

dargelegt. Gelingt es so wirtschaftliche Impulse «flussaufwärts» zu schaffen, kann die wirtschaftliche Abhängigkeit der peripheren Berggebiete vom Tourismus reduziert werden. Die Verbindung von peripherem Wohnen mit interessanter Arbeit und Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten in Pendeldistanz trägt zu einer Stabilisierung dieser Gebiete bei.

Abbildung 9

Wichtigste Pendlerströme zwischen den Gemeinden, 2014



Quelle: BFS mit Ergänzungen durch Wirtschaftsforum Graubünden

### 8.3.3 Chance: Arbeitswelt 4.0: Optionen durch die Digitalisierung

Digitalisierung in Kombination mit dem gesellschaftlichen Wandel bietet Chancen für Wohnen in den Bergen

In einer ersten Phase waren die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigtenentwicklung mehrheitlich negativ. Eine Vielzahl von distributiven Dienstleistungen und dezentralen Backoffice-Stellen wurden durch die digitalen Möglichkeiten automatisiert und zentralisiert. Davon betroffen waren breite Geschäftsbereiche, wie beispielsweise der Zahlungsverkehr der Banken, die Backoffice-Abteilungen von Versicherungen, verschiedene Post- und Fernmeldedienstleistungen oder die Steuerung von Kraftwerken. Das hat zu einem Verlust von Arbeitsplätzen für Einheimische geführt, die im Vergleich zum Tourismus oft höhere Qualifikationen erforderten und besser entlohnt waren. Der Wegfall dieser Arbeitsplätze reduzierte die Vielfalt von Arbeitsmöglichkeiten im Berggebiet teilweise erheblich. Die in den 80er Jahren in der Regionalwissenschaft diskutierte Möglichkeit der Telearbeit – also im Berggebiet wohnen und Call-Center oder Backoffice-Arbeiten am Computer verrichten – hat sich bisher nicht durchgesetzt.

Aktuell stehen die Wirtschaft und Gesellschaft mitten in der zweiten Welle der Digitalisierung. Diese treibt Vorstellungen über neue Arbeitswelten und deren Umsetzung voran. Die «Arbeitswelt 4.0» erwartet wesentlich dezentralere Strukturen. Auch Prozesse könnten über Unternehmensgrenzen hinweg organisiert werden. Die Corona-Krise hat Teile der Wirtschaft von einem Tag auf den andern in diese neue Arbeitswelt katapultiert. Dadurch konnten Erfahrungen gemacht werden, die die Schaffung von dezentralen Arbeitsstrukturen<sup>11</sup> beschleunigen können. Der grosse Fortschritt in der Vernetzung und den Datenübertragungsmöglichkeiten macht es heute möglich, auch in der Peripherie zu arbeiten und nur sporadisch an Firmensitzen präsent zu sein.

<sup>11</sup> Homeoffice, Coworking Spaces und mögliche andere Formen



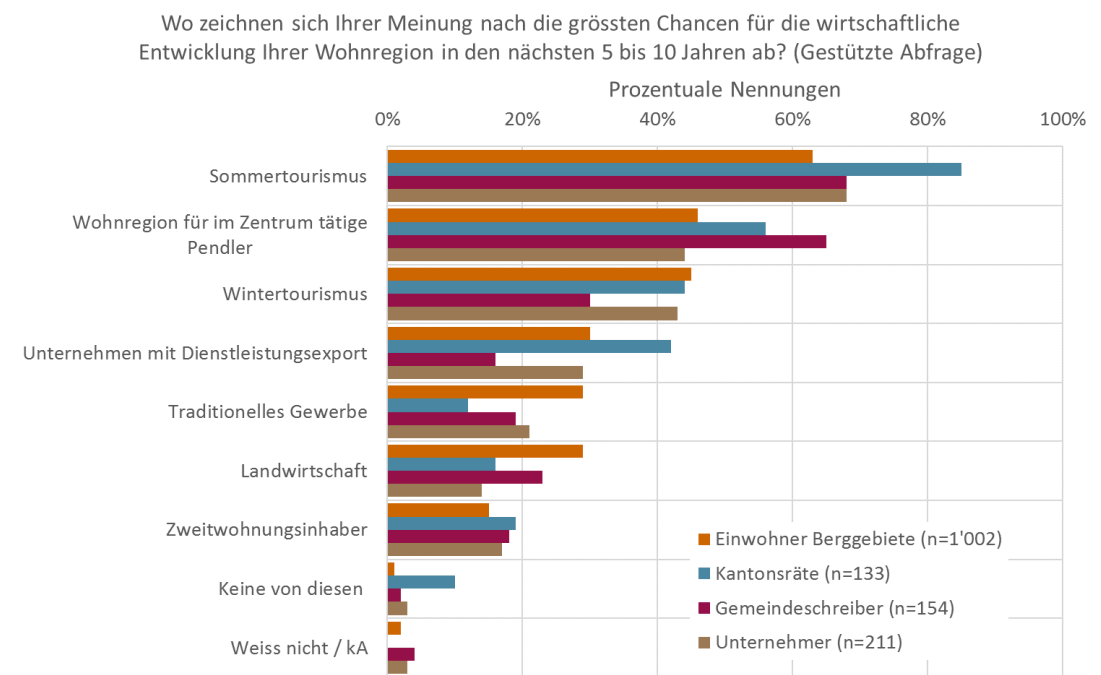
Deutlich wird auch, dass der soziale Wandel Konzeptideen aus der Arbeitswelt 4.0 unterstützt. Der Trend zur geteilten Familienverantwortung zwischen Mann und Frau und dem damit verbundenen Trend zu mehr Teilzeitarbeit und der wachsenden Nachfrage nach familienexterner Kinderbetreuung prägen die künftigen Arbeitswelten mit. Dadurch entstehen neue Chancen für die Peripherie. Diese Chancen können genutzt werden, wenn die digitale Infrastruktur rasch auf hohe Leistungsfähigkeit ausgebaut wird, in der Peripherie das Wohn- und Arbeitsumfeld den modernen Ansprüchen entsprechend gestaltet werden kann und die nahen Natur- und Freizeiterlebnisse ausgespielt werden können.

Gelingt es hingegen nicht, durch den raschen Ausbau einer leistungsfähigen digitalen Infrastruktur (Hochbreitbandversorgung, 5G-Versorgung) an der Entwicklung teilzuhaben, wird sich die relative Standortattraktivität der Peripherie rasch verschlechtern. Allenfalls sind dann auch Unternehmen im Berggebiet gezwungen, ihren Standort zu verlagern, wenn sie den digitalen Anschluss nicht verpassen wollen.<sup>12</sup> Auch der Tourismus ist zusehends auf hohe Datenübertragungsraten angewiesen, wenn er den modernen Gästebedürfnissen entsprechen will.

Die Befragung der Bevölkerung im Berggebiet des Bundes zeigt, dass die Chance des Berggebiets als Wohnstandort für die Zukunft als sehr hoch eingeschätzt wird (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 10

Einschätzung zu den Chancen für das Berggebiet durch die Bewohner des Berggebiets



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden basierend auf GFS Zürich (2019)

### 8.3.4 Chance: Wert der natürlichen Ressourcen

Der Wert der natürlichen Ressourcen im Alpenraum dürfte zunehmen

Die Inwertsetzung der natürlichen Ressourcen des Berggebietes bleiben eine Chance. Im Zentrum stehen die Stromproduktion aus erneuerbarer Wasserkraft sowie weiteren erneuerbaren Energien (insb. Solar- und teilweise Windkraft). Auch die bewusste Sicherung von Natur- und Landschaftsräumen kann punktuell Chancen bieten (vgl. Abbildung 16).

Die Inwertsetzung der natürlichen Ressourcen dürfte kaum zur Entstehung von vielen Arbeitsplätzen führen. Die Energieproduktion ist bereits hoch automatisiert und zentralisiert. Die

<sup>12</sup> Kuster, J. / Bösch, L. / Heimsch, F. / Rach, M. (2019): Breitbanderschliessung in den Zielgebieten der Regionalpolitik

Ausweitung von Schutzgebieten (z.B. Regionalparke, Nationalparke) ist per Definition auf Schutz und nicht Nutzung ausgerichtet und sind im Kern eine Einschränkung der regionalen Nutzung von Raum für die Land- und Forstwirtschaft oder den Tourismus. Solche Parks sind nur punktuell sinnvoll und tragen ebenfalls nur beschränkt zur Entstehung von Arbeitsplätzen bei.

Mit der Stromproduktion aus Wasserkraft kann weiterhin eine sehr bedeutende Wertschöpfung erzielt werden. Die hierfür erforderliche Ressource Wasser sowie die beanspruchten Flächen sind zu entschädigen und die Bergregionen haben auch die Möglichkeit die Partizipation an der Wertschöpfung zu vereinbaren (unter anderem über den Wasserzins, günstige Stromlieferungen und die Heimfälle). Von den dadurch erzielbaren Einnahmen profitiert vorwiegend die öffentliche Hand, die damit einen Teil der öffentlichen Aufwendungen decken können. Diese Erträge leisten dadurch einen bedeutenden Beitrag zur Stabilisierung der öffentlichen Infrastruktur im Berggebiet.

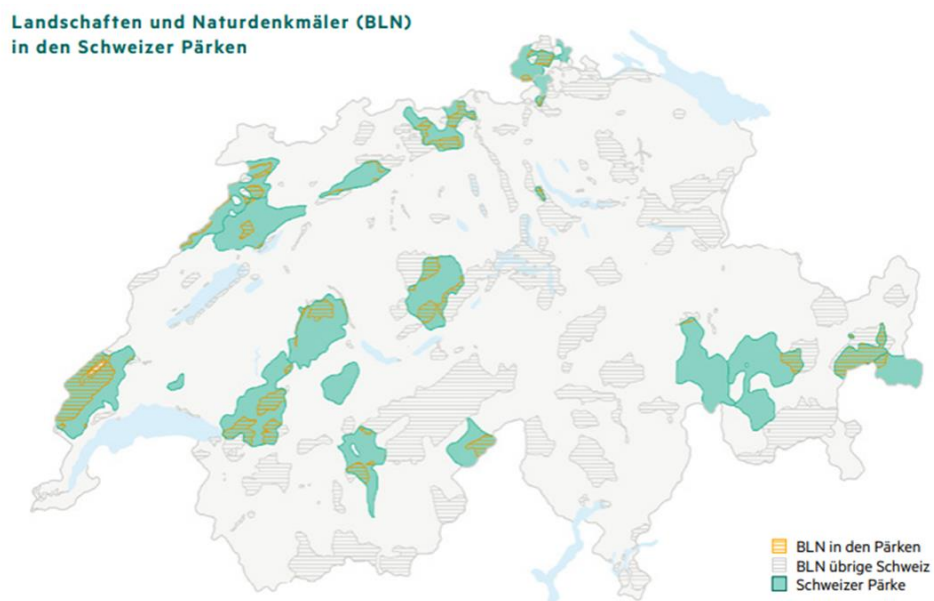
Die Umsetzung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten stützen derzeit die Berggebiete wirtschaftlich nur schwach. Gleichzeitig haben sie zur Folge, dass teilweise auf andere Wertschöpfungschancen verzichtet werden muss. Deshalb werden solche Projekte sehr kritisch diskutiert und als Einschränkung empfunden. Auch wird bei einer zunehmenden Anzahl solcher Parke deren Einzigartigkeit relativiert. Gelingt es Mechanismen zu entwickeln, die es den Berggebieten ermöglichen würde, vom Schutz auch finanziell zu profitieren, würde die Akzeptanz erhöht, was namentlich sehr peripheren Regionen neue Impulse auslösen könnte.

Die Veränderungen des Klimas treffen die Bergwelt in besonderer Weise. Sie beeinflussen vor allem den Wasserhaushalt und die Erosionsdynamik. Es werden Massnahmen erforderlich, um Schäden an Siedlungen und Infrastrukturen auch in den Talgebieten zu vermeiden. Viele Massnahmen um die Folgen der Klimaveränderungen zu lenken und zu begrenzen sind für die Berggebiete auch beschäftigungswirksam. Zudem kommt der Landwirtschaft und Viehhaltung auf eigener Futterbasis eine weiterhin wichtige Bedeutung zu. Die regelmässige Bewirtschaftung der Alpen und der landwirtschaftlichen Nutzflächen ist wichtig, um die Verdunstung von Wasser zu begrenzen, da im Sommer und Herbst die Niederschläge rückläufig sein werden. Demgegenüber wird die Frische in den Bergregionen zu einer neuen Chance für den Tourismus. Sie wird stärker nachgefragt, um der zunehmenden Hitze in den Talregionen zu entfliehen.

Das Management der Auswirkungen der Klimaveränderungen und die Landwirtschaft schützen die Ressourcen

Abbildung 11

Überblick über die Landschaften von nationaler Bedeutung im Bundesinventar



Quelle: Netzwerk Schweizer Parke (01/2019) basierend auf Daten Netzwerk Schweizer Parke und Bundesamt für Umwelt BAFU, swisstopo

## 9 Strategische Stossrichtungen für die Berggebietspolitik

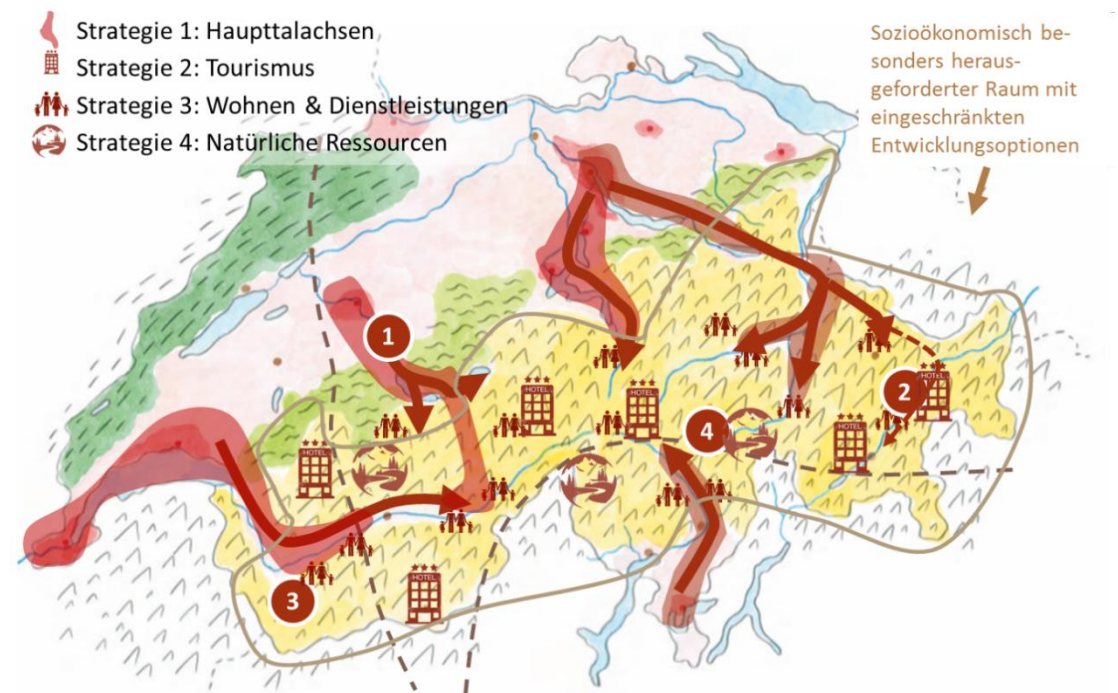
Vier strategische Stossrichtungen

Die breit analysierte Ausgangslage sowie die beschriebenen Chancen münden in **vier strategische Stossrichtungen**, die der Bund zusammen mit den Kantonen verfolgen sollte, um dem Berggebiet neue Impulse zu geben (vgl. auch Abbildung 17):

1. **Haupttalachsen stärken**
2. **Tourismus flexibel weiterentwickeln**
3. **Wohnen & Arbeiten neu gestalten**
4. **Natürliche Ressourcen in Wert setzen**

Abbildung 12

Strategievorschlag im Überblick



Quelle : Wirtschaftsforum Graubünden

### 9.1.1 Strategische Stossrichtung 1: «Haupttalachsen stärken»:

Haupttalachsen transportieren die Impulse der Zentren in das Berggebiet

Wie die RKGK und Avenir Suisse wiederholt aufgezeigt haben, sind die Haupttalachsen regionalpolitisch eine grosse Chance. Sie sind in der Lage die Impulse aus den Metropolitanregionen aufzunehmen und ins Berggebiet zu transferieren.<sup>13</sup> Dadurch nehmen diese Zentren erstens am überregionalen Arbeitsmarkt teil. Zweitens müssen die Zentren in den Talachsen ihre Zentrumsfunktion ausbauen können, um den Arbeitsmarkt zu diversifizieren und so vielfältige Arbeitsoptionen für die Bevölkerung zu bieten. Die Haupttalachsen müssen als Teil des Städtenetzes Schweiz verstanden und in dieses eingebunden werden, damit sie sich gleich gut entwickeln können wie Städte im Mittelland. Entsprechend bieten die Städte in den Haupttalachsen in Form von diversifizierten Arbeitsplätzen eine Alternative zum Tourismus an, die für weite Teile des Kernalpenraums in Pendlerdistanz liegen.

<sup>13</sup> Vergleiche dazu die theoretischen Grundlagen in der Studie von Avenir Suisse „Zentrumstäler: Die Haupttäler als Ballungsräume und Entwicklungsachsen des Berggebietes“

**Die wichtigsten Hebel des Bundes sind:**

- **Stärken der Hochschulaktivitäten in den Talachsen:** Die Abwanderung der Jugendlichen im Berggebiet wegen der schwach vorhandenen tertiären Ausbildungsmöglichkeiten wird als Brain-Drain bezeichnet und bildet eines der wichtigsten Hemmnisse für die sozioökonomische Entwicklung des Berggebiets. Zwar ist es nicht möglich, diese Problematik vollständig zu beseitigen. Es ist aber durchaus möglich, den Brain-Drain zu entschärfen, wenn man rasch und vermehrt tertiäre Bildungsangebote digital anbietet und parallel dazu in den Haupttalachsen des Berggebiets Stützpunkte des tertiären Bildungsangebots etabliert. Der Bund kann hier im Rahmen der Hochschulpolitik und -finanzierung einen wesentlichen Beitrag leisten.
- **Verbesserte Erreichbarkeit im Städtetz Schweiz (Metropolitanregionen – Talachsen (insb. ÖV)): Um Impulse der Metropolitanregionen ins Berggebiet zu transferieren, ist es entscheidend, dass die Reisezeit** zwischen den Zentren in den Talachsen und den Kernstädten der Metropolitanregionen auf «Pendlerdistanz» von maximal ca. 45 Minuten Fahrzeit gesenkt werden kann. Dadurch werden die Arbeitsmärkte verknüpft und die Impulse können in beide Richtungen fliessen. Dem Bund kommt hier bei der Gestaltung des Schienenverkehrs eine entscheidende Rolle zu.
- Mit der **Verbesserung der Erschliessung innerhalb des Berggebiets** zu den Arbeitsmarktzentren in den Talachsen kann das Rekrutierungspotenzial innerhalb des Berggebietes erweitert werden. Hierbei gilt es nach neuen Verkehrslösungen zu suchen, welche die Reisezeit, die Taktfrequenz des ÖV und die tageszeitliche Verfügbarkeit verbessern. In vielen Orten können dazu auch innovative ÖV-Alternativen, wie beispielsweise Seilbahnen oder Modelle aus der Sharing-Economy einen Lösungsansatz bilden. Der Bund kann hierbei helfen, indem er bei der Finanzierung des Ausbaus des öffentlichen Verkehrs entsprechende Prioritäten setzt und bei der technischen Lösungsfindung mitwirkt.
- **Bundesstellen in die Zentren der Talachsen transferieren:** Der Bund soll als regionalpolitische Massnahme Teile der Bundesaufgaben in die Haupttalachsen des Berggebiets verlagern (namentlich Rhonetal und Bündner Rheintal sowie Raum Bellinzona) bzw. einen Teil seines eigenen Stellenzuwachses in diesen Regionen realisieren. Die Entwicklung der «Arbeitswelt 4.0.» bietet hierfür neue Ansätze. Indem in den Haupttalachsen vermehrt Bundesaufgaben angesiedelt werden, wird der regionale Arbeitsmarkt diversifiziert und es entstehen vielfältige neue Anknüpfungspunkte für die regionale Entwicklung.

**Beispiel: Glarus**

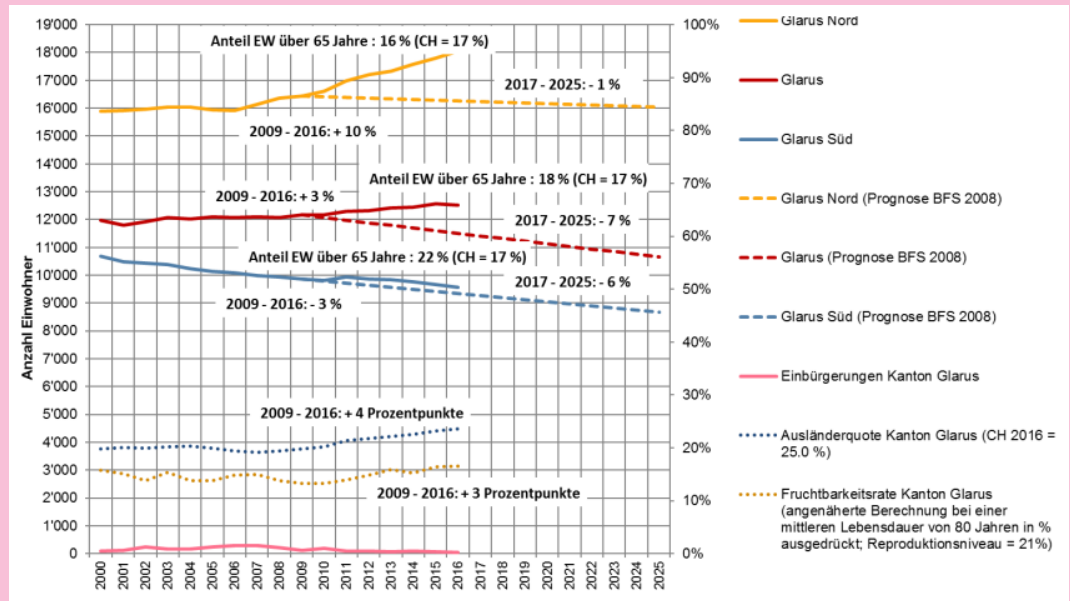
Die Bedeutung der Strategie zur Stärkung der Haupttalachsen kann sehr gut am Beispiel des Kantons Glarus und seiner Standortentwicklungsstrategie gezeigt werden. Der Kanton Glarus besteht aus drei Gemeinden, nämlich Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd. Glarus Nord und Glarus liegen gerade noch in akzeptabler Distanz zum Metropolitanraum Zürich und können so die Wachstumsimpulse des Metropolitanraumes aufnehmen. Sie haben deshalb auch keine besonderen wirtschaftlichen Herausforderungen wie sie dem in diesem Bericht definierten Berggebiet eigen sind.

Anders ist die Situation in Glarus Süd. Die Gemeinde ist in der typischen Situation des herausgeforderten Berggebiets gefangen. Sie ist mit rückläufigen Bevölkerungsprognosen und einer generell ungünstigen Entwicklung konfrontiert (vgl. Abb. A). Unter anderem wandern die Jungen und die erwerbstätige Bevölkerung ab (vgl. Abb. B). Zum Teil in Richtung Glarus Nord, zum Teil in Richtung des Grossraums Zürich. Wenn man die Entwicklung in Glarus Süd stabilisieren möchte, stehen folgende Varianten zur Verfügung:

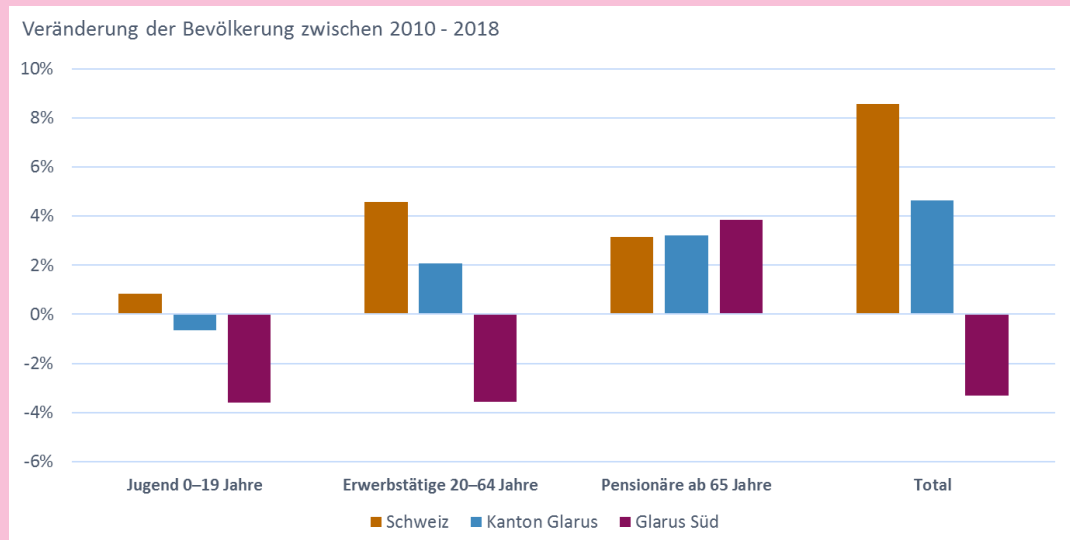
- a. Ausbau der Arbeitsplätze in Glarus Süd (Industrie und Tourismus)
- b. Ausbau der Arbeitsplätze in der Linthebene bis Glarus
- c. Verbesserung der Erreichbarkeit von Glarus Süd in Richtung Linthebene / Zürich
- d. Verbesserung der Wohnqualität in Glarus Süd

Die Variante a ist am schwierigsten umzusetzen, da man gegen die Trends und Marktkräfte ankämpfen muss. Die Varianten b geschieht derzeit bereits und mit den Varianten c und d könnte Glarus Süd versuchen, an den bestehenden Impulse in der Linthebene zu partizipieren.

**Abb. A: Bevölkerungsentwicklung und –prognosen (ständige Bevölkerung); Einbürgerungen, Ausländerquote und Fruchtbarkeitsrate**



**Abb. B: Bevölkerungsentwicklung 2010 – 2018 nach Altersgruppen**



Quelle: Hanser Consulting<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Hanser Consulting (2018): Strategie Standortförderung 2019+ Kanton Glarus, Ziele, Stossrichtung und Massnahmen

Rückgrat der Wirtschaft  
und Bevölkerung im  
Berggebiet erneuern

### 9.1.2 Strategische Stossrichtung 2: «Tourismus flexibel weiterentwickeln»

Die mit Abstand wichtigste wirtschaftliche Aktivität im Berggebiet ist der Tourismus, welcher flächendeckende Arbeitsmöglichkeiten für die Bergbevölkerung bietet und auch die Basis für die Attraktivität der Wohn- und Zweitwohnorte in den Berggebieten bildet. Dies wird sich auf absehbare Zeit nicht ändern.

Um das Berggebiet langfristig erfolgreich zu gestalten, muss sich der Tourismus weiter entfalten und den neuen Herausforderungen anpassen können. Mit den hohen Produktionskosten in der Schweiz und den sich aus dem Klimawandel ergebenden Chancen und Risiken steht der Tourismus vor grossen Herausforderungen. Der aktuelle sozioökonomische Kriechgang der Berggebiete hängt letztlich auch stark mit dem Anpassungsbedarf der Tourismusbranche zusammen. Heute versteht man unter Tourismus jedoch nicht nur Hotels und Bergbahnen. Die Vielzahl an Zweitwohnungen in den Bergen gehören ebenfalls dazu und bieten oft Ansatzpunkte, um die Ortschaften nicht nur als Tourismusorte sondern auch als touristische Wohnorte zu verstehen und weiterzuentwickeln. Zudem unterliegt die Beherbergungsbranche in einer hohen Dynamik, da sich laufend neue Formen der Beherbergung entwickeln. Es gilt, sich den stetig und rasch wandelnden Nachfragebedürfnissen anzupassen, was einen höheren Handlungsspielraum in den sektoriellen Gesetzgebungen bedingt.

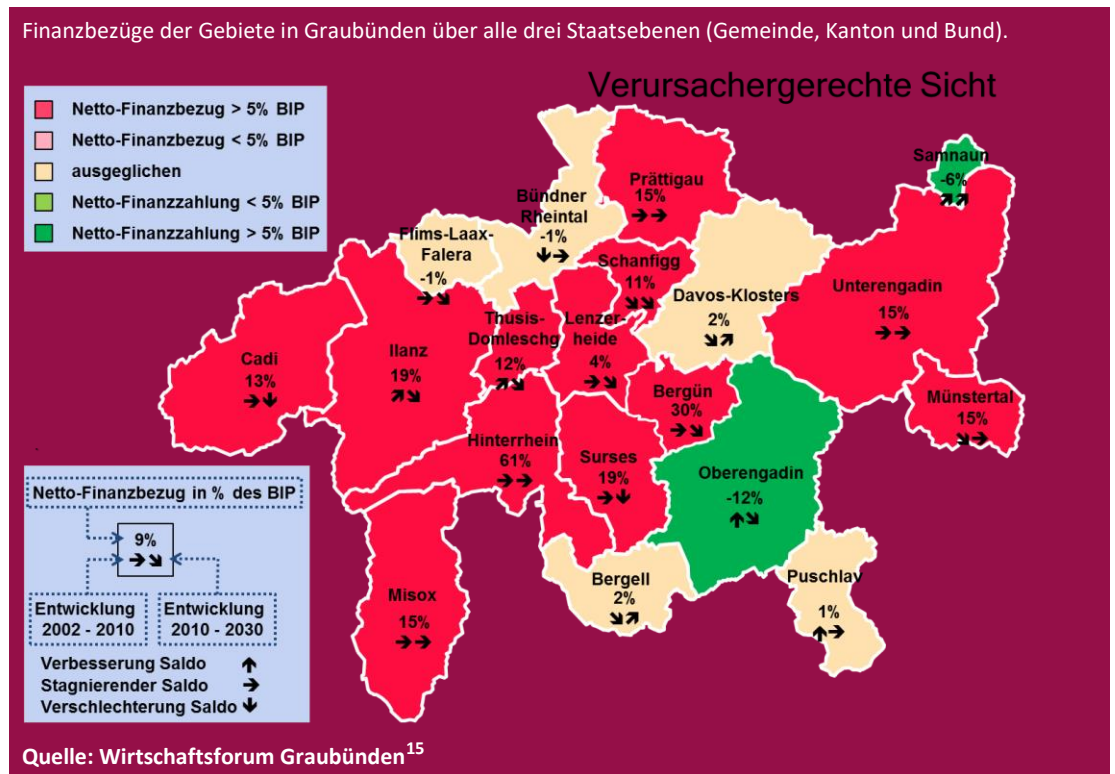
#### Die wichtigsten Hebel des Bund sind:

- **Flexibilisierung im Rahmen des Raumplanungsgesetzes:** Es braucht künftig raumplanerische Regeln ausserhalb der Bauzone, die den Bedürfnissen des Tourismus gerechter werden und einen insgesamt intelligenteren Umgang mit der Landschaft ermöglichen.
- **Justierung Zweitwohnungsgesetz:** Das Zweitwohnungsgesetz enthält heute bereits Möglichkeiten für die Siedlungsgestaltung und Entwicklung der Hotellerie in Tourismusorten. Diese Anreize sind jedoch noch besser zu justieren, damit dem Wandel in der Beherbergungsbranche Rechnung getragen werden kann. Entsprechende Lösungen sollen ohne Gefährdung der Zielsetzung des Zweitwohnungsgesetzes ausgestaltet werden.
- **Laufende Anpassung der Tourismusförderung an Nachfragebedürfnisse:** Der Bund verfügt (mit der neuen Regionalpolitik, Innotour, SGH und Schweiz Tourismus) über ein bewährtes Instrumentarium der Tourismusförderung. Hier geht es darum, diese Instrumente regelmässig aufgrund von veränderten Bedürfnissen anzupassen.

#### Beispiel: Graubünden

Oft wird der Tourismus als wertschöpfungsschwache Branche bezeichnet. Die Beispiele St. Moritz und Samnaun zeigen jedoch, dass der Tourismus aus Sicht der Schweiz in der Lage ist, periphere Regionen zu eigentlichen Wirtschaftsmotoren zu machen. Untersuchungen des Wirtschaftsforums Graubünden zeigen, dass das Gebiet Oberengadin (über alle drei Staatsebenen gerechnet) dem Staat mehr Einnahmen einbringt als es den Staat kostet, die Region zu unterhalten. Ähnliches gilt für Samnaun, auch unter Einrechnung der staatlichen Erleichterungen im Zusammenhang mit dem Zollfreigebiet. Auch die Bündner Tourismusorte Flims-Laax-Falera und Davos-Klosters schaffen es, durch Tourismus eine ausgeglichene volkswirtschaftliche Bilanz zu erreichen.

Das Ziel muss sein, dass die meisten Tourismusregionen bzw. Regionen des Alpenraums in der untenstehenden Grafik auf grün gesetzt werden können.



### 9.1.3 Strategische Stossrichtung 3: «Wohnen & Arbeiten neu gestalten»

#### Ergänzende Aktivitäten zum Tourismus

Durch das Zusammenspiel von Digitalisierung, erhöhter Mobilität und veränderten gesellschaftlichen Bedürfnissen/Verhalten kann das Wohnen und Arbeiten im Berggebiet künftig wieder an Bedeutung gewinnen. Hierbei sehen wir folgende Formen als die wahrscheinlichsten an:

- Vermehrte Nutzung der **Zweitwohnung im Alter** und häufigere Aufteilung des Lebensmittelpunktes auf zwei Orte. Diese Entwicklung kann durch die aktuellen Statistiken belegt werden.
- **Weniger abwandernde Familien**, da durch die Möglichkeit von vermehrtem Home-Office in Kombination mit tieferen Arbeitspensen auch ein weiterer Arbeitsweg in Kauf genommen werden kann. Ebenso kann mit digitalen Bildungs- und Weiterbildungsangeboten dem Brain-Drain von jungen Erwachsenen entgegen gewirkt werden.
- Durch die Verbreitung von **Freelance-Modellen** können Dienstleister vermehrt von zu Hause aus arbeiten. Dies ermöglicht bergaffinen Personen und Familien die Wahl eines Wohnortes im Berggebiet z.B. in der Nähe von ausgebauten (Berg-)Freizeit-Infrastrukturen.

Damit dieses Potenzial künftig besser ausgeschöpft werden kann, müssen jedoch folgende Voraussetzungen geschaffen werden:

- Eine ausgebaute Infrastruktur für (Familien-)Haushalte (insb. Grundschulen, Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Gesundheitsversorgung, gute Anbindung an den öV, möglichst keine Hürden für den Zu- und Wegzug).
- Ausgebautes Datennetz mit gleicher Kapazität wie in den Zentren.
- Laufende Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zur Verkürzung der Reisezeiten in die Zentren.
- Günstige(re) Wohnkosten und Steuerbelastungen als in den Zentren.

<sup>15</sup> Wirtschaftsforum Graubünden (2014): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Graubündens, Bedeutung der öffentlichen Finanztransfers für Graubünden und seine Gebiete.

- Und nicht zuletzt braucht es Personen, die im Berggebiet wohnen wollen.

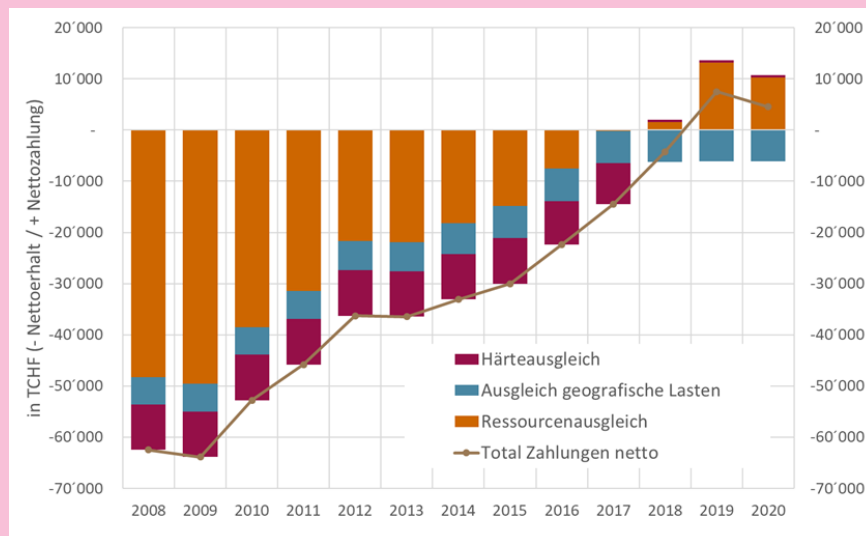
**Die wichtigsten Hebel des Bundes sind:**

- Der Bund ist für das **Fernmeldewesen** zuständig. Er kann deshalb massgeblich auf den Ausbau der digitalen Kapazitäten einwirken. Er formuliert den Grundversorgungsauftrag der Swisscom. Der geltende Auftrag liegt im Bereich der digitalen Grundversorgung hinter den in der EU geltenden Zielsetzungen zurück. In den Berggebieten müssen die verfügbaren Bandbreiten ähnlich rasch wachsen wie in den Zentren, damit das Berggebiet den Anschluss nicht verliert.
- Der Bund spielt bei der **Entwicklung des öffentlichen Verkehrs** eine massgebliche Rolle. Der Ausbau und die Anpassung des öffentlichen Verkehrs an heutige technologische Möglichkeiten helfen, die Wohnattraktivität im Berggebiet zu erhöhen. Es geht hier primär darum, die Arbeitsmärkte rund um die Talachsen untereinander und mit der Talachse selber besser zu vernetzen. Erforderlich sind kürzere Reisezeiten, erhöhte Verfügbarkeit der Angebote auch in Randzeiten, kürzere Taktfolgen.
- Will man im Berggebiet vermehrt Dienstleistungsunternehmen ansiedeln, so kann dies durch günstige Steuern unterstützt werden. Dies ist zwar nicht primär die Aufgabe des Bundes. Er kann jedoch mit gezielten **subsidiären Steuererleichterungen** entsprechende Strategien der Kantone und Gemeinden verstärken.
- Die Sicherstellung der **Infrastruktur für (Familien-)Haushalte** dürfte primär im Aufgabenbereich von Gemeinden und Kantonen liegen. Allenfalls kann der Bund mit gezielten Unterstützungsmassnahmen entsprechende Aktivitäten verstärken. Ähnlich wie es der Bund mit der Krippenfinanzierung für die ganze Schweiz bereits tut.
- Der Bund selbst kann in seinem eigenen Bereich dezentrales Arbeiten im Homeoffice oder in Coworking Spaces unterstützen und so zur **Verbreitung von Arbeitswelt 4.0** in der Bundesverwaltung einen nicht unwesentlichen Beitrag leisten.

**Beispiel: Obwalden**

Das Beispiel des Kantons Obwalden zeigt, dass das sozioökonomische Schicksal des Berggebiets nicht unveränderbar ist und durch weitsichtige Politik verändert werden kann.

**Finanzausgleichszahlungen Kanton Obwalden**



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden basierend auf EFV <sup>16</sup>

<sup>16</sup> Eidgenössische Finanzverwaltung (2008-20): Daten zu den Zahlungen im Rahmen des nationalen Finanzausgleichs.



#### 9.1.4 Strategische Stossrichtung 4 «Natürliche Ressourcen in Wert setzen»

Natürliche Ressourcen stabilisieren das Berggebiet

Im Unterschied zum Mittelland verfügt der Alpenraum über grosse Landschaftsressourcen, die weder für die Siedlungstätigkeit noch für eine intensive Landwirtschaft genutzt werden können. Ökonomisch wird diese Ressource heute vom Berggebiet für die Tourismuswirtschaft und punktuell für die Wasserkraft genutzt.

Es gilt, die Schutz- und Nutzungsinteressen möglichst optimal aufeinander abzustimmen. Offensichtlich spielen Tourismus und Wasserkraft eine entscheidende Rolle für die sozioökonomische Entwicklung. Im Gegensatz zur Nutzung von Wasserkraft und Tourismus, die zentrale Treiber der regionalen Wirtschaft sind, bilden zusätzliche und namentlich gesamtschweizerisch geltende, zuwenig differenzierte Schutzforderungen aus sozioökonomischer Sicht für die Bergbevölkerung eine Herausforderung. Denn bisher können die landschaftlichen Mehrwerte durch Schutzmassnahmen nicht adäquat monetarisiert werden. Auch entstehen durch Schutzmassnahmen nur selten zusätzliche Arbeitsplätze. Wenn es gelänge, für den Schutz der Landschaft monetäre Vorteile für die Regionen einzurichten, liessen sich die Schutzinteressen der Schweiz und die Interessen der betroffenen Bevölkerung besser aufeinander abstimmen. Ansätze dazu finden sich bereits heute in der Agrarpolitik (Direktzahlungen) und im Natur- und Heimatschutzgesetz (Parkmanagement). Ein Ausbau solcher Instrumente kann eine Win-Win-Situation für Teile der Bergbevölkerung - namentlich in sehr peripheren Regionen - und Umweltschutz schaffen und ist daher zumindest prüfenswert.

Die Veränderung des Klimas wird Auswirkungen auf den Wasserhaushalt und die Erosionsdynamik haben. Im Rahmen der Klimapolitik geht es auch darum, Siedlungsgebiete und Infrastrukturen vor möglichen negativen Auswirkungen und Schäden zu schützen. Die Massnahmen dienen auch dazu, Schäden in unterliegenden Regionen abzuwenden. Die Massnahmen sind mit Beschäftigungseffekten in den Berggebieten verbunden. Ebenso spielt die Landwirtschaft weiterhin eine wichtige Rolle. Bewirtschaftete Alpen und Landwirtschaftsflächen helfen mit, das spärlicher werdende Wasser vor Verdunstung zu schützen. Auch dient die Bewirtschaftung der Prävention gegen Schäden aus Murgängen, Lawinen und andern Erosionsformen. Somit bleibt die Berglandwirtschaft und die Viehhaltung auf eigener Futtergrundlage im Berggebiet wichtig.

#### Die wichtigsten Hebel des Bundes sind:

- Der Bundesrat ist für die Festlegung des **Wasserzinsmaximums** zuständig und er legt in verschiedenen Gesetzen **die Marktmechanismen in der Energie- und Elektrizitätswirtschaft** fest. Er hat es damit in der Hand, günstige Rahmenbedingungen für die Sicherung der bestehenden Stromproduktion aus erneuerbaren Energien und deren Ausbau festzulegen. Damit beeinflusst der Bund in diesen Bereichen auch die Möglichkeiten der Wertschöpfung im Berggebiet. Die Akzeptanz für den Weiterbetrieb bestehender Wasserkraftwerke und den Bau neuer Anlagen zur erneuerbaren Stromproduktion wird stark davon abhängen, ob eine wesentliche Beteiligung der Berggebiete an der Wertschöpfung gewährleistet bleibt.
- Mit dem **Natur- und Heimatschutzgesetz und den verschiedenen Umweltgesetzen** legt der Bund weitgehend die Schutzvorschriften für die Schweiz fest und damit auch den Handlungsspielraum der Berggebiete bei der Nutzung ihrer Ressource Landschaft. Mit einer differenzierten, den spezifischen regionalen Verhältnissen besser Rechnung tragenden Gesetzgebung und einer Verstärkung von finanziellen Entschädigungen für die Einrichtung von Landschafts- und Umweltschutzobjekten können die nationalen Schutzinteressen besser in Einklang mit den lokalen Interessen der betroffenen Bevölkerung gebracht werden.

- Mit der **Agrarpolitik** und dem damit verbundenen Zahlungsrahmen legt der Bund weitgehend fest, in welchen Bahnen sich die Landwirtschaft auch im Berggebiet entwickeln kann. Insgesamt wäre eine Flexibilisierung der Agrarpolitik im Berggebiet wünschenswert, damit mehr unternehmerische Organisationsoptionen zur Verfügung stehen, um künftig die vom Bund geforderten Leistungen – unter Beachtung der spezifischen regionalen Voraussetzungen – optimaler zu erbringen.

### Beispiele: Unterengadin und Vals

Sowohl Scuol wie auch Vals haben in den 90er Jahren die vorteilhafte finanzielle Ausstattung der Gemeinden durch die Wasserzinseinnahmen dafür verwendet, wichtige Meilensteine in der Tourismusentwicklung zu setzen. In Scuol wurde das Bogn Engiadina und in Vals die Therme Vals mit wesentlicher Unterstützung der Gemeinden realisiert. Beide Projekte haben sich in der Folge als Motoren des regionalen Tourismus gezeigt. Sie haben massgeblich zur Stärkung der regionalen Entwicklung beigetragen. Ohne Einnahmen aus der Wasserkraft wären diese beiden Projekte nicht realisierbar gewesen und es ist aufgrund von Vergleichen mit anderen Regionen mit ähnlichen Voraussetzungen zu vermuten, dass beide Regionen unter einen sehr viel stärkeren, sozioökonomischen Druck geraten wären.

**Bogn Engiadina (GR)**



**Therme Vals (GR)**



## 10 Massnahmenvorschläge zuhanden des Bundes

Aufgrund des vorliegenden Strategievorschlags und der vertieften Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten des Bundes zur Unterstützung der Berggebiete bei der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen, schlagen die Regierungskonferenz der Gebirgskantone und das Wirtschaftsforum Graubünden dem Bund vor, **die folgenden konkreten Massnahmen – ergänzend zur heutigen Regional- und Tourismusförderung – im Sinne eines «Aktionsplans Berggebiete» zu prüfen**<sup>17</sup>:

### 10.1 Vorschlag: Stärkung der Wasserkraft und des Wassermanagements

Die Wasserzinsen wurden in den letzten Jahren politisch in Frage gestellt. Die anhaltenden Marktverzerrungen und der Preisdruck auf dem europäischen Energiemarkt drücken nach wie vor auf die Rentabilität der Wasserkraft, auch wenn die Preise langfristig tendenziell wieder steigen dürften. Damit bleibt der politische Druck auf die Wasserzinsen weiterhin bestehen.

Gemäss Gesetz muss der Bundesrat der Bundesversammlung rechtzeitig einen Erlassentwurf für die Festlegung der Maximalhöhe des Wasserzinses nach dem 1. Januar 2025 unterbreiten. Daher fordert die RKGK a) ein faires, zukunftstaugliches Wasserzinsmodell, b) dass Konzessionäre die mit Wasserkraftstrom erzielten Erlöse künftig in angemessener Weise am Standort der Kraftwerke versteuern, und c) dass bei der Abwägung gegenüber Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzinteressen der Bedeutung der Wasserkraft für die Energieversorgung der Schweiz und die Umsetzung der Klimaziele den gebührenden Stellenwert eingeräumt wird.

Die Veränderung des Klimas wird den Wasserhaushalt verändern. Rückläufige Niederschläge im Sommer und im Herbst könnten in der Schweiz zu neuen Versorgungsbedürfnissen führen (Landwirtschaft, Trinkwasser). Das Wassermanagement wird für die Bergregionen wichtiger und damit die Ressource Wasser an Wert gewinnen. Ein Stichwort dazu bilden sogenannte Mehrzweckspeicher (Speicherseen, die gleichzeitig verschiedenen Zwecken, wie z.B. Stromproduktion, Bewässerung, Hochwasserschutz dienen). Es ist wichtig sicherzustellen, dass die Bergregionen am wachsenden Wert des Wassers teilhaben können.

Kurzbeurteilung des Wirkungsbeitrages des Vorschlags auf die präsentierten Strategischen Stossrichtungen	Talachsen stärken	Tourismus entwickeln	Attraktivität Wohnen & DL	Landschaft in Wert setzen
	-	●	●●	●●●●
Kostenfolgen für den Bund?	Keine			
Zeitliche Machbarkeit?	Wirkungsentfaltung beginnt unmittelbar nach Gesetzesanpassung und baut sich während Jahrzehnten auf.			

<sup>17</sup> Die Massnahmen sind hier für die bessere Lesbarkeit kurz umrissen. Zu jeder Massnahme besteht ein ausführlicheres und begründendes Positionsdokument.

## 10.2 Vorschlag: Digitalen Anschluss des Alpenraumes sicherstellen

Eine ausreichende Hochbreitbandversorgung des Alpenraumes ist die Voraussetzung dafür, dass die Wirtschaft im Alpenraum die neuen Möglichkeiten der Digitalisierung nutzen und ihre technologische Wettbewerbsfähigkeit sichern kann. Der geltende Grundversorgungsauftrag der Swisscom liegt weit hinter den Versorgungszielen der EU zurück und kann eine ausreichende Versorgung der Wirtschaft der Randgebiete nicht sicherstellen.

Der Grundversorgungsauftrag der Swisscom ist deshalb an die Versorgungsziele in der EU für 2025 anzugleichen. Die flächendeckende Versorgung der Randregionen ist über eine ideale Kombination von Fest- und Mobilnetzen anzustreben. Ferner sind Regulierungen anzustreben, die mithelfen, eine kostengünstige Erschliessung zu unterstützen.

Kurzbeurteilung des Wirkungsbeitrages des Vorschlags auf die prä-sentierten Strategischen Stossrichtungen	Talachsen stärken	Tourismus entwickeln	Attraktivität Wohnen & DL	Landschaft in Wert setzen
	●	●	●●●	-
Kostenfolgen für den Bund?	Zusätzliche Mittel vermutlich notwendig (evtl. auch nur als Vorfinanzierung), wobei je nach Finanzierungsmechanismus eine teilweise Refinanzierung möglich wäre.			
Zeitliche Machbarkeit?	Innert 5 – 10 Jahren nach Entscheid umsetzbar. Wirkung entfaltet sich zunehmend stärker in Abhängigkeit von der Entwicklung der Wohnorte			

## 10.3 Vorschlag: «Arbeitswelt 4.0» beim Bund entwickeln

Seit den 90er Jahren sind die Rahmenbedingungen für eine Dezentralisierung von Bundesstellen deutlich günstiger geworden. Die Digitalisierung hat Instrumente hervorgebracht, welche dezentrale Arbeitsplätze und die Zusammenarbeit über geografische Grenzen hinweg heute problemlos ermöglichen. Länder wie Dänemark und Estland, welche durch eine klare E-Gouvernement-Strategie die Voraussetzungen für dezentrale Arbeitsstrukturen schaffen, beweisen gegenwärtig, dass es Alternativen zu einer örtlich konzentrierten Verwaltungsstruktur gibt.

Im Sinne einer regionalpolitischen Massnahme soll der Bund vermehrt im Kontext der «Arbeitswelten 4.0» Stellen auf der Basis von Homeoffice mit minimalem Präsenzanteil in der Zentralverwaltung in den Berggebieten anbieten. Dadurch kann der Bund einen aktiven Beitrag zu vermehrtem dezentralen digitalen Arbeiten in den Bergregionen schaffen und mithelfen, dass Wohnen und Arbeiten im Berggebiet an Dynamik gewinnt. Zudem würden damit auch die Kenntnisse über und die Sensibilisierung für föderale Strukturen und Lösungsansätze gestärkt.

Kurzbeurteilung des Wirkungsbeitrages des Vorschlags auf die prä-sentierten Strategischen Stossrichtungen	Talachsen stärken	Tourismus entwickeln	Attraktivität Wohnen & DL	Landschaft in Wert setzen
	●●	-	●●	-
Kostenfolgen für den Bund?	Abgesehen von Kosten für Pilotprogramme, kann allenfalls sogar mit Kosteneinsparungen gerechnet werden.			
Zeitliche Machbarkeit?	3 – 5 Jahre ab politischem Entscheid kann die Umsetzung und damit die Wirkung erwartet werden.			

## 10.4 Vorschlag: Digitale Aus- und Weiterbildung und dezentrale Forschung

Die Abwanderung der Jugendlichen im Berggebiet wegen den spärlich vorhandenen tertiären Ausbildungsmöglichkeiten kann als «Brain-Drain» oder «Bildungsabwanderung» bezeichnet werden und bildet eines der wichtigsten Hemmnisse für die sozioökonomische Entwicklung des Berggebiets.

Zwar ist es nicht möglich, diese Problematik vollständig zu beseitigen. Es ist aber durchaus möglich, den Brain-Drain zu entschärfen, wenn man vermehrt tertiäre Bildungsangebote in den Haupttalachsen des Berggebiets aufbaut.

Die Stärkung der Hochschulaktivitäten im Berggebiet soll deshalb als eine der zentralen regionalpolitischen Massnahmen verstanden werden. Der Bund wird deshalb aufgefordert, bezüglich seiner Hochschulpolitik im Berggebiet folgende Stossrichtungen umzusetzen:

- a) Der Bund soll die Stärkung der Hochschulaktivitäten im Berggebiet als strategisches Ziel und als Handlungsachse seiner Regionalpolitik festlegen.
- b) Der Bund soll regionalpolitisch begründete Anreize und Förderungen einführen, damit Hochschulen im Berggebiet trotz Standortnachteilen auf optimale Rahmenbedingungen treffen und es für die Hochschulen attraktiver wird, zumindest Teilaktivitäten ins Berggebiet bzw. in die Haupttalachsen des Berggebiets zu verlegen.

Hierbei sind insbesondere folgende Ideen vertieft zu prüfen:

- Die digitalen Möglichkeiten erlauben es heute rasch **systematische Aus- und Weiterbildungsangebote auf weitgehend digitaler Basis zu entwickeln**. Damit ist dezentrales Lernen möglich. Zentraler Präsenzunterricht kann auf ein Minimum reduziert werden. Im Rahmen der Berufsbildungs- und Hochschulpolitik soll deshalb vermehrt auf digitales Lernen gesetzt werden. Erforderliche Präsenzveranstaltungen sollen auch in kleineren Gruppen in den Talachsen des Berggebietes ermöglicht werden. Der Bund kann im Rahmen seiner bildungspolitischen Kompetenzen hierfür die Entwicklung von eigentlichen Programmen anstossen.
- **Mehr Forschungsmittel fürs Berggebiet:** Ein wichtiges Instrument der Innovationsförderung des Bundes stellen die Forschungsgelder dar, die über den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und Innosuisse zur Verfügung gestellt werden. Sie stehen grundsätzlich allen Hochschulen zur Verfügung, wobei die universitären Hochschulen und der ETH-Bereich traditionell über besonders grosse Forschungskompetenz verfügen. Zusammen genommen gehen 9% der Mittel aus SNF und Innosuisse an die Fachhochschulen und 80% an Universitäten und den ETH-Bereich. Aufgrund des geografischen Wirkungsfeldes der universitären Hochschulen und der beiden ETHs fließen die Forschungsmittel also hauptsächlich in die urbanen Regionen der Schweiz.
- **Kompetenzaufbau fördern:** Themen, wie z.B. erneuerbare Energie, alpine Architektur, Naturgefahren, spezifische Technologien, usw. sind für das Berggebiet von besonderem Interesse. Hochschulen im Berggebiet sollen die Möglichkeit erhalten, ihre Kompetenz in solchen strategischen Schwerpunktthemen gezielt aufzubauen, um daraus Studienangebote zu entwickeln und ihre Expertise in der Forschung einzubringen.
- **Partnerschaften zwischen Hochschulen fördern:** Kooperationen zwischen Hochschulen über wirkungsstarke Korridore zwischen urbanen Räumen und dem Berggebiet können dazu führen, dass vermehrt Ausbildungs- und Forschungsaktivitäten im Alpenraum stattfinden. Dies kann einerseits durch die Stärkung von bestehenden Hochschulen im Berggebiet mittels neuer Partnerschaften geschehen, andererseits, wenn Hochschulen aus urbanen Regionen Teilangebote ins Berggebiet verlegen.

<b>Kurzbeurteilung des Wirkungsbeitrages des Vorschlags auf die prä-sentierten Strategischen Stossrichtungen</b>	Talachsen stärken	Tourismus entwickeln	Attraktivität Wohnen & DL	Landschaft in Wert setzen
	●●●	-	●●●	-
<b>Kostenfolgen für den Bund?</b>	Überschaubare zusätzliche Kosten zu erwarten. Allenfalls mit Umschichtung bestehender Mittel zu erreichen.			
<b>Zeitliche Machbarkeit?</b>	Innerhalb von 5 - 10 Jahren ab Umsetzung wirksam. Wirksamkeit baut sich über Jahrzehnte weiter auf.			

### 10.5 Vorschlag: Instrumente des Zweitwohnungsgesetzes für die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung optimieren

Das Zweitwohnungsgesetz (ZWG) muss regelmässig einer Wirkungsanalyse unterzogen werden, wobei insbesondere die Auswirkungen auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Regionen zu untersuchen sind (Art. 19 ZWG).

Das ZWG verbietet den Bau neuer Zweitwohnungen, stellt aber gleichzeitig durch verschiedene Ausnahmetatbestände den betroffenen Regionen interessante Anreize/Instrumente für die Entwicklung der Beherbergungsstrukturen und damit des Ortsbildes zur Verfügung. Damit diese Instrumente künftig besser genutzt werden können, ist der räumliche Anwendungsspielraum für die nach Zweitwohnungsgesetz weiterhin realisierbaren Zweitwohnungsflächen innerhalb der Gemeinde zu erweitern. Dadurch werden die Gemeinden in die Lage versetzt, die Ortsbild- und Strukturentwicklung präziser zu steuern. Weiter sind die Definitionen im ZWG so anzupassen, dass sie den sich dynamisch wandelnden Bedürfnissen im Beherbergungsmarkt Rechnung tragen. Schliesslich bedarf das ZWG einiger Präzisierungen im Hinblick auf den reibungslosen Vollzug und einen besseren Abgleich mit dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland.

<b>Kurzbeurteilung des Wirkungsbeitrages des Vorschlags auf die prä-sentierten Strategischen Stossrichtungen</b>	Talachsen stärken	Tourismus entwickeln	Attraktivität Wohnen & DL	Landschaft in Wert setzen
	-	●	●●	-
<b>Kostenfolgen für den Bund?</b>	keine			
<b>Zeitliche Machbarkeit?</b>	Wirkung entfaltet sich über 3+ Jahre ab politischem Entscheid abhängig von den umgesetzten Projekten			

### 10.6 Vorschlag: Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen anpassen

In den letzten zwanzig Jahren haben sich bei der Planung und Realisierung von Verkehrsinfrastrukturen die Kosten-Nutzen-Betrachtung und die Logik der Engpassbeseitigung durchgesetzt. Dieser Planungsansatz führt dazu, dass eine inneralpine Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur nur noch punktuell oder kaum mehr möglich ist. In den kommenden Jahrzehnten werden deshalb kaum grössere strategische Verkehrsprojekte im Berggebiet realisiert werden können. Eine einseitig nachfrageorientierte Verkehrsplanung widerspricht jedoch den raumordnungspolitischen Grundsätzen.

Das heutige Konzept der Infrastrukturfinanzierung (Strasse und Bahn) soll so angepasst werden, dass Projekte im Berggebiet nicht im Wettbewerb zu Projekten ausserhalb des Berggebietes stehen, sondern nur mit Projekten im Berggebiet um die beste Wirkung konkurrieren müssen. Für Projekte im Berggebiet sind in den Infrastrukturprogrammen immer ein Anteil der verfügbaren Mittel zu reservieren.

Kurzbeurteilung des Wirkungsbeitrages des Vorschlags auf die präsentierten Strategischen Stossrichtungen	Talachsen stärken	Tourismus entwickeln	Attraktivität Wohnen & DL	Landschaft in Wert setzen
	●●●	●●	●●●	-
<b>Kostenfolgen für den Bund?</b>	Ja nach Ausgestaltung über Umschichtung von bestehenden Mitteln erreichbar. Allenfalls auch zusätzliche Kosten. Hohe Wahrscheinlichkeit von zusätzlichen volkswirtschaftlichen Erträgen.			
<b>Zeitliche Machbarkeit?</b>	Wirksamkeit im Zeitraum 20 Jahre + zu erwarten. Wirkung verstärkt sich mit jedem realisiertem Projekt.			

### 10.7 Vorschlag: Flexiblere Agglomerationsperimeter für bessere Verkehrslösungen

Mit dem Programm Agglomerationsverkehr unterstützt der Bund heute Verkehrsprojekte innerhalb von überwiegend statistisch definierten Agglomerationsperimetern.

Der Bund wird aufgefordert die Definition der Perimeter von Agglomerationen anzupassen. Eine Anpassung drängt sich auf, um im jeweiligen geografischen und topografischen Kontext im Sinne der Agglomerationsprogramme sinnvollere Verkehrslösungen zu ermöglichen (vgl. Motion KVF-SR 20.3008 «Anpassung der Perimeter für die Agglomerationsprojekte»).

Kurzbeurteilung des Wirkungsbeitrages des Vorschlags auf die präsentierten Strategischen Stossrichtungen	Talachsen stärken	Tourismus entwickeln	Attraktivität Wohnen & DL	Landschaft in Wert setzen
	●●	-	●●	-
<b>Kostenfolgen für den Bund?</b>	Zusätzliche Kosten zu erwarten.			
<b>Zeitliche Machbarkeit?</b>	Wirkung entfaltet sich langfristig (10+ Jahre), wenn die innere Erschliessung sich laufend verbessert.			

### 10.8 Priorisierung der Vorschläge

Die in Kapitel 10 formulierten Vorschläge sind nicht abschliessend. Es handelt sich um die Themen, die aus Sicht des Berggebietes prioritär sind und im heutigen Umfeld aufgrund der Einflussmöglichkeiten des Bundes möglich erscheinen. Sie weisen unterschiedliche Dimensionen und Komplexitäten auf. Die folgende Tabelle zeigt die Wirkungsziele und Stärke der Vorschläge im Quervergleich nach unserer eigenen Beurteilung.

Der Vorschlag «**Ziele und Zweck der Regionalpolitik präzisieren**» wurde in der Abbildung 17 nicht aufgeführt, da dieser Vorschlag eine nur indirekt wirkende Massnahme darstellt. Lang-

fristig dürfte die Massnahme dennoch sehr wichtig sein, da sie **den Bund zu einer differenzierten Gesetzgebung im Berggebiet zwingt** und so bei allen gesetzgeberischen Prozessen zu einer schrittweisen Verbesserung der Standortqualität im Berggebiet führt.

Massnahmenvorschläge		Wirkung auf Strategie			
		Talachsen stärken	Tourismus entwickeln	Attraktivität Wohnen & DL	Landschaft in Wert setzen
	Stärkung der Wasserkraft und des Wassermanagements	-	●	●●	●●●
	Digitalen Anschluss des Berggebietes sicherstellen	●	●	●●●	-
	Arbeitswelten 4.0 beim Bund entwickeln	●●	-	●●	-
	Digitale Aus- und Weiterbildung und dezentrale Forschung	●●●	-	●●●	-
	Instrumente des Zweitwohnungsgesetzes für die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung optimieren	-	●	●●	-
	Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen	●●●	●●	●●●	-
	Flexiblere Agglomerationsperimeter für bessere Verkehrslösungen	●●	-	●●	-

Quelle: Eigene Darstellung

Die vorstehende Priorisierung zielt sowohl auf eine Sicherung und Stärkung derjenigen Bereiche, die für die Entwicklung der Berggebiete bereits bedeutend sind, wie z.B. die Wasserkraft. Zusätzlich gilt es aber neue Massnahmen umzusetzen. Wie die obige Tabelle zeigt, lassen die **«Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen»** sowie die **«Digitale Aus- und Weiterbildung und dezentrale Forschung»** die grösste Wirkung erhoffen. Während die Verbesserung der Erschliessung im Alpenraum aber eher eine langfristige Politik und Mittelbindung voraussetzt, könnten die Hochschulaktivitäten relativ **rasch** und mit verhältnismässig überschaubaren Ressourcen verbessert werden. Deshalb erachten wir die **Stärkung der digitalen Aus- und Weiterbildung sowie dezentrale Forschung als zentrale Massnahme** des Bundes zur Ergänzung der heutigen Regionalpolitik. Voraussetzung dafür ist, dass das Berggebiet **beim digitalen Anschluss nicht benachteiligt wird**.

Die Corona-Krise zeigt, dass in der **Arbeitswelt 4.0** viel Potenzial für die Berggebiete steckt und als Chance genutzt werden sollte. Auch hierfür ist sicherzustellen, dass die Berggebiete den digitalen Anschluss nicht verpassen. **Der Bund kann dezentrales Wohnen und Arbeiten im Berggebiet einfach unterstützen, in dem er bewusst Homeoffice Stellenprofile im Berggebiet anbietet**. Eine solche Offensive kann kostengünstig an die Hand genommen werden und verhilft der Bundesverwaltung zu einer Vorbildfunktion.



Die laufenden Wirkungsanalyse des Zweitwohnungsgesetzes bietet die Möglichkeit, die im Gesetz bereits enthaltenen Instrumente zugunste der touristischen und regionalwirtschaftlichen Entwicklung zu optimieren. Auch diese Massnahme ist für den Bund ohne Kostenfolgen und einfach umsetzbar. Sie kann aber zu einem wertvollen kleinen Mosaikstein werden, um örtlich die Beherbergungskapazitäten («warme Betten») zu optimieren

## Anhang 01 Ausgewählte Artikel der Bundesverfassung mit relevanten Anknüpfungspunkten für die Regionalpolitik in der Schweiz

Art. 81a Abs. 1 Öffentlicher Verkehr	<sup>1</sup> Bund und Kantone sorgen für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in <u>allen Landesgegenden</u> . Die Belange des Schienengüterverkehrs sind dabei angemessen zu berücksichtigen.
Art. 83 Abs. 1 Strasseninfrastruktur	<sup>1</sup> Bund und Kantone sorgen für eine ausreichende Strasseninfrastruktur in <u>allen Landesgegenden</u> .
Art 92 Abs. 2 Post- und Fernmeldewesen	<sup>2</sup> Der Bund sorgt für eine ausreichende und <u>preiswerte Grundversorgung</u> mit Post- und Fernmeldediensten in <u>allen Landesgegenden</u> . Die Tarife werden nach einheitlichen Grundsätzen festgelegt.
Art. 103 Strukturpolitik	Der Bund kann <u>wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden</u> unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen. Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.
Art. 104 Abs. 1 Landwirtschaft	<sup>1</sup> Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur: a. sicheren Versorgung der Bevölkerung; b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft; c. <u>dezentralen Besiedlung des Landes</u> .
Art. 135 Abs. 1 und 2c Finanz- und Lastenausgleich.	<sup>1</sup> Der Bund erlässt Vorschriften über einen angemessenen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen. <sup>2</sup> Der Finanz- und Lastenausgleich soll insbesondere: (...) c. übermässige finanzielle Lasten der Kantone auf Grund ihrer <u>geografischtopografischen oder soziodemografischen Bedingungen</u> ausgleichen; (...)

Quelle: Schweizerische Bundesverfassung; Unterstreichungen durch Wirtschaftsforum Graubünden

Die regionalwirtschaftliche Förderung des Bundes wird im Bundesgesetz über Regionalpolitik konkretisiert. Der heutige Zweckartikel ist offen formuliert und beruft sich auf Art. 103 der Bundesverfassung. Die Regionalpolitik wird als **Förderpolitik für wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden** verstanden. Sie setzt nicht bei einer gezielten Verringerung der Standortnachteile an (vgl. Tabelle 2).

In den Sektoralpolitiken ist immer wieder feststellbar, dass Regelungen eingeführt werden, die die Position der Berggebiete schwächen und dadurch die regionalpolitische Förderung des Bundes unterlaufen. So hat sich in der Verkehrsinfrastrukturpolitik schrittweise die Auswahl der zu realisierenden Projekt nach Kosten-Nutzen-Überlegungen durchgesetzt, was dazu führt, dass Projekte aus den Berggebieten gegenüber Projekten aus dem Mittelland und den Zentren geringe Realisierungschancen haben oder deswegen schon gar nicht mehr initiiert und verfolgt werden. Somit kann nicht damit gerechnet werden, dass sich die Erreichbarkeiten in den kommenden Jahrzehnten deutlich verbessern werden.

Der sozioökonomische Druck hat zugenommen. Rahmenbedingungen sind zu verbessern

### Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK - 2014)

Die RKGK hat im Jahr 2014 die «Räumliche Strategie der alpin geprägten Räume in der Schweiz»<sup>18</sup> publiziert. Das Dokument steht in Zusammenhang mit dem Raumkonzept Schweiz und konkretisiert dieses mit Blick auf den Alpenraum.

Zusammengefasst kommt die RKGK in ihrer Analyse der Ausgangslage zu folgender Einschätzung:

«(...) Die Metropolisierung, die Internationalisierung und die Globalisierung haben erhebliche Auswirkungen auf den Alpenraum. Viele Arbeitsplätze im alpinen Raum sind aufgelöst und in den Agglomerationen konzentriert worden. Die soziale und politische Kohäsion zwischen den Metropolen und dem Berggebiet ist in Gefahr. Viele Bewohnerinnen und Bewohner der Städte im Mittelland nehmen den alpinen Raum primär als Ausgleichs- und Erholungsraum wahr und weniger als Lebens- und Wirtschaftsraum für eine ansässige Bevölkerung. Dies schlägt sich in zunehmend restriktiven Reglementierungen nieder. Diese engen den Handlungsspielraum, um in den alpin geprägten Räumen aus eigener Kraft wertschöpfend zu wirken ein, ohne gleichzeitig äquivalente Handlungsalternativen zu schaffen. In den Bereichen Post, Verkehr, Energie, Telekommunikation, Bildung und Gesundheit kann die Bevölkerung im alpinen Raum nur teilweise an den modernen Errungenschaften teilhaben, weil diese Grundleistungen zunehmend in Frage gestellt werden. Die negativen Effekte schlagen auf die Handlungsoptionen und damit auf die Qualität des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens durch. Die jungen Generationen wandern in die Zentren ab, was zur Überalterung der Bergbevölkerung führt. Die für den Alpenraum einstmals wichtige Anbindung an internationale Verkehrswege droht durch die national und international geforderten alpenquerenden Infrastrukturen für den Transitverkehr im wahrsten Sinne des Wortes „untergraben“ zu werden. Diese wenigen Beispiele zeigen, dass die Gewährleistung von attraktiven Lebensgrundlagen im Alpenraum anspruchsvoll ist. Diese Erkenntnis ist keineswegs neu, doch haben sich die Rahmenbedingungen rasch und deutlich verändert und die Dynamik der Entwicklungen bleibt hoch. (...)»

Folgende prioritäre Handlungsfelder werden in diesem Bericht identifiziert: «(...)

1. **Die naturgegebenen Qualitäten und Ressourcen erhalten und nachhaltig nutzen:** Das Gleichgewicht zwischen Möglichkeiten zur Wertschöpfung aus naturgegebenen Potenzialen des Alpenraums und deren Einschränkung durch nationale und internationale Restriktionen wird neu eingestellt. Einseitigkeiten werden abgebaut und eine umfassend nachhaltige Nutzung dieser Ressourcen gewährleistet. Dabei werden gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Bedürfnisse im Alpenraum wie im Mittelland ausgewogen berücksichtigt.
2. **Die alpinen Zentren stärken:** Die multifunktionalen Talböden sowie die regionalen und touristischen Zentren werden als möglichst unabhängige Wirtschaftsmotoren mit ihren eigenen, funktionalen Räumen gestärkt (Alpenraum der Zentren). Das "Städtenetz Schweiz" des Mittellands wird durch ein funktionierendes Netz von Zentren im Alpenraum vervollständigt.
3. **Die Erschliessung in Verkehr und Telekommunikation verbessern und langfristig sichern:** Die Erschliessung des Alpenraums im Innern und Richtung benachbarte schweizerische und europäische Metropolen wird im Verkehrs- und Telekommunikationsbereich

---

<sup>18</sup> Räumliche Strategie der alpin geprägten Räume in der Schweiz (2014): [http://www.rkgk.ch/wp-content/uploads/2014/09/RKGK\\_StrategieAlpenraum\\_Bericht-Aug-2014\\_D.pdf](http://www.rkgk.ch/wp-content/uploads/2014/09/RKGK_StrategieAlpenraum_Bericht-Aug-2014_D.pdf)

den neuen technischen Entwicklungen entsprechend gewährleistet. Im Verkehrs- und Energiebereich erfolgt eine optimale Anbindung an die alpenquerenden Verbindungen.

4. **Die Wasserkraftnutzung ausbauen und optimieren:** Die Wasserkraftnutzung im Alpenraum wird optimiert und ausgebaut. Priorität geniessen bereits genutzte Standorte sowie der Bau neuer Anlagen mit gutem Kosten/Nutzen-Potenzial im Sinne einer umfassenden Nachhaltigkeit. (...)»

### Wirtschaftsforum Graubünden

Die Perspektiven ausserhalb der Talachsen sind im Berggebiet negativ und die sozioökonomische Ausgangslage hat sich bereits verschlechtert

Im Bericht Alptraum<sup>19</sup> aus dem Jahr 2018 erstellt das Wirtschaftsforum Graubünden eine umfassende Betrachtung zu den Entwicklungsszenarien Graubündens als wesentlichen Teil des Kernalpenraums. Das Wirtschaftsforum Graubünden geht dabei insbesondere auch der Frage nach, von welchen Entwicklungsszenarien die Schweiz in den nächsten Jahrzehnten betroffen sein könnte und wie sich diese auf das Berggebiet auswirken würden.

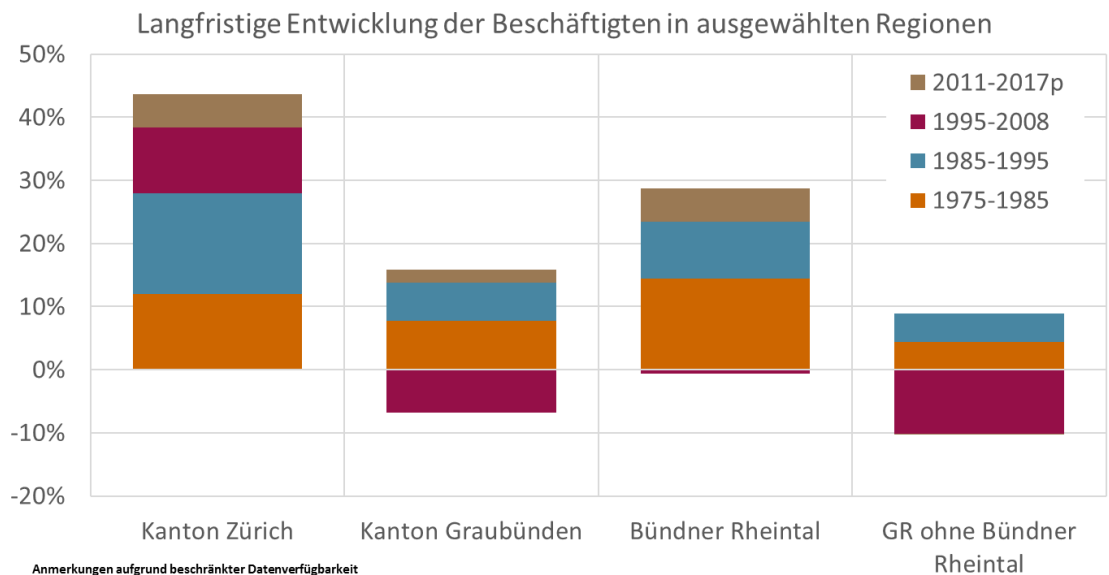
Das Wirtschaftsforum Graubünden beurteilt zusammenfassend die Ausgangslage wie folgt: «(...) Die sowieso schon dünne Besiedlung, gekoppelt mit in vielen Gemeinden abnehmenden Einwohnerzahlen bzw. einer zunehmenden Überalterung der Bevölkerung stellt weite Teile des Bündner Berggebiets vor grosse Herausforderungen (vgl. Abbildung 5). Der Tourismus wird in Zukunft nicht mehr flächendeckend als wirtschaftliches Rückgrat des Berggebiets wirken. Die langen Arbeitswege zu alternativen Arbeitsplatzzentren erschweren es, junge, gut qualifizierte Paare dafür zu begeistern, ihren Lebensmittelpunkt nach der Ausbildung (zurück) in den Alpenraum zu verlegen. Ohne grundlegende Veränderungen könnte dem Bündner Berggebiet ein wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Albtraum drohen. (...)»

Das Wirtschaftsforum Graubünden kommt zum Schluss, dass in den nächsten Jahrzehnten für den Kernalpenraum und insbesondere für Graubünden eher mit wachsenden Herausforderungen zu rechnen ist. Die Hauptherausforderung besteht im Umbau des klassischen Tourismus vor dem Hintergrund der fortschreitenden Internationalisierung und den zu erwartenden Umwälzungen aufgrund des Klimawandels. Es wird hierbei auch das Bild der «posttouristischen Gesellschaft» im Berggebiet gemalt. Dieses Bild sieht die Chance des Berggebiets darin, nebst dem Tourismus auch vermehrt Wohnregion für (Teilzeit)Pendler zu werden. Dies würde es den Bewohnern des Berggebietes ermöglichen, stärker an wertschöpfungsstarken Branchen zu partizipieren und gleichzeitig die sozioökonomische Ausgangslage im Berggebiet zu stabilisieren. Damit dies gelingt, müssten gemäss Wirtschaftsforum Graubünden die Voraussetzungen geschaffen werden, damit das Wohnen in diesen Räumen attraktiver wird. Hierfür brauche es unter anderem radikale Massnahmen, wie beispielsweise einen Quantensprung im Bündner Verkehr, ein neues Verständnis der Bevölkerung im Zusammenhang mit den Zweitwohnern, ein Umbau des Steuersystems oder die Fokussierung des Service Public in dezentralen Zentren.

---

<sup>19</sup> Wirtschaftsforum Graubünden (2018): Alptraum

Abbildung 13

Entwicklung der Beschäftigtenzahlen zwischen 1975 und 2017<sup>20</sup> in den Kantonen Graubünden und Zürich**Anmerkungen aufgrund beschränkter Datenverfügbarkeit**

Veränderungen bis 1995 basieren auf Anzahl Beschäftigte, die Veränderungen ab 1996 basieren auf Beschäftigten-Vollzeitzäquivalente  
 Die Veränderung von 2008 - 2011 fehlt, da die Erhebung methodisch neu aufgesetzt wurde und die vom BFS veröffentlichten Zahlen für diese Periode nicht glaubhaft sind.  
 Ab 2011 basieren die Daten auf STATENT  
 Trotz dieser Datenunterbrüche wird in der vorliegenden Darstellung Gleiches mit Gleichem verglichen und es wird ein zutreffendes Gesamtbild der Entwicklung vermittelt.

Definition Bündner Rheintal: Bonaduz, Chur, Domat/Ems, Felsberg, Fläsch, Flims, Haldenstein, Jenins, Landquart, Maienfeld, Malans, Rhäzüns, Tamins, Trimmis, Trin, Untervaz und Zizers

Quelle: Berechnungen Wirtschaftsforum Graubünden auf Basis von Daten des Bundesamtes für Statistik

**Rat für Raumordnung (ROR)<sup>21</sup>**

Multifunktionale Talböden der Haupttäler als Chance

Der Rat für Raumordnung hat in seinem Bericht «Megatrends und Raumentwicklung Schweiz» aus dem Jahr 2018 das Thema aufgenommen und beurteilt die Situation der alpinen Räume wie folgt:

«(...) Die alpinen Räume weisen eine hohe Heterogenität an Raumtypen und grosse Unterschiede in der demografischen und ökonomischen Entwicklung auf. Einerseits finden sich in den multifunktionalen Talböden der Haupttäler ländliche Räume mit kleineren Städten und Dörfern (...), andererseits die ländlich geprägten Talflanken und Seitentäler, die touristischen Zentren sowie die grossen unbewohnten natürlichen Lebensräume. Entsprechend unterscheiden sich die Fragestellungen des alpinen Raums in den Talböden der Haupttäler, den touristischen Zentren und den eher abgelegenen Seitentälern.

Zu den alpinen Räumen gehören die Kantone Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Graubünden, Tessin und Wallis sowie Teile der Kantone Bern und Waadt. Die Fläche dieser Kantone entspricht einem Anteil von fast 50% der Gesamtfläche der Schweiz. In den sieben Kantonen, die sich in der Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK: VS, GR, TI, UR, OW, NW, GL) zusammengeschlossen haben, lebten jedoch 2014 nur 12% der Schweizer Bevölkerung. (...)

Grosse Schwierigkeiten bereiten den peripher gelegenen Regionen im alpinen Raum (z.B. Goms oder die Leventina) die Abwanderung und damit verbunden die starke Alterung der verbleibenden Bevölkerung. Viele junge Menschen ziehen zur Ausbildung in die grossen Zentren und bleiben dort, was zu einem eigentlichen Braindrain führt. Betrachtet man das Bevölkerungswachstum nach Kantonen, so zeigt sich, dass bis 2016 die Bevölkerung in keinem Kanton abgenommen hat. Auf regionaler Ebene hingegen zeigen sich teils stark schrumpfende Bevölkerungszahlen. Gemäss den Szenarien des Bundesamtes für Statistik (BFS, 2016) wird

<sup>20</sup> Die Erhebungsmethoden des Bundesamtes für Statistik haben sich im Verlauf der Jahre verändert. Nach einheitlichen Regeln erfasste Zeitreihen existieren nicht. Dargestellt sind deshalb die prozentualen Veränderungen in vier Zeitperioden. Die dargestellte Summe der Veränderungen in den vier Zeitperioden entspricht nicht genau dem Zuwachs von 1975 bis 2014 – sie illustriert aber die deutlichen Entwicklungsunterschiede zwischen den betrachteten Räumen.

<sup>21</sup> Rat für Raumordnung (2019)

der Altersquotient (Anzahl über 65-Jährige pro Hundert 20-64-Jährige) im Jahr 2045 in den Kantonen Uri, Obwalden, Tessin Nidwalden und Graubünden bei über 60 liegen. Auf diese Kantone, die ohnehin hohe Kosten für Erschliessung und Service public zu tragen haben, wird ein weiterer Ausgabenschub für die Betreuung der vielen alten Menschen zukommen, die vielfach in abgelegenen Gebieten wohnen. Weitere raumrelevante Sorgen dieser peripher gelegenen Regionen im alpinen Raum sind der Rückzug der Landwirtschaft und die Erhaltung von Infrastrukturen und Versorgung.

Entwicklungschancen bestehen im alpinen Raum vor allem in den multifunktionalen Talböden im Rhonetal, im Rheintal, im unteren Reusstal und in der unteren Leventina, von denen einige in ihrer Funktionalität den Agglomerationen im Mittelland in nichts nachstehen. Die Alpenstädte weisen – im Vergleich zu den gebirgigen Seitentälern – ein überdurchschnittliches Wachstum auf. Allen voran sind hier Sion, Chur oder Bellinzona zu nennen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit Megatrends die Entwicklung dieser Talböden zu eigentlichen urbanen Zentren fördern. (...)

Neu angesiedelte Bildungsinstitutionen und Firmen können helfen, das Abwandern der lokalen Bevölkerung in die grossen Zentren des Mittellandes oder des Arc Lémanique zu verhindern. Als Beispiel sei hier das Wallis angeführt, wo im Rahmen der Agglomerationsprogramme versucht wird, im Raum Brig-Visp-Naters eine zusammenhängende Stadt mit neuen städtebaulichen Qualitäten und hochwertigen Landschaftselementen zu entwickeln.

Auf ungleich grössere Schwierigkeiten treffen die Gemeinden in den Seitentälern – und zwar insbesondere dann, wenn sie über keinen einfachen Zugang zu einer Alpenstadt verfügen. So sind die Täler in den Kantonen Graubünden und Tessin viel verzweigter und abgelegener als im Wallis, wo sie direkt mit dem Rhonetal verbunden sind und wo zuhinterst oft eine attraktive Tourismusgemeinde liegt. Um die Abwanderung zu bremsen, setzen die Gebirgskantone auf die Sicherung von Arbeitsplätzen, die Inwertsetzung der Natur und die Erschliessung der Täler durch Verkehr und Telekommunikation.

Eine wichtige Einkommensquelle der Bergkantone ist der Tourismus. Insbesondere der Wintertourismus in den Schweizer Bergen ist in den letzten Jahren infolge des starken Frankens, der hohen Arbeitskosten und des Klimawandels in eine Krise geraten. Obwohl der Tourismus weltweit ein Wachstumsmarkt ist, zieht es neue Touristenströme wie Mittelschichten aus den Schwellenländern eher in die Städte. Während Städte wie Barcelona, Venedig oder neuerdings auch Luzern über zu viele Touristen klagen, verzeichnen viele Ferienorte in den Schweizer Bergen im Winter einen Rückgang der Buchungen. (...)

Der ROR sieht für die alpinen Räume insbesondere folgende Chancen, welche im Bericht in Form einer realisierten Vision im 2040 wiedergegeben werden: «(...)

- **Wohnen und Arbeiten in multifunktionalen Alpentälern:** Die alpinen Räume, speziell die Alpenstädte in den multifunktionalen Talböden der Gebirgskantone, profitieren von den neuen digitalen und auf individuelle Nachfrage ausgerichteten Produktionsformen. (...) Durch eine kluge Standort- und Bildungspolitik des Bundes verfügen die ETH und Fachhochschulen über Ableger in Chur, Sitten und neu auch in Altdorf, wo der Landwirtschaftscluster mit Fokus auf Nischenproduktion in Berggebieten seinen Sitz hat. Die untere Leventina im Raum Biasca-Bellinzona weist nach langen Jahren der Abwanderung wieder eine wachsende Wohnbevölkerung auf. Die guten Ausbildungsstätten tragen dazu bei, dass junge Leute eher im Tal bleiben. Zudem konnten auswärtige Studierende angezogen werden, nicht zuletzt deshalb, weil Ausbildungscluster innovative Unternehmen mit sich brachten. (...)
- **Mit der Welt vernetzte saisonale Dörfer:** Eine grosse Herausforderung für die Berggebiete war lange die Abwanderung und die Entleerung abgelegener Dörfer. Entsprechend fehlte es zunehmend an Menschen und kommunalen Steuererträgen für die Pflege der Kulturlandschaft, den Unterhalt der Infrastrukturen sowie der gemeinnützigen Bauten. (...) An attraktiveren Wohnstandorten wurde die Erreichbarkeit durch digitale Netzwerke

ausgebaut, sodass man sich heute selbst in abgelegenen Bergdörfern mit der Welt schnell und sicher vernetzen kann. (...) Die New Highlanders, wie jene Zweitwohnungsbesitzer genannt werden, die über längere Zeit an ihrem Zweitwohnsitz leben, engagieren sich vermehrt für „ihr“ Dorf und stellen sich sogar als Gemeinderat oder Gemeindepräsidentin zur Verfügung (...).

- **Digitalisierte Berglandwirtschaft und neue Wildnisgebiete:** (...) Einige exponierte Gebiete im Urnerland, im Tessin und in Graubünden wurden zu neuen Wildnisgebieten ernannt, in denen nicht mehr dauerhaft gewohnt werden darf. Diese von Rangern/innen betreuten Gebiete erfreuen sich grosser Beliebtheit bei ausländischen Touristinnen und Touristen und bilden eine willkommene Ergänzung zu den touristisch stark ausgebauten und teuren Destinationen im Wallis, im Berner Oberland, in der Zentralschweiz oder in Graubünden. In besser nutzbaren Berggebieten haben neben Grossbetrieben kleinere, ökologisch ausgerichtete Landwirtschaftsbetriebe überlebt. Sie arbeiten in der Auswahl der Produkte eng mit den lokalen Vertriebs- und Tourismusorganisationen zusammen. Daraus ist ein alternativer, in erster Linie auf Inländer ausgerichteter Agrotourismus entstanden. In diesem Zusammenhang wurden viele Maiensässen und Ställe ausgebaut. (...)
- **Frische Luft für den Tourismus in den Bergen:** Durch den Klimawandel sind die Berge als Tourismusorte vor allem im Sommer attraktiver geworden. Während den häufigen Hitzesommern zieht es die Menschen vermehrt in die etwas kühleren Berge. (...) Mit der weltweiten Zunahme des Tourismus sind viele Individualreisende und kleinere Reiseveranstalter vom Besuch der Topdestinationen (Jungfraujoch, Pilatus, Matterhorn) etwas abgekommen, da diese immer überfüllt sind. Andere Tourismusgebiete haben ihre Chance mit speziellen Angeboten gepackt (...). Manche haben sich entschieden, nach der Pensionierung das Feriendomizil als Hauptwohnsitz zu nutzen und die Wohnung in der Stadt oder das Haus in der Agglomeration den Kindern zu überlassen, an Wochenaufenthalter zu vermieten oder zu verkaufen. Mit einer guten digitalen Infrastruktur ausgestattete Berggebiete sind zu beliebten Rückzugsorten für die urbane Bevölkerung geworden, die im Sommer gerne der städtischen Dichte und der Hitze entfliehen will. (...)
- **Gestärkte lokale Baukultur – attraktiv für Bewohnerinnen und Besucher:** Die neue Wertschätzung der lokalen Eigenart, ein verstärkt auftretender Gegentrend zur Globalisierung, hat auch in der Beurteilung von Architektur seine Wirkung. Als Reaktion auf die weltweit immer uniformere Bauweise hat die traditionelle ortstypische Baukultur, die in den alpinen Gebieten besonders ausgeprägt ist, an Attraktivität gewonnen. Auch in der Architekturausbildung wird wieder mehr das Lokale betont, (...).

### Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für das Berggebiet (SAB)

Insbesondere der Kernalpenraum ist unter verschärftem sozioökonomischem Druck und es braucht mehr Engagement für diesen Raum

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete hat 2019 das Thema in ihrem Bericht «Die Berggebiete und ländlichen Räume 2035 – Herausforderungen und Chancen» ebenfalls eingehend analysiert und beschrieben.

Sie kommt dabei zu folgenden zusammenfassenden Schlussfolgerungen «(...) Infolge verschiedener langfristiger Trends sind die Berggebiete und ländlichen Räume derzeit einem besonders hohen Veränderungsdruck ausgesetzt. Mit Blick auf die Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte sind die Globalisierung, die Digitalisierung, der demografische Wandel, die Individualisierung und der Klimawandel von besonderer Bedeutung. (...)»

Bezogen auf den Kernalpenraum finden sich im Bericht der SAB insbesondere folgende Einschätzungen zu zentralen Entwicklungen:

«(...)

- **Bevölkerung:** Die demografische Entwicklung verläuft innerhalb der Berggebiete und ländlichen Räume regional sehr unterschiedlich. Während stadtnahe Räume und alpine Talböden stark wachsen, sind gewisse Gebiete im Jura, in den Voralpen sowie im inneren Alpenraum von Stagnation und Abwanderung betroffen. Im Vergleich zu den Städten ist

die demografische Alterung in den Berggebieten und ländlichen Räumen besonders stark ausgeprägt.

- **Räumliche Verteilung der Arbeitsplätze:** Die in den letzten Jahren beobachtete Tendenz einer räumlichen Konzentration der Beschäftigung in den regionalen Zentren und Städten bleibt gemäss den aktuellen Szenarien weiterhin bestehen. Das Nachhaltigkeitsbewusstsein, die wirtschaftliche Diversifizierung, die Förderung intraregionaler Wirtschaftskreisläufe und die Verringerung der Importabhängigkeit wirken sich jedoch positiv auf die Beschäftigungsentwicklung in den Berggebieten und ländlichen Räumen aus.
- **Bildung:** Der Bildungsstand der Bevölkerung ist in den Berggebieten und ländlichen Räumen tiefer als in den Städten. Der allgemeine Anstieg des Bildungsniveaus in den kommenden Jahrzehnten wird diesen Stadt-Land-Graben im Bildungsbereich aller Wahrscheinlichkeit nach nicht verringern. Da im Zusammenhang mit der Digitalisierung die Nachfrage nach hochqualifizierten Fachkräften steigt, bestehen in den Berggebieten und ländlichen Räumen grosse zusätzliche Herausforderungen im Bildungsbereich.
- **Erreichbarkeit:** Die Voralpen, der Alpenraum sowie weite Teile des Jurabogens weisen sowohl im Individual- wie auch im öffentlichen Verkehr eine im schweizweiten Vergleich deutlich unterdurchschnittliche Erreichbarkeit auf. Dies wirkt sich negativ auf die Attraktivität dieser Räume als Wohn-, Arbeits- und Wirtschaftsstandort aus. Verbesserungen setzen Investitionen in die Verkehrsinfrastrukturen oder einen Ausbau der Frequenzen und der Direktverbindungen im öffentlichen Verkehr voraus.
- **Klima und Naturraum:** Im Zug des Klimawandels ist in den Alpen mit der schweizweit stärksten Erwärmung und daher mit den grössten Auswirkungen zu rechnen. Der Klimawandel erhöht in den Berggebieten die Naturrisiken, gefährdet Siedlungen und Infrastrukturen, verändert das Landschaftsbild grundlegend und wirkt sich einschneidend auf die wirtschaftliche Grundlage aus. Aufgrund des Ausbaus der Infrastrukturen sowie landwirtschaftlicher und weiterer Nutzungen nimmt auch der Druck auf die natürlichen Ressourcen und die Biodiversität zu. In diesem Zusammenhang werden Nutzungskonflikte häufiger auftreten. (...)»

Aufgrund ihrer Analyse identifiziert die SAB folgende primären Handlungsachsen: «(...)

- **Günstige politische Rahmenbedingungen schaffen:** Die politischen Rahmenbedingungen wirken sich entscheidend auf die Entwicklungsperspektiven der Berggebiete und ländlichen Räume aus. Die meisten politischen Themen haben eine räumliche Dimension. Zentrale Herausforderungen bestehen im Bereich der Raumordnungs- und Verkehrspolitik, der Steuer- und Wirtschaftspolitik, dem Finanz- und Lastenausgleich, der Bildungs- und Innovationspolitik sowie der Energie- und Klimapolitik. Auch die Ausgestaltung der Grundversorgung und die Sozial- und Gesundheitspolitik sind für die Berggebiete und ländlichen Räume mit existenziellen Fragen verbunden. (...)
- **Veränderungsprozesse in den Regionen unterstützen:** Die langfristigen Trends der Globalisierung, Digitalisierung, des demografischen Wandels, der Individualisierung und des Klimawandels machen in den Berggebieten und ländlichen Räumen grundlegende Veränderungen nötig. Es liegt in erster Linie in der Verantwortung der regionalen Akteure, Massnahmen einzuleiten, die es erlauben, die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen. (...)
- **Kohäsion stärken:** Die Kohäsion und der solidarische Ausgleich innerhalb der Berggebiete und ländlichen Räume stellen eine Grundvoraussetzung dar, damit diese Gebiete insgesamt erfolgreich sind. (...) Auf nationaler Ebene ist die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Stadt und Land von grundlegender Bedeutung. Angesichts der demografischen Entwicklungen sind zusätzliche Anstrengungen nötig, um ein ausgewogenes Verhältnis zum beidseitigen Vorteil zu gewährleisten. (...)»



## Avenir Suisse

Avenir Suisse hat sich in verschiedenen Publikationen zum Berggebiet geäußert.

- Die Publikation aus dem Jahr 2017 «Strukturwandel im Schweizer Berggebiet»<sup>22</sup> deckt sich bezüglich Analyse und Lösungsansätzen stark mit den übrigen hier bereits zitierten Arbeiten.
- Die Studie aus dem Jahr 2020 «Zentrumstäler: Die Haupttäler als Ballungsräume und Entwicklungsachsen des Berggebietes»<sup>23</sup> zeigt hingegen eine neue Lösungsmöglichkeit auf, die auch wir als sehr vielversprechenden Weg betrachten.

Die Studie «Zentrumstäler» wird wie folgt zusammengefasst: «(...) Die Schweiz wird, wie andere europäische Länder auch, durch zunehmende räumliche Disparitäten geprägt: Das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum konzentriert sich in den grossen Städten und deren Einzugsgebiet. Diese urbanen Zentren befinden sich alle im Mittelland bzw. südlich des Alpenbogens. Zentrumsferne Regionen des Berggebietes hingegen haben mit Abwanderung und wirtschaftlichem Strukturwandel zu kämpfen – dort droht zunehmend die Gefahr einer Abwärtsspirale. Das wirft die Frage auf, wie sich der Alpen- aber auch der Jurabogen wirtschaftlich und demografisch stabilisieren lassen.

Die vorliegende Studie entwirft hierfür einen neuartigen strategischen Ansatz. Die Hauptrollen spielen die alpinen Haupttäler als bandförmige («axiale») Ballungsräume und ihre Zentrumsfunktion für die angrenzenden Seitentäler und das gebirgige Hinterland. Sie werden daher von Avenir Suisse auch als Zentrumstäler bzw. als Backbone-täler bezeichnet. Die beiden bedeutendsten alpinen Haupttäler in der Schweiz sind das Alpenrheintal und das Rhonetal. Auch die Gotthardachse weist aufgrund ihrer Transitfunktion gewisse Eigenschaften eines Haupttalsystems auf. In abgeschwächter Form gilt dies auch für kleinere Haupttäler, wie das Engadin. Im Jurabogen erfüllt das Siedlungsband am Jurasüdfuss vergleichbare Funktionen wie die Haupttäler im Alpenraum.

Zentrumstäler verfügen über Bevölkerung und Wirtschaftskraft einer grösseren Stadt. Als axiale Ballungsräume unterscheiden sie sich aber von den polar-konzentrischen Ballungsräumen klassischer Städte strukturell deutlich: Sie weisen eine geringere Dichte auf und ihnen fehlt ein städtischer Kern, der als Integrationsmotor dienen kann. Vielmehr sind sie polyzentrisch organisiert, folglich politisch fragmentiert und oft durch kleinräumige Rivalitäten geprägt. Aufgrund dieser Besonderheiten fällt es ihnen schwer, effektive Zentrumsfunktionen für ihr Umland zu erfüllen. So mangelt es ihnen etwa an urbanen Qualitäten oder an dichten wirtschaftlichen Clusterstrukturen.

Aus standortpolitischer Sicht lautet die entscheidende Frage: Welche Rahmenbedingungen benötigen die Zentrumstäler, um ihr volles Potenzial zur wirtschaftlichen und demografischen Stabilisierung des Berggebietes zu entfalten? Im vorliegenden Papier werden hierfür strategische Stossrichtungen skizziert und konkrete Massnahmen vorgeschlagen, um die Zentrumstäler in ihren wichtigsten Funktionen zu stärken und weiterzuentwickeln: als Erschliessungskorridore (Verkehr), als bandförmige Clusterstrukturen (Wirtschaft), als Innovationstäler (Bildung), als funktionale Räume (Raumplanung) und als Talstädte (Architektur, Städtebau). Dies macht sie zu den Entwicklungsachsen des Berggebietes. (...)»

---

<sup>22</sup> Avenir Suisse (2017): Strukturwandel im Schweizer Berggebiet

<sup>23</sup> Avenir Suisse (2020): Zentrumstäler: Die Haupttäler als Ballungsräume und Entwicklungsachsen des Berggebietes

## Anhang 03 Ausgewählte Abschnitte aus dem Bericht des Bundesrates zur «Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete» von Februar 2015 (PLB)

Umfassende  
Dargestellung der  
Regionalpolitik

Die umfassendste Darstellung der Politik des Bundes für die Berggebiete in der Schweiz findet sich im Bericht des Bundesrates zur «Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete» vom Februar 2015 (PLB). Nachfolgend zitieren wir einige ausgewählte für das Gesamtverständnis wichtige Abschnitte der PLB (vgl. auch Abbildung 1):

### «(...) Überblick in Kürze

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

*Mit der auf den 1. Mai 2014 in Kraft gesetzten Änderung vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) konnte zudem die rechtliche Basis für eine kompakte Siedlungsentwicklung, welche die Landschaft schont und gleichzeitig die Attraktivität der Schweiz als Wohn- und Arbeitsort sichert, verbessert werden. (...)<sup>24</sup>»*

Die Vision und Zielsetzungen werden wie folgt formuliert:

### «(...) Vision

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

- *Die ländlichen Räume und Berggebiete leisten in ihrer Vielfalt und mit ihren spezifischen Potenzialen sowie mit der Nutzung der funktionalen Beziehungen mit den Agglomerationen einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Schweiz.*
- *Für Wohn- und Arbeitsstandorte bestehen langfristige Entwicklungsperspektiven und eine gesicherte Qualität von Natur und Landschaft sowie von Erholungsgebieten.*
- *Innovative und unternehmerische Akteure sind in der Lage, auf kommunaler und regionaler Ebene zusammen mit Bund und Kantonen und im internationalen Austausch zukunftsorientierte Antworten auf die wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Herausforderungen zu entwickeln.*
- *Gemeinsam mit den urbanen Räumen prägen die ländlichen Räume und Berggebiete die Identität, das Image und damit die Entwicklung der Schweiz.<sup>25</sup>*

### Langfristige Ziele

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

- *Ziel 1: Attraktives Lebensumfeld schaffen*
- *Ziel 2: Natürliche Ressourcen sichern und in Wert setzen*
- *Ziel 3: Wettbewerbsfähigkeit stärken*
- *Ziel 4: Kulturelle Vielfalt gestalten<sup>26</sup>*

### Handlungsansätze

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

- *Partnerschaftliche sowie grenz- und sektorenübergreifende Zusammenarbeit stärken;*

<sup>24</sup> Bundesrat (2015): Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete, Überblick in Kürze, Seite 6 (Unterschriften durch Wirtschaftsforum Graubünden hinzugefügt)

<sup>25</sup> Bundesrat (2015): Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete, Seiten 7 - 8

<sup>26</sup> Bundesrat (2015): Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete, Seiten 8

- *Horizontale und vertikale Governance stärken;*
- *Nutzungsschwerpunkte setzen und Zentren stärken;*
- *Instrumente, Massnahmen und Projekte aufeinander abstimmen;*
- *Lokale Initiativen stärken.*<sup>27</sup> (...)»

Abbildung 1

Politikkonzept der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete



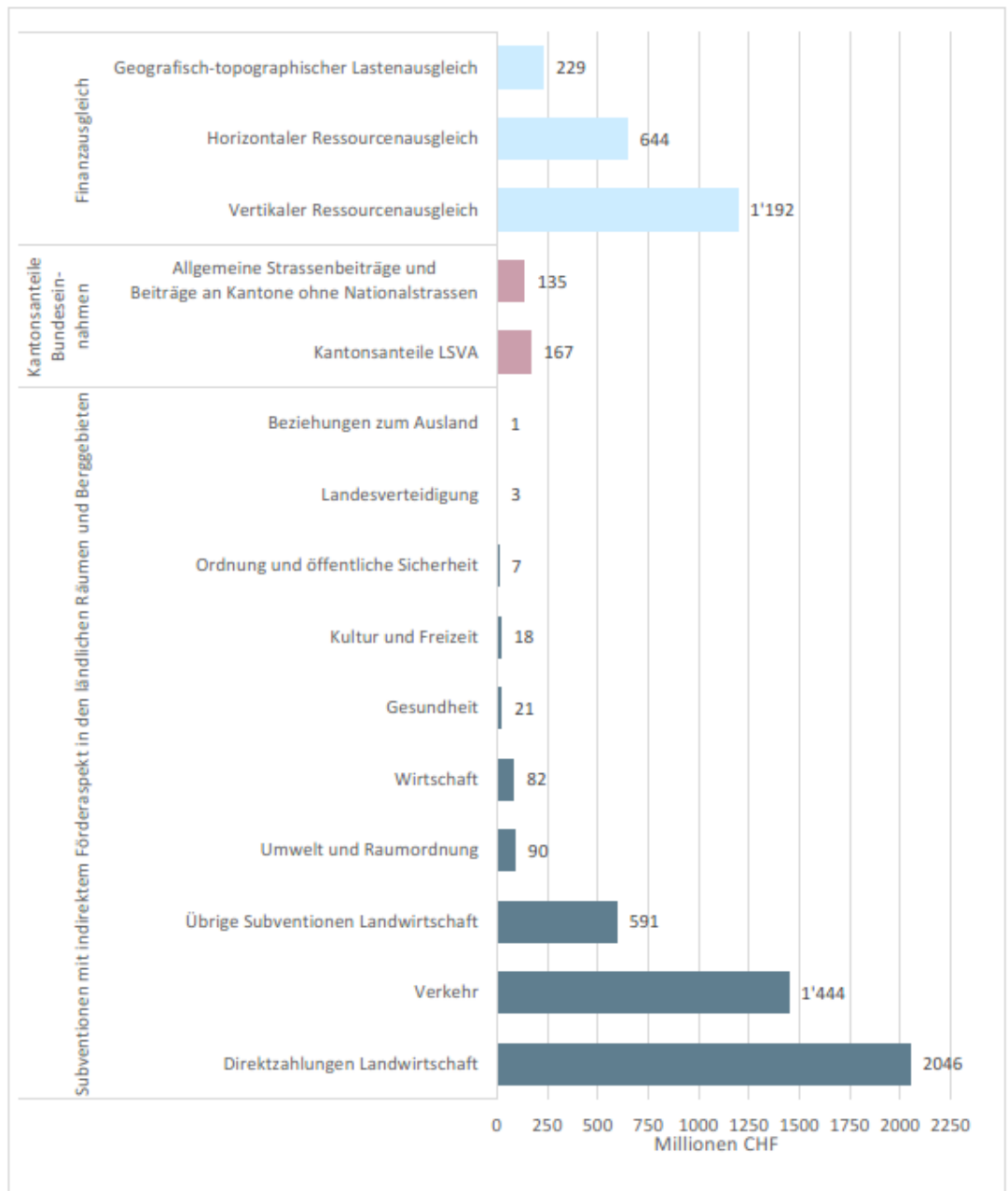
Quelle: Bundesrat (2015): Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete, Seite 59

In der PLB werden unter anderem auch die finanziellen Beiträge, die der Bund für seine PLB ausrichtet, erwähnt. Es ist nicht einfach zu erkennen, welche Beiträge des Bundes indirekt den ländlichen Räumen und den Berggebieten zugute kommen. In der PLB hat der Bundesrat folgende Darstellung dieser Transferzahlungen gewählt, womit er auch die entsprechenden Wirkungszusammenhänge in seinen Betrachtungen gewichtet (vgl. Abbildung 2):

<sup>27</sup> Bundesrat (2015): Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete, Seiten 8

Abbildung 2

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



Quelle: Bundesrat (2015): Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete, Seite 56

## Anhang 04 Quellen

- Avenir Suisse (2017): Strukturwandel im Schweizer Berggebiet
- Avenir Suisse (2020): Zentrumstäler: Die Haupttäler als Ballungsräume und Entwicklungsachsen des Berggebietes
- Bütler, M. (2010): Erschliessung und Ausbau von Skigebieten aus rechtlicher Sicht.
- Bundesamt für Bauten und Logistik BBL (2011): Unterbringungskonzept 2024.
- Credit Suisse Economic Research (2014): Überprüfung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen im Rahmen der NRP
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2017): Fünf Jahre Raumkonzept Schweiz. Standortbestimmung und Handlungsbedarf.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2013): Freizeitverkehr in der Schweiz.
- Bundesamt für Statistik BfS (2018): Bildungsfinanzen. Ausgabe 2018.
- Bundesamt für Statistik BfS (2019): Mobilität und Verkehr.
- Bundesamt für Statistik BfS (2006): Regionale Disparitäten in der Schweiz.
- Bundesamt für Strassen ASTRA (2008): Mobilität und Verkehr. Zahlen und Fakten.
- Bundesamt für Verkehr BAV (2017): Administrative Entlastung von Seilbahnunternehmen. Schlussbericht 2016.
- BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz) (2017): Raumplanerische Interessenabwägung, Bericht der Arbeitsgruppe
- BPUK / LDK (2019): Positionspapier, Bundesgesetz über die Raumplanung, zweite Revisionsetappe (RPG2)
- BPUK / LDK (2019): RPG2, Warum braucht die Schweiz neue Lösungsansätze für das Bauen ausserhalb der Bauzone?
- Credit Suisse (2019): Standortqualität 2019: Basel-Stadt übernimmt vorerst den Spitzenplatz.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2008-20): Daten zu den Zahlungen im Rahmen des nationalen Finanzausgleichs.
- Eidgenössisches Starkstrominspektorat ESTI (2014): Plangenehmigungsverfahren für Bauten ausserhalb Bauzonen.
- ETH Zürich / Sofies-Emac AG (2019): Die Machbarkeit der Kompensation im Rahmen des Planungs- und Kompensationsansatzes gemäss E-RPG
- GFS Zürich (2019): Befragung von verschiedenen Zielgruppen zum Thema wirtschaftliche Entwicklung in Schweizer Berggebieten im Auftrag des SECO
- HES-SO Valais-Wallis (2018): Jahresbericht 2017
- Hanser Consulting (2018): Strategie Standortförderung 2019+ Kanton Glarus, Ziele, Stossrichtung und Massnahmen
- Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur (heute Fachhochschule Graubünden FHGR) ((2019): Jahresbericht 2018
- Innosuisse (2018): So fördert die Innosuisse.
- Krippendorf, J. (1975): Die Landschaftsfresser
- Kuster, J. / Bösch, L. / Heimsch, F. / Rach, M. (2019): Breitbanderschliessung in den Zielgebieten der Regionalpolitik
- Mayer, H. et al (2014): Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz
- Neue Züricher Zeitung (2018): Der Wettbewerb unter den Hochschulen verschärft sich.

Parlamentsdienste (2017): Personalstatistik.

Plaz, P. (2018): Gedanken zur Weiterentwicklung der NRP (Expertenbericht)

Rat für Raumordnung (2019): Megatrends und Raumentwicklung Schweiz, Bern

Regierungskonferenz der Gebirgskantone (2014): Räumliche Strategie der alpin geprägten Räume in der Schweiz.

Regierungskonferenz der Gebirgskantone (2013): Zweitwohnungspolitik optimal umsetzen. Schlussbericht.

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für das Berggebiet (2019): Die Berggebiete und ländlichen Räume im 2035, Herausforderungen und Chancen, Nr. 242

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB (2018): Das Schweizer Berggebiet 2018. Fakten und Zahlen.

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB (2017): Positionspapier Digitalisierung im Berggebiet.

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB (2017): Positionspapier Klimawandel. Stand 17. Februar 2017.

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB (2017): Positionspapier Grundversorgung. Stand 17. Februar 2017.

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB (2015): Jugendliche in den Berggebieten. Bleiben oder gehen? Der Jugend eine Zukunft in den Bergen geben.

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB (2014): Positionspapier Arbeitsmarkt in den Schweizer Berggebieten. Stand Juli 2014.

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB (2003): Brain Drain in der Schweiz. Berggebiete verlieren ihre hochqualifizierte Bevölkerung.

Schweizerischer Bundesrat (2019): Bericht zum Stand der Umsetzung der Agglomerationspolitik 2016+ und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete

Schweizerischer Bundesrat (2018): Rolle der bundesnahen Unternehmen bei der Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.3460 Hêche vom 26. September 2016.

Schweizerischer Bundesrat (2016): Reporting Personalmanagement 2016. Parlamentsdienste, Personal der eidgenössischen Gerichte.

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

Schweizerischer Bundesrat (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung. Bern

Schweizer Tourismus-Verband STV und Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB (2018): Thesenpapier. 12 Thesen zur Zukunft des Tourismus in den Berggebieten.

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

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2013): Evaluation der Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2011): Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik. Abgrenzung der Anwendungsgebiete.

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

Wirtschaftsforum Graubünden (2018): Alptraum