avenir suisse

avenir debatte

Strukturwandel im Schweizer Berggebiet

Strategien zur Erschliessung neuer Wertschöpfungsquellen

Daniel Müller-Jentsch

Dank

Der Autor bedankt sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Marius Brülhart und Prof. Dr. Silvio Borner, für das externe Lektorat. Wertvoll waren auch die Inputs von Thomas Egger (SAB), Paul Messerli (ehem. Uni Bern), Peder Platz (Wirtschaftsforum Graubünden), die ihr Expertenwissen zur Verfügung gestellt haben. Die Avenir Suisse-Kollegen Kevin Kienast und Tobias Schlegel halfen tatkräftig bei Recherchen, trugen Daten zusammen und arbeiteten diese auf. Die Verantwortung für den Inhalt liegt allein beim Autor, Daniel Müller-Jentsch, und beim Direktor von Avenir Suisse, Peter Grünenfelder. Für die Gestaltung war Jörg Naumann zuständig, dem wir anlässlich seiner Pensionierung an dieser Stelle für viele Jahre produktiver und kollegialer Zusammenarbeit danken.

Herausgeber	Avenir Suisse, *www.avenir-suisse.ch*
Autor	Daniel Müller-Jentsch, *www.avenir-suisse.ch/729/*
Recherche	Kevin Kienast und Tobias Schlegel
Internes Lektorat	Peter Grünenfelder, Patrik Schellenbauer, Verena Parzer-Epp
Layout	Jörg Naumann
Abbildungen	Rahel Hediger, *www.avenir-suisse.ch/35487/*
Korrektorat	Elena Gerbershagen, *www.avenir-suisse.ch/55698/*
Druck	Feldner Druck AG, *www.feldnerdruck.ch/*

© Februar 2017 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen	assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00
Download	*www.avenir-suisse.ch/62941/strukturwandel-im-berggebiet/*

Vorwort

Das Schweizer Berggebiet und seine politischen Körperschaften, die Gebirgskantone, stehen unter Druck. Sie weisen im Vergleich zum «Unterland» mit den im globalen Standortwettbewerb stehenden Wirtschaftszentren eine unterdurchschnittliche Wirtschaftsdynamik und Bevölkerungsentwicklung aus. Die von den Metropolitanräumen ausgehenden Wachstumsimpulse leisten der Entvölkerung in gewissen Talschaften Vorschub. Ist diese seit längerem zu beobachtende Entwicklung ein natürlicher, nicht aufzuhaltender Prozess? Oder wäre der Versuch sinnvoll, das weitere Schrumpfen von dünn besiedelten Bergregionen aus föderalen Gründen mit neuen Subventionen zu verhindern?

Es entspricht nicht dem liberal-föderalen Selbstverständnis von Avenir Suisse, sich dem vielfach durch Marktkräfte ausgelösten Strukturwandel im Berggebiet und den damit einhergehenden innerschweizerischen Bevölkerungsbewegungen entgegenzustemmen. Anstelle zusätzlicher Subventionen und neuer Bundesprogramme sind vielmehr Strategien zur Stärkung bestehender und Aktivierung neuer Wertschöpfungsquellen gefragt. Der Schrumpfungsprozess ist dort, wo gegeben, offen und transparent anzusprechen und nicht zu tabuisieren. Der Avenir Suisse-Autor, Senior Fellow Daniel Müller-Jentsch, zeigt denn auch in diesem Avenir Debatte die breite Palette an Handlungsmöglichkeiten auf. Sie reichen von einer Entwicklung neuer Geschäftsmodelle bis zu einem geordneten Rückzug.

Um den Schweizer Berggebieten eine wirtschaftliche Zukunft zu ermöglichen, sind Strategien zu entwickeln, die auf die spezifischen Stärken und Schwächen der Regionen eingehen. Die kleinteiligen Gebietsstrukturen könnten durch Gemeindefusionen überwunden werden. Diese Kleinteiligkeit wirkt sich auch im Bergtourismus oft nachteilig aus, wo verstärkt der Fokus auf regionale Marketingorganisationen und eine abgestimmte Digitalisierungsstrategie zu legen ist. Der liberale Grundsatz sollte auch hier gelten, dass jeder Strukturwandel primär vom Privatsektor getragen werden muss und nicht mit staatlichen Mitteln initiiert werden sollte. Aufgabe des Bundes ist, mit marktwirtschaftlichen Reformen die Wettbewerbsfähigkeit des Bergtourismus zu verbessern. Dazu ist eine Öffnung des Agrarhandels vordringlich, um die Schweizer Hotellerie und das Gastgewerbe auf der Kostenseite zu entlasten. Für die Berggemeinden besteht die Chance, das brachliegende Potenzial der Zweitwohnungsbesitzer zu aktivieren, indem sie diese in kommunale Entscheidungsprozesse einbinden, aber auch als Ideengeber und Investoren gewinnen. Zusätzlich sind regionale Innovationssysteme in den Gebirgskantonen zu stärken. Empfohlen werden darüber hinaus auch eine Weiterentwicklung der interkantonalen politischen Organisationen wie

etwa der Regierungskonferenz der Gebirgskantone und eine gezieltere Ausrichtung auf ökonomische Themen.

Der Strukturwandel im Schweizer Berggebiet stellt die Gebirgskantone vor erhebliche Herausforderungen. Letztlich sind es aber die zahlreichen Akteure in den Berggebieten selbst, die es in der Hand haben, mit einem Mix an Massnahmen ökonomisch tragfähige Strukturen zu schaffen

Peter Grünenfelder, Direktor Avenir Suisse

Inhalt

Vorwort _3

1 _ Einleitung: Das Berggebiet unter Druck _7

2 _ Die Schweiz und das Berggebiet _13
2.1 _ Definition und Abgrenzung des Berggebietes 13
2.2 _ Verflechtungen mit dem Mittelland als Chance 15
2.3 _ Schweizer Berggebietspolitik und föderale Finanztransfers 18

3 _ Herausforderungen des Strukturwandels _23
3.1 _ Geringe Wettbewerbsfähigkeit der Bergkantone 23
3.2 _ Ursachen der schwachen Wettbewerbsposition 24
3.3 _ Ansätze zur Stärkung der Wirtschaftsbasis 28

4 _ Gebietsreformen und Talschaftsfusionen _32
4.1 _ Die Talschaft als funktionaler Raum des Berggebietes 32
4.2 _ Talschaftsfusionen und der Trend zur Talgemeinde 33
4.3 _ Kantonale Gebietsreformen und raumplanerische Koordinationsinstrumente 36

5 _ Zukunftsstrategien für den Bergtourismus _39
5.1 _ Die Krise des Schweizer Bergtourismus 40
5.2 _ Stossrichtungen zur Bewältigung des Strukturwandels 43

6 _ Zweitwohnungssektor und Bauwirtschaft im Wandel _50
6.1 _ Die Folgen der Zweitwohnungsinitiative 50
6.2 _ Erneuerung des Bestandes und die Bewirtschaftung «kalter Betten» 54
6.3 _ Zweitwohnungsbesitzer als Akteure des Wandels 58

7 _ Clusterstrukturen und regionale Innovationssysteme _61
7.1 _ Regionale Innovationssysteme und Bildungszentren 61
7.2 _ Industriestrukturen im Berggebiet 65
7.3 _ Innovationen in Handwerk, Land- und Forstwirtschaft 68

8 _ Neue Perspektiven für periphere Räume _71
8.1 _ Strukturpolitik in «potenzialarmen» Räumen 72
8.2 _ Entwicklungsstrategien für schrumpfende Regionen 74
8.3 _ Unterstützung des Bundes für periphere Räume 81

Zusammenfassung: Eine wirtschaftliche Zukunft für das Berggebiet _83

Anhang: Talschaftsfusionen 2000–2015 89
Verrzeichnis der Textboxen 90
Verzeichnis der Abbildungen 91
Literaturverzeichnis 92

1_ Einleitung: Das Berggebiet unter Druck

Anlass für diese Studie ist die schwierige Wirtschaftslage vieler Bergregionen in der Schweiz. Die meist dünn besiedelten Gebiete von Alpen und Jura hatten schon immer wegen ihrer Topografie mit strukturellen Nachteilen zu kämpfen – wie schlechte Erreichbarkeit und hohe Infrastrukturkosten. Zudem macht der schleichende demografische Wandel dem Berggebiet besonders zu schaffen, in Form von Geburtenrückgang, Überalterung und Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte («Brain drain»).

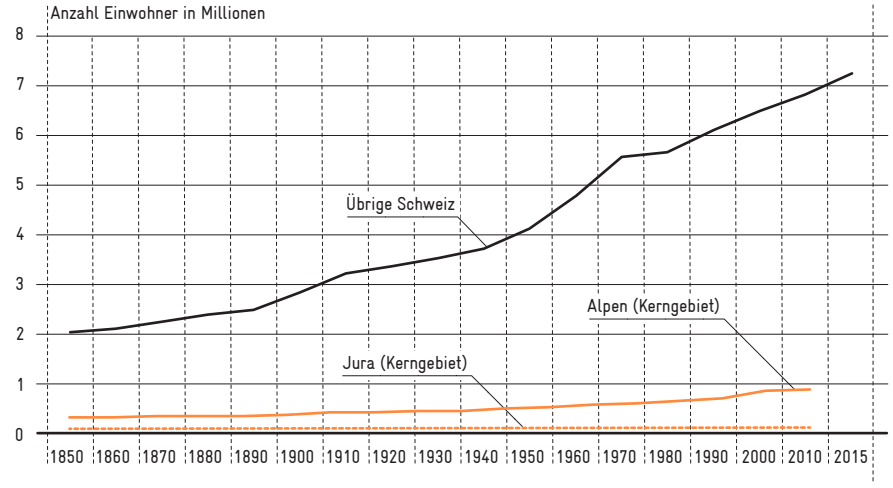
Seit Jahrzehnten ist ein relativer Bedeutungsverlust der Berggebiete zu beobachten (vgl. Abb. 1). Das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum der Schweiz findet überwiegend in den Metropolitanräumen des Mittellandes statt. Treiber dieser Entwicklung sind Megatrends wie Urbanisierung, Digitalisierung und Globalisierung. Hightech- und Dienstleistungsjobs entstehen vor allem im urbanen Raum, das Leben in den Städten hat wieder an Attraktivität gewonnen. Der Staat kann und sollte sich diesen Trends sowie den mit ihnen verbundenen Bevölkerungsverschiebungen nicht entgegenstellen.

Seit Jahrzehnten ist ein relativer Bedeutungsverlust der Berggebiete zu beobachten.

Abbildung 1

Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz (1850 – 2015)

Die Schweizer Bevölkerung wuchs seit 1850 kontinuierlich. Dieses Wachstum fand jedoch vor allem in den Städten und Agglomerationen des Mittellandes statt, während die Bevölkerung im Berggebiet stagnierte. Damit einher ging auch ein wirtschaftlicher und politischer Bedeutungsverlust.



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden, BFS. (Volkszählung 1850 – 2000 und Statpop 2010 – 2015)

Verschärft wird diese Situation nun durch ein Zusammentreffen mehrerer «externer Schocks», die drei zentrale Quellen des Wohlstands im Schweizer Berggebiet untergraben:

01_ Der harte Franken und die milden Winter verschärfen den Strukturwandel im *Bergtourismus* – in vielen alpinen Regionen der wichtigste Wirtschaftszweig.

02_ Die Restriktionen der Zweitwohnungsinitiative und eine zurückgehende Nachfrage nach Ferienimmobilien in den Alpen lassen die Umsätze im *Baugewerbe* schrumpfen.

03_ Die Energiewende und niedrige Strompreise stellen die Profitabilität der *Wasserkraft* in Frage.

Auf der Suche nach neuen Quellen der Wertschöpfung

Als Konsequenz verlieren die Berggebiete Wertschöpfung, Arbeitsplätze, Investitionen und Steuersubstrat. Einigen Regionen droht eine regelrechte Abwärtsspirale. Um dem zu begegnen, bedarf es nicht einfach zusätzlicher Subventionen, sondern neuer Strategien zur Bewältigung des Strukturwandels. Ein solcher Anpassungsprozess umfasst die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle, das Schrumpfen ehemals bedeutender Branchen zugunsten neuer Tätigkeitsfelder sowie die mit solchen Veränderungen einhergehende Verschiebung von Kapital und Arbeitskräften («Reallokation von Ressourcen»).

Es bedarf nicht zusätzlicher Subventionen, sondern neuer Strategien zur Bewältigung des Strukturwandels.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, innovative Ansätze für den Strukturwandel zu entwickeln bzw. zusammenzutragen. Beispielsweise können durch Gebietsreformen Kräfte gebündelt und Verwaltungsstrukturen verschlankt werden, wobei der Bildung von Talgemeinden eine besondere Bedeutung zukommt (Kapitel 3). In der Tourismusbranche ist eine Überwindung kleinteiliger Strukturen erforderlich, etwa durch die Fusion von Tourismusverbänden oder koordinierte Destinationsentwicklung (Kapitel 4). Im Zweitwohnungssektor gilt es, Investitionen in die Erneuerung des Bestandes zu lenken und Zweitwohnungsbesitzer als Investoren und Unternehmer zu mobilisieren (Kapitel 5).

Andere Bergregionen sollten eher auf die Weiterentwicklung der industriellen Basis setzen oder auf die Stärkung regionaler Zentren (Kapitel 6). Die sogenannten «potenzialarmen Räume» hingegen benötigen kostengünstige Lösungen für die Grundversorgung und Strategien zur Aktivierung von Wertschöpfungspotenzialen, z.B. Regionalparkprojekte zur Förderung des sanften Tourismus (Kapitel 7). Für den Strukturwandel in den Schweizer Bergen gibt es keine Patentrezepte, sondern jede Region muss unter Berücksichtigung der eigenen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken spezifische Ansätze entwickeln. Fallbeispiele für erfolgreiche Strategien werden in zahlreichen Textboxen präsentiert. Die wichtigsten Empfehlungen werden in einem Fazitkapitel zusammengefasst.

Zeit für eine Debatte jenseits der «alpinen Brachen»

Avenir Suisse steht bei vielen Vertretern des Berggebiets im Verdacht, einseitig die Interessen der wirtschaftsstarken Städte zu vertreten. Man wolle

den strukturschwachen Gebieten der Schweiz jegliche finanzielle Unterstützung entziehen, sie dem Niedergang preisgeben, ja am besten gleich ganz abwickeln. In dieses Bild passt die Behauptung, Avenir Suisse hätte den Begriff der «alpinen Brachen» geprägt. Dabei handelt es sich jedoch um ein hartnäckiges Missverständnis.

Das Konzept der «alpinen Brachen» stammt aus dem Buch «Die Schweiz – ein städtebauliches Portrait» vom ETH Studio Basel aus dem Jahr 2005 (Diener, Herzog, Meili, de Meuron und Schmid 2005). Fast zeitgleich erschien von Avenir Suisse das Buch «Baustelle Föderalismus» mit einer vielbeachteten Karte der Metropolitanräume (Blöchlinger 2005). Diese zeigte die Einzugsgebiete der grossen Städte auf Basis von Pendlerdaten. Dort blieb das Berggebiet wegen der fehlenden Grossstadtpendler weiss. Die weissen Gebiete wurden fälschlicherweise als alpine Brachen interpretiert.

Die «alpine Brache» entwickelte sich zum Schlagwort. Wer Subventionstatbestände hinterfragte, vom nationalen Finanzausgleich bis zu den landwirtschaftlichen Direktzahlungen, dem wurde entgegengehalten, er leiste den «alpinen Brachen» Vorschub. Wer den exzessiven Zweitwohnungsbau kritisierte, dem wurde wahlweise vorgeworfen, er betreibe die «Ballenbergisierung» der Berggebiete oder ihre Degradierung zur «alpinen Brache». Eine sachliche Debatte über Schrumpfungsprozesse im Berggebiet ist bis heute kaum möglich, das Thema bleibt ein heisses Eisen in der politischen Debatte.

Strategien für den Strukturwandel statt neuer Subventionen

Es bleibt jedoch eine Tatsache, dass die Bevölkerung und die Wirtschaft in bestimmten Teilen von Alpen und Jura schrumpfen und dass das Berggebiet mit Strukturproblemen zu kämpfen hat. Nur wenn man diese Probleme offen analysiert und diskutiert, können entsprechende Lösungen entwickelt werden. Es geht insbesondere auch um die Frage, wie sich im Berggebiet die vorhandene Wertschöpfungsbasis stabilisieren und zusätzliche Wertschöpfungspotenziale aktivieren lassen. Das Berggebiet braucht eine zukunftsfähige Wirtschaftsstruktur und dafür bedarf es innovativer Strategien statt neuer Abhängigkeiten durch zusätzliche Transfers.

Ziel ist es, die vorhandene Wertschöpfungsbasis zu stabilisieren und zusätzliche Wertschöpfungspotenziale zu aktivieren.

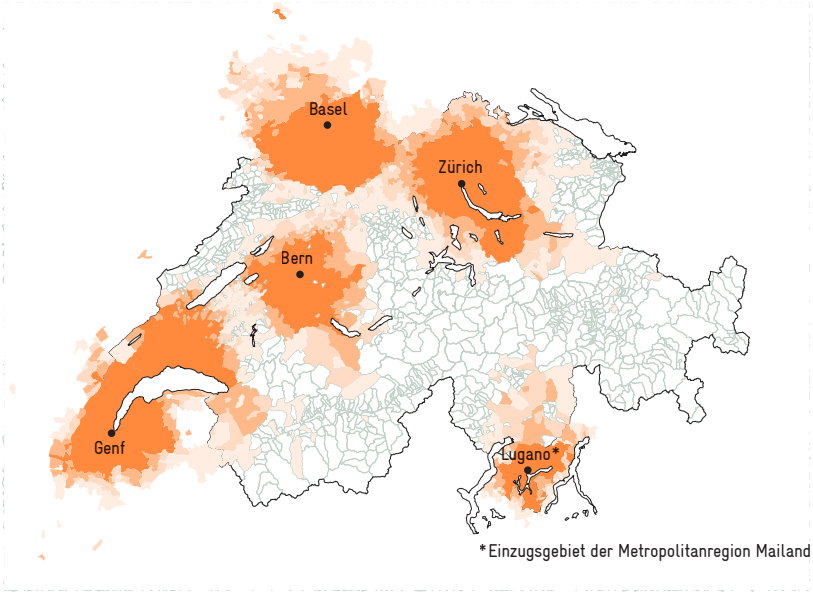
Avenir Suisse beteiligt sich seit Jahren an Strategiedebatten zum Strukturwandel im Berggebiet. In Graubünden etwa beteiligte sich der Think-Tank an Expertengruppen zur Überarbeitung des «Wirtschaftsleitbildes 2010», zur Ausarbeitung von Ideen für eine Kandidatur für die Olympischen Winterspiele 2022 und zur Umsetzung der Standortentwicklungsstrategie «Agenda 2030 Graubünden». Auch durch Medienbeiträge brachte Avenir Suisse wiederholt Vorschläge ein, wie sich die Wirtschaftsbasis des Berggebietes stärken und alpine Brachen vermeiden liessen.

Dabei betont Avenir Suisse stets die Bedeutung liberaler Prinzipien für die Gestaltung einer tragfähigen Wirtschaftsstruktur im Berggebiet:

Abbildung 2

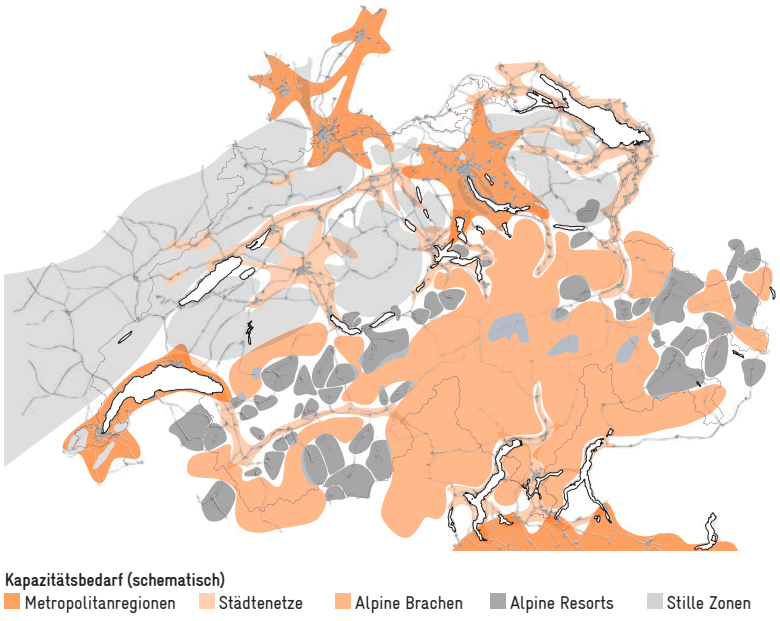
a) Metropolitanregionen der Schweiz

Diese Karte aus dem Avenir Suisse Buch «Baustelle Föderalismus» zeigt die Metropolitanregionen (d.h. die Einzugsgebiete der Grossstädte), auf Basis von Pendlerdaten. Weisse Flächen, darunter ein Grossteil der Bergregionen, sind Gebiete ohne Grossstadt-Pendler.



b) Raumtypologie gemäss ETH-Studio Basel

Diese Karte des ETH-Studio Basel basiert auf einer differenzierteren Raumtypologie, die das Mittelland in Metropolitanräume und stille Zonen und die Berggebiete in «alpine Resorts» (d.h. Tourismuszentren) und «alpine Brachen» (d.h. potenzialarme Räume) unterteilt.



Quelle: a) Avenir Suisse (2005), b) ETH Studio Basel (2005)

- Ziel der regionalen Standortpolitik sollte es sein, den Strukturwandel durch gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu ermöglichen, statt ihn durch die Konservierung überholter Strukturen zu behindern. Der Strukturwandel ist auch ein Prozess der «kreativen Zerstörung».
- Transfers in das Berggebiet sollten nicht auf dauerhafte Alimentierung ausgelegt sein, sondern Projekte finanzieren, die die eigene Wirtschaftskraft des Berggebietes entwickeln und stärken. Entsprechend ist auch die Anreizwirkung der Transferzahlungen auszugestalten.
- Fördermittel sollten nicht mit der Giesskanne verteilt werden, sondern dort konzentriert werden, wo sie nachhaltiges Wachstum generieren. Es geht darum, vorhandene Wachstumsmotoren zu stärken – beispielsweise regionale Zentren, die auf den benachbarten ländlichen Raum ausstrahlen.
- Dies bedingt auch einen aufrichtigen Umgang mit Schrumpfungsprozessen und potenzialarmen Räumen. Ein blindes «Ansubventionieren» gegen das Schrumpfen ist teuer und wirkungslos. In einigen Gebieten bedarf es Strategien für einen geordneten Rückzug. Extensive Nutzungsformen haben in den Bergen eine lange Tradition (z.B. Täler, die nur im Sommer genutzt werden).

Vorhandene Wachstumsmotoren, z. B. regionale Zentren, gilt es zu stärken, damit diese auf den benachbarten ländlichen Raum ausstrahlen.

Diese Prinzipien bieten einen Orientierungsrahmen zur Entwicklung von Strategien, aber es gibt keine Patentrezepte. Das Schweizer Berggebiet ist sehr heterogen und zur erfolgreichen Bewältigung des Strukturwandels bedarf es einer Differenzierung nach Teilräumen. Genau genommen wäre es daher sinnvoller, von «Berggebieten» zu reden. Um die Unterscheidung eindeutiger zu machen, wird in dieser Publikation vom *Berggebiet* gesprochen, wenn es um allgemeine Aussagen geht, und von *Bergregionen*, wenn die Vielfalt bzw. Unterschiede innerhalb des Berggebietes hervorgehoben werden.

Eines jedoch haben die Bergregionen hierzulande gemeinsam: Die Schweiz bietet ihnen gute Voraussetzungen zur Bewältigung des Strukturwandels. Dazu zählen das hohe Wohlstandsniveau und die politische Stabilität des Landes. Eine geringe Staatsverschuldung und eine solide Steuerbasis schaffen Spielräume für öffentliche Investitionen. Der ausgeprägte Föderalismus gibt den Gebirgskantonen und -gemeinden bei standortpolitischen Entscheidungen hohe Freiheitsgrade, etwa in Steuerfragen. Dank der geografischen Kompaktheit des Landes und einer fein verästelten Infrastruktur sind auch die peripheren Räume meist relativ gut an wirtschaftliche Zentren angebunden. Der flexible Arbeitsmarkt begünstigt den Strukturwandel. Mit solchen Vorteilen können alpine Regionen Italiens oder Frankreichs, die spanischen Pyrenäen oder die rumänischen Karpaten nicht punkten. Diese guten Rahmenbedingungen gilt es bei der aktiven Gestaltung des anstehenden Strukturwandels zu nutzen.

Fazit: Das Berggebiet steht unter Druck. Zu den topografisch bedingten Nachteilen und dem schleichenden demografischen Wandel kommt neuerdings ein verschärfter Strukturwandel im Tourismus (harter Franken), in der Baubranche (Zweitwohnungsinitiative) und in der Wasserkraft (Energiewende). Um diesen zu bewältigen, bedarf es Strategien zur Aktivierung neuer Wertschöpfungsquellen statt zusätzlicher Subventionen, einer Konzentration begrenzter finanzieller Mittel auf Bereiche mit Wachstumspotenzial statt deren Verteilung nach dem Giesskannenprinzip, eines aufrichtigen Umgangs mit Schrumpfungsprozessen statt deren Tabuisierung sowie der Bereitschaft, den Wandel der wirtschaftlichen Strukturen auch zuzulassen, statt ihn durch strukturerhaltende Massnahmen zu behindern.

2_ Die Schweiz und das Berggebiet

Die Schweiz ist ein gebirgiges Land, und viele ihrer Besonderheiten sind darauf zurückzuführen. Das schwer zugängliche Terrain ermöglichte der Region bereits im ausgehenden Mittelalter die Eigenstaatlichkeit und eine Überwindung des Feudalismus. Die Verkammerung der Landschaft begünstigte die Entstehung eines kleinteiligen Föderalismus und besonderer Institutionen der politischen Selbstverwaltung wie das Milizsystem oder die direkte Demokratie. Das Leben in alpiner Umgebung förderte Eigenschaften wie handwerkliche Präzision oder vorausschauende Planung, aber auch die Zusammenarbeit in genossenschaftlichen Institutionen (z.B. Bergschaften, Korporationen). Viele dieser Merkmale finden sich auch in anderen Regionen des Alpenraums wie Bayern oder Südtirol.

2.1_ Definition und Abgrenzung des Berggebietes

Es gibt keine einheitliche Definition des Berggebietes, aber seine zentrale Eigenschaft ist die Topografie, d.h. hohe und steile Lagen. Gut die Hälfte der Schweizer Landesfläche liegt über 1000 m Höhe – vor allem im Alpenbogen, aber auch im Jura. Genau genommen teilt die Höhenlinie von 1080 m die Schweiz in eine untere und eine obere Hälfte (vgl. Abb. 3) (BFS 2005a). Dies ist aber nur eine erste Annäherung. Zum einen gehören

Es gibt keine einheitliche Definition des Berggebietes, aber gut die Hälfte der Schweizer Landesfläche liegt über 1000 m Höhe.

Abbildung 3

Die obere Hälfte der Schweiz (Gebiete über 1080 Metern)

Es gibt keine einheitliche Definition des Berggebietes und damit seiner räumlichen Abgrenzung. Ein zentrales Kriterium ist jedoch die Topografie. Zieht man eine Höhenlinie auf 1080 m ü.M., liegt die Hälfte der Landesfläche darunter und die andere Hälfte darüber. Die in der Karte sichtbar gemachte «obere Hälfte» zeigt die Konturen des Berggebietes.

Quelle: BFS (2005a)

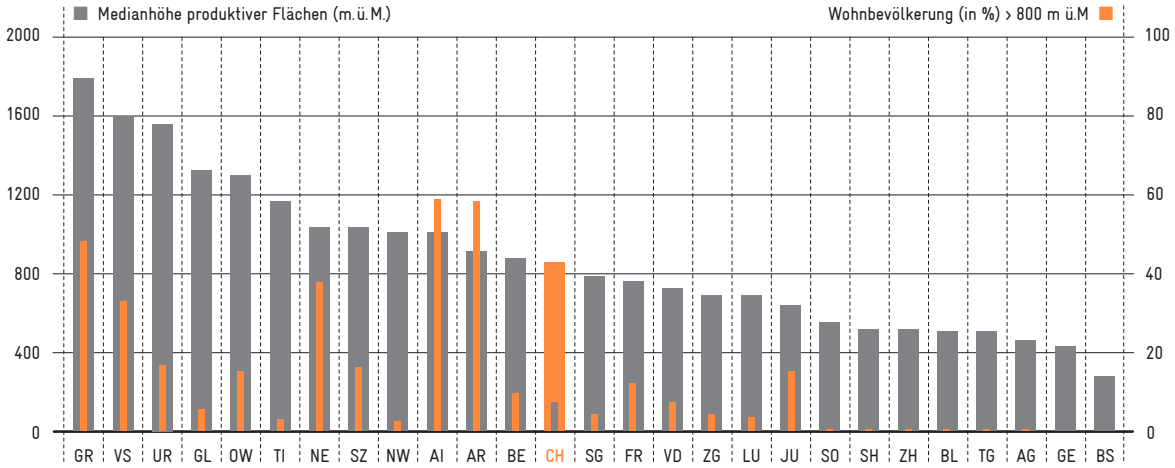
auch tiefergelegene Talböden zum Berggebiet, etwa das Rhonetal (VS) oder das Alpenrheintal (GR und SG). Zum anderen gibt es Gebiete im Alpenvorland, die aufgrund schwieriger Topografie ähnliche Nachteile haben wie das klassische Berggebiet. Dazu zählen das Appenzellerland (AR, AI), das Toggenburg (SG), das Entlebuch (LU) und das Emmental (BE).

Eine ökonomisch relevantere Definition des Berggebietes wird bei der Berechnung des geografisch-topografischen Lastenausgleichs im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs (NFA) zugrunde gelegt. Entscheidend für die strukturellen Nachteile der Topografie ist nämlich die Frage, welcher Anteil der Besiedlung bzw. Wirtschaftsaktivität sich an schwierigen Lagen befinden. Relevant für die Zuteilung von NFA-Mitteln sind daher zwei Indikatoren: der Bevölkerungsanteil des Kantons mit einem Wohnort über 800 m und die Medianhöhe der produktiven Flächen (vgl. Abb. 4).

Abbildung 4

«Gebirgigkeit» der Kantone gemäss den Kriterien des Finanzausgleichs

Die Unterscheidung zwischen Gebirgskanton und Nicht-Gebirgskanton ist fliessend. Die geografisch-topografischen Nachteile der «Gebirgigkeit» werden für den interkantonalen Finanzausgleich mit zwei Indikatoren ermittelt. Ausgeprägte Gebirgskantone sind jene mit einem hohen Wohnbevölkerungsanteil über 800 m ü.M. und hochgelegenen produktiven Landwirtschaftsflächen.



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2016)

In fünf Kantonen lebt über ein Drittel der Bevölkerung oberhalb 800 m (AI, AR, GR, NE, VS), und in zehn Kantonen liegt der Median der produktiven Flächen über 1000 m (GR, VS, UR, GL, OW, TI, NE, SZ, NW, AI).

Ausgeprägte Gebirgskantone gemäss beider Kriterien sind die zwei grossflächigen Kantone Graubünden und Wallis und die beiden Appenzell. Auch in den Kantonen Neuenburg und Jura wird häufig in hohen Lagen gelebt und gearbeitet. In Uri, Glarus und Obwalden hingegen klaffen beide Indikatoren stärker auseinander: Dort findet sich ein grosser Anteil der produktiven Flächen in hohen Lagen, während die Bevölkerung überwiegend im Tal wohnt. Besonders ausgeprägt ist die Konzentration der Bevölkerung in tiefen Lagen im Tessin, obwohl auch dieser

Kanton sehr gebirgig ist. Ein weiterer Sonderfall ist der räumlich vielfältige Kanton Bern, bei dem die Durchschnittswerte wenig aussagekräftig sind. Das Berner Oberland für sich genommen erfüllt jedoch die Kriterien einer Bergregion.

Diese Beispiele illustrieren drei Dinge: (1) Es gibt verschiedene Kriterien zur Definition des Berggebietes und damit auch keine einheitliche Abgrenzung.[1] (2) Eine pauschale Unterscheidung zwischen Bergkantonen und Nicht-Bergkantonen ergibt wenig Sinn. (3) Das Schweizer Berggebiet ist ausgesprochen vielfältig. Bei der Analyse seiner Herausforderungen und bei der Entwicklung von Strategien zur Bewältigung des Strukturwandels ist daher eine differenzierte Betrachtung notwendig.

Das Berggebiet ist ausgesprochen vielfältig. Entsprechend differenziert müssen die Strategien zur Bewältigung des Strukturwandels sein.

2.2_ Verflechtungen mit dem Mittelland als Chance

Demografische und wirtschaftliche Gravitationszentren der Schweiz sind ihre Grossstädte und deren Einzugsgebiete. In den drei grossen Metropolitanräumen Zürich, Genf – Lausanne und Basel sowie der Hauptstadtregion Bern werden auf 10 % der Landesfläche 59 % der Wertschöpfung erbracht. Hier konzentriert sich die Hälfte der Arbeitsplätze (53 %) und der Bevölkerung (47 %) sowie drei Viertel der grossen Unternehmenszentralen (Müller-Jentsch 2011).[2]

Die Zentrumsfunktion der Grossstädte zeigt sich auch in der Verkehrsanbindung, die als «Erreichbarkeitsgebirge» dargestellt werden kann (vgl. Abb. 5a).[3] Je besser ein Ort angebunden ist, desto höher ist sein «Gipfel». Die Topografie des Erreichbarkeitsgebirges verhält sich umgekehrt zur geografischen: Der Schweizer Alpenraum zeigt sich dort weitgehend flach, was seine relativ schlechte Verkehrsanbindung wiederspiegelt. Die Gipfel der Erreichbarkeit liegen in den Zentren des Mittellandes.

In den Metropolitanräumen konzentrieren sich zwar die Bevölkerung und Wirtschaftskraft des Landes, aber gerade dies wertet die Rolle der Berggebiete als Gegenpol auf. Schweizer Städte verdanken ihre Lebensqualität auch der Nähe zu alpinen Landschaften mit hohem Erholungswert und erstklassiger Tourismusinfrastruktur. Dies stellt für das gesamte Land einen wichtigen Standortfaktor dar und zieht gut qualifizierte Arbeitskräfte und Firmen mit hoher Wertschöpfung an (z.B. Unternehmenszentralen). Die räumliche Arbeitsteilung zwischen Metropolitanräumen und Berggebiet innerhalb der Schweizer «Stadt-Landschaft» zeigt sich auch in der Karte des Raumkonzepts Schweiz (vgl. Abb. 5b).[4]

1 Dies wird auch im Bericht des Bundesrats zur Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete konstatiert: «Es besteht keine einheitliche statistische und allgemein akzeptierte Definition der ländlichen Räume und Berggebiete, die im Rahmen der Politik für diese Räume verwendet werden kann.» (Bundesrat 2015).

2 Neuere Daten sind aufgrund der Komplexität der Berechnung nicht verfügbar.

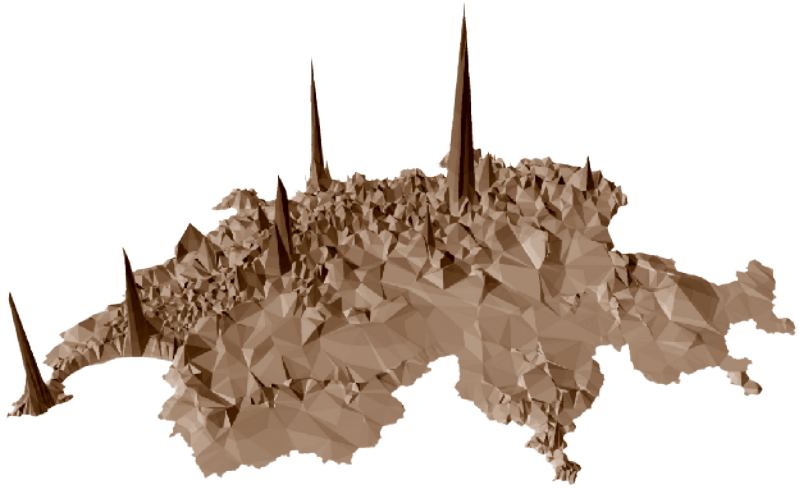
3 Das Erreichbarkeitsgebirge in Abb. 4a wurde mit Daten für den motorisierten Individualverkehr (MIV) für das Jahr 2000 erstellt (Fröhlich, Tschopp, Axhausen 2005).

4 Die Karte des Raumkonzepts zeigt die wichtigen funktionalen Räume des Landes: Das Städtenetzwerk aus mittleren und grossen Städten, die Einzugsgebiete der Grossstädte (Metropolitanräume) sowie das Berggebiet und den ländlichen Raum. Zwischen diesen verschiedenen Raumtypen gibt es vielschichtige Austauschbeziehungen, z.B. Warenströme, Wertschöpfungsketten, Arbeitspendler, Zweitwohnungsnutzer, Rückwanderer etc (ARE 2012).

Abbildung 5

a) Erreichbarkeitsgebirge der Schweiz

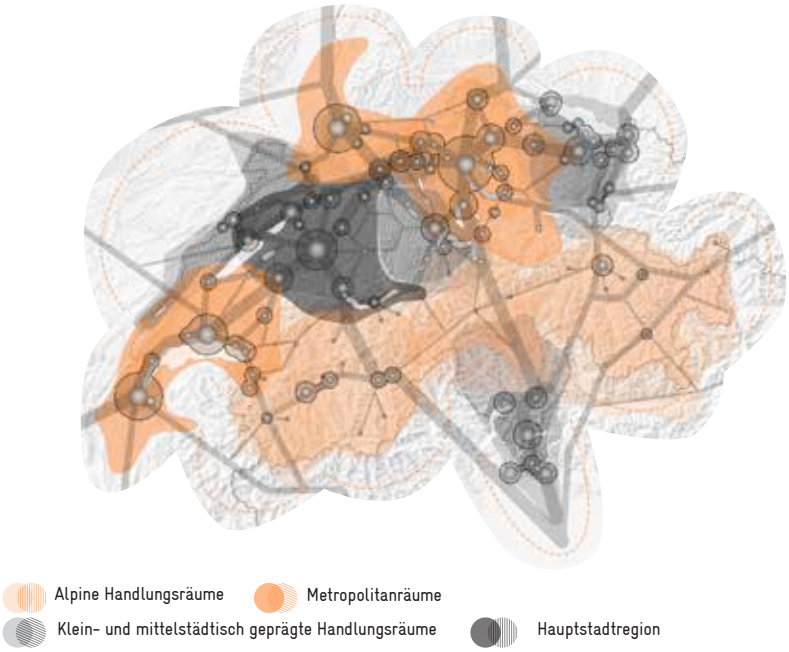
Je höher ein Punkt im Erreichbarkeitsgebirge, umso besser ist seine Verkehrsanbindung. Die Grossstädte des Mittellandes als Verkehrsknoten bilden die Gipfel. Die gebirgigen Landesteile hingegen erscheinen flach: Sie sind auf Grund ihrer Topografie schwerer zu erreichen.*



*Dieses Erreichbarkeitsgebirge basiert auf Daten für den motorisierten Indiviudualverkehr aus dem Jahr 2000

b) Funktionale Räume gemäss Raumkonzept Schweiz

Das Städtenetzwerk wird durch Verkehrsachsen verbunden. Die Ballungszentren der Grossstädte stehen in Austauschverhältnissen zu den ländlichen Räumen und zum Berggebiet. In dieser «Stadtlandschaft» aus funktionalen Räumen verlieren politische Grenzen an Bedeutung.



Quelle: a) ETH (2005), b) ARE (2012)

Die Schweizer Berggebiete profitieren über verschiedene Kanäle von der Wirtschaftskraft im Unterland. Einerseits erhalten sie substanzielle, politisch zum Teil umstrittene Transfers aus dem Finanzausgleich, über landwirtschaftliche Direktzahlungen, Infrastrukturinvestitionen oder aus dem historisch gewachsenen System der Wasserzinsen. Zum anderen profitiert das Berggebiet von engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit den dynamischen Ballungsräumen des Mittellandes. Glarus-Nord oder das Bündner Rheintal (GR) sind gut angebunden an den Grossraum Zürich, Uri an Luzern und Zug oder das untere Rhonetal (VS) und der westliche Jura an die Boomregion Arc Lémanique. Dies ermöglicht Austauschbeziehungen in Form von Investitionen, Pendlern oder Wertschöpfungsketten. Diese Verflechtungen gilt es zur Bewältigung des Strukturwandels gezielt zu nutzen.

Das Berggebiet profitiert von engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit den dynamischen Ballungsräumen des Mittellandes.

Darüber hinaus spielt der Strukturwandel des Mittellandes dem Berggebiet in die Hände. Durch das Bevölkerungswachstum dehnen sich im Flachland die Agglomerationen aus, in denen 2015 bereits 73 % der Einwohner leben. Siedlungsdruck, Verkehrsengpässe und Verknappungseffekte auf dem Immobilienmarkt sind negative Begleiterscheinungen des Wachstums. Entsprechend an Wert gewinnen dadurch Qualitäten des Berggebietes wie Ruhe, Platz, landschaftliche Schönheit, regionale Identität und eine Atmosphäre der Entschleunigung. Dies steigert die Attraktivität des Berggebietes als Wohnort, als Erholungsraum und als Zweitwohnsitz. Diese Standortfaktoren gilt es zu nutzen, um Strategien für die Entwicklung neuer Wertschöpfungsquellen auszuarbeiten.

Box 1

Grossraum München: Symbiose zwischen Metropole und Berggebiet

Das Bundesland Bayern zählt zu den erfolgreichsten Standorten Deutschlands. Zu dessen Markenkern gehört das Zusammenspiel zwischen der Technologiemetropole München und seinem voralpinen Umland. Vom Stadtzentrum aus blickt man auf die Kulisse der nahegelegenen Berge, und vor den Toren der Grossstadt liegt die Region Oberbayern mit zahlreichen Seen im Alpenvorland. Münchens Technologiecluster aus Forschungszentren, Startups und Hightech-Unternehmen erstreckt sich bis weit ins Berggebiet. Umgekehrt tragen die naheliegenden Alpen zu Münchens hoher Lebensqualität bei – dank schöner Landschaft, einem abwechslungsreichen Umland mit attraktiven Wohnlagen und einem vielfältigen Freizeitangebot. In Bayern wird diese Symbiose zwischen globalisierter Wirtschaft und alpinem Lebensstil unter dem Motto «Laptop und Lederhose» bewusst kultiviert. Auch die Schweiz bietet diese Kombination – und die scheint für die Standortwahl internationaler Fachkräfte von hoher Relevanz zu sein. Im Ranking zur Lebensqualität internationaler Metropolen des Beratungsunternehmens Mercer finden sich unter den Top-10 weltweit gleich fünf Städte mit einer solchen Lagegunst nahe der Berge: Wien (Platz 1), Zürich (2), München (4), Vancouver (5) und Genf (8) (Mercer 2016). [5]

5 Der *Mercer Quality of Living Index* wird jährlich für ca. 220 Wirtschaftsmetropolen weltweit berechnet und dient den Personalabteilungen von Unternehmen zur Orientierung bei internationalen Rekrutierungen.

2.3_ Schweizer Berggebietspolitik und föderale Finanztransfers

Auf nationaler Ebene werden die politischen Interessen des Berggebietes seit 1981 von der *Regierungskonferenz der Gebirgskantone* (RKGK) vertreten – wobei dieser traditionell nur jene sieben Kantone angehören, für die Wasserkraft von Bedeutung ist (GL, GR, NW, OW, TI, UR, VS). [6] Der inhaltliche Fokus der RKGK liegt traditionell auf Lobbyarbeit bezüglich föderaler Transferzahlungen. Dazu zählen insbesondere die Wasserzinsen, die aufgrund ihrer Ausgestaltung den Charakter einer marktunabhängigen Abgabe zugunsten der Standortgemeinde haben. Dies hat der RKGK auch den Spitznamen «Alpen-Opec» eingetragen. Angesichts der aktuellen Herausforderungen im Berggebiet scheint eine breitere thematische Aufstellung der RKGK dringend geboten. Zu erwägen wäre auch der Aufbau institutioneller Kapazitäten zur Erarbeitung von Analysen und Strategien zum Strukturwandel.

Eine weitere Institution, die den Austausch innerhalb des Berggebietes und seine Interessensvertretung nach aussen zum Ziel hat, ist die *Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Berggebiete* (SAB). Die 1948 gegründete SAB ist ein Verein, zu dessen Mitgliedern Bergkantone und -gemeinden ebenso zählen wie Selbsthilfeorganisationen und Privatpersonen. Wichtige analytische und strategische Beiträge zum Strukturwandel im Berggebiet kamen in den letzten Jahren aber vor allem vom Wirtschaftsforum Graubünden, das gut ein Dutzend Studien zu verschiedenen Themen veröffentlichte. Auf nationaler Ebene fehlt bislang eine vergleichbare Institution mit starker Wirtschaftskompetenz zum Berggebiet.

Box 2

Ein Haus der Berge als Kompetenzcluster und Dialogplattform

Die Schweiz verfügt über so viel Expertise zum Berggebiet, wie kaum ein anderes Land. Bislang mangelt es aber an einem nationalen Kompetenzzentrum bzw. an einer Dialogplattform für den Wissensaustausch. Ein «Haus der Berge» könnte diese Funktion erfüllen. Mit dem Gebäude des Alpinen Museums in Bern vis-à-vis des Bundeshauses gäbe es auch einen potenziellen Ort dafür. Wenn die Pädagogische Hochschule Bern, wie grundsätzlich vorgesehen, eines Tages auszieht, liessen sich die freiwerdenden Flächen theoretisch an weitere Institutionen vermieten, die sich mit dem Berggebiet beschäftigen – z.B. die SAB, den Schweizer Alpenclub (SAC) oder die Geschäftsstelle der Wissensplattform zur Regionalentwicklung regiosuisse (vgl. Kapitel 2)*. Unter einem Dach vereint, könnten diese Akteure Kooperationsprojekte umsetzen und eine gemeinsame Infrastruktur aufbauen (z.B. eine Bibliothek des Berggebiets). Zudem liessen sich an einem solchen Ort Konferenzen, Veranstaltungsreihen und Fortbildungsprogramme abhalten; die Debatte über das Berggebiet erhielte einen sichtbaren Ort. Ein Haus der Berge könnte darüber hinaus als Anlaufstelle für internationale Kooperationen zu Berggebietsfragen dienen, z.B. für Tagungen oder Büros für Gastwissenschaftler aus dem Ausland. Der Aufbau eines solchen Kompetenzclusters wäre auch eine Chance für die beteiligten Berggebietsakteure, ihre eigenen Strukturen und Arbeitsschwerpunkte zu überdenken sowie Kompetenzlücken zu schliessen (z.B. zu wirtschaftlichen Fragen). Nur dann würde die Zusammenarbeit unter einem Dach auch einen klaren Mehrwert bringen – für die beteiligten Institutionen und für das Berggebiet.*

Der Bund fördert das Berggebiet über die vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) koordinierte Regionalpolitik. Deren zentrales Instrument war gut drei Jahrzehnte lang (1974 – 2007) das *Investitionshilfegesetz* (IHG). Insgesamt wurden IHG-Kredite in Höhe von 3 Mrd. Fr. für 8650 Projekte zur Förderung der Basisinfrastruktur vergeben, die Gesamtinvestitionen von 20 Mrd. Fr. mobilisierten (Bundesrat 2005). Eine Besonderheit des IHG war der regionale Ansatz. Jede der 54 IHG-Regionen in Alpen, Voralpen und Jura war gehalten, eine Trägergesellschaft für das Regionalmanagement einzurichten und ihr eigenes «Regionales Entwicklungskonzept» zu erarbeiten. Dieses war überkommunal und sektorenübergreifend angelegt. Die Evaluation des IHG zeigte jedoch, dass auch die Milliardeninvestitionen in «Beton» den wirtschaftlichen Abwärtstrend vieler Gebiete nicht aufhalten konnten.

Milliardeninvestitionen in «Beton» konnten den wirtschaftlichen Abwärtstrend vieler Gebiete nicht aufhalten.

Das IHG wurde 2008 durch die *Neue Regionalpolitik* (NRP) abgelöst, um Strukturwandel und Wettbewerbsfähigkeit des Berggebietes, des ländlichen Raums und der Grenzregionen zu fördern.[7] Während die IHG-Förderung auf Infrastruktur ausgerichtet war, stehen bei NRP-Projekten Wertschöpfung und Innovation im Vordergrund. Dabei setzt der Bund durch seine Mehrjahresprogramme (MJP) inhaltliche Leitplanken – in der Förderperiode 2016 – 2023 liegen die Schwerpunkte auf der Industrie, regionalen Innovationssystemen und Tourismus. Die NRP gibt den Kantone mehr Flexibilität, aber auch mehr Verantwortung: Sie erarbeiten kantonale Umsetzungsprogramme, die durch Programmvereinbarungen mit dem Bund abgestützt werden. Ein wichtiger Anreiz zur Qualitätssicherung bei den Projekten ist die Tatsache, dass Fördermittel des Bundes im Verhältnis 1:1 vom Kanton mitfinanziert werden.

Entscheidend für die effektive Umsetzung der Regionalpolitik ist aber weiterhin das *Regionalmanagement* – also die Trägerstruktur, mit der regionale Strategien entwickelt, Projekte konzipiert und umgesetzt werden. Während die IHG-Regionen vom Bund vorgegeben wurden, sind die Kantone bei der NRP frei, die Perimeter der Regionen und auch die Arbeitsweise der Trägerschaft selbst festzulegen. In der Folge differenzierten sich die Strukturen aus. Der Kanton Jura beispielsweise schaffte die Regionen ab. Graubünden hingegen machte seine neuen Regionen gross genug, um je einen Regionalmanager Vollzeit zu beschäftigen. Das Wallis wiederum reduzierte sogar die Zahl der Förderregionen von zwölf auf drei und schaffte so Einheiten mit kritischer Masse.

Die Region Oberwallis etwa verfügt über eine Geschäftsstelle, das Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis AG. Träger der RW Oberwallis sind die Privatwirtschaft, die Gemeinden und der Kanton. Diese beschäftigt inzwischen 12 Mitarbeiter und spielt eine Schlüsselrolle für

6 In den sieben RKGK-Kantonen leben 13 % der Schweizer Bevölkerung auf 43 % der Landesfläche.
7 Informationsplattform für die Neue Regionalpolitik: *www.regiosuisse.ch*. Mehr Informationen zur Neuen Regionalpolitik und ihrer Geschichte: *www.regiosuisse.ch/regionalpolitik*.

die Entwicklung der Region. Das RW Oberwallis erarbeitet Analysen und Strategien; es konzipiert eigene Projekte und übernimmt das Projektmanagement für Dritte. Beispiele sind eine Strategie für die Erschliessung der Region durch ein Glasfasernetz, die Einführung der regionalen Gästekarte Oberwallis, das Management des Agglomerationsprogramms Brig-Visp-Naters oder die Begleitung von Gemeindefusionen.

Anfang 2015 verabschiedete der Bundesrat in Reaktion auf die Motion Maissen (11.3927) den Bericht zur «Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete». Diese soll als «Querschnittspolitik» einen Orientierungsrahmen für verschiedene Sektoralpolitiken wie Landwirtschaft oder Verkehr bieten. Die «Vision» für das Berggebiet bleibt jedoch ausgesprochen unkonkret.[8] Das gleiche gilt für die vier langfristigen Ziele: (1) Attraktives Lebensumfeld schaffen. (2) Natürliche Ressourcen sichern und in Wert setzen. (3) Wettbewerbsfähigkeit stärken. (4) Kulturelle Vielfalt gestalten (Bundesrat 2015). Diese Ziele könnten genauso gut für jede andere Region gelten.

Die «Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete» bleibt ausgesprochen unkonkret.

Hinsichtlich der Umsetzung dieser Politik bleibt der Bericht ebenfalls vage. Unter den fünf Handlungsansätzen finden sich Allgemeinplätze wie «horizontale und vertikale Governance stärken», «lokale Initiativen stärken» und «Instrumente, Massnahmen und Projekte aufeinander abstimmen». Auch das «Governancemodell» für die Politik des Bundes verdient kaum diesen hochtrabenden Namen, denn es bleibt unklar, wie eine effektive Verzahnung der Sektoralpolitiken gewährleistet werden soll.[9] Immerhin wird die Absicht formuliert, die regionale Ebene zu stärken und das bestehende tripartite Gremium (Tripartite Agglomerationskonferenz) zur strategischen Weiterentwicklung dieser Politik auszubauen. Dies erscheint sinnvoll, denn die im Bericht formulierten Ideen sind wenig praktikabel und haben in den ersten eineinhalb Jahren nach Veröffentlichung wenig bewirkt.[10]

Die grösste finanzielle Unterstützung erhält das Berggebiet jedoch nicht im Rahmen der Berggebietspolitik oder der Neuen Regionalpolitik, sondern über allgemeine föderale Transfermechanismen – insbesondere den interkantonalen Finanzausgleich. Leider gibt es für das Berggebiet als Ganzes keine genauen Analysen dieser Finanzströme, aber eine 2014 vom Wirtschaftsforum Graubünden publizierte Studie hat die föderalen Transfers exemplarisch am Beispiel Graubündens analysiert (Wirtschaftsforum Graubünden 2014) – immerhin einer der grossen Bergkantone.

8 Die «Vision» besteht aus vier Punkten, darunter die folgenden zwei (Bundesrat 2015): (1) «Für Wohn- und Arbeitsorte bestehen langfristige Entwicklungsperspektiven und eine gesicherte Qualität von Natur und Landschaft sowie von Erholungsgebieten.» (2) «Gemeinsam mit den urbanen Räumen prägen die ländlichen Räume und Berggebiete die Identität, das Image und damit die Entwicklung der Schweiz.» Die anderen beiden Punkte sind ähnlich unkonkret.

9 Dieses Koordinationsdefizit wird auch in einem Expertenbericht des Bundesrates bemängelt. (Bericht des Bundesrates zur Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete. Bern: Februar 2015.)

10 Konkrete Umsetzungsmassnahmen sind: (1) Revision der Verordnung über die Koordination der raumrelevanten Bundesaufgaben. (2) Lancierung eines Pilotprogramms «Handlungsräume Wirtschaft». (3) Erweiterung der *Tripartiten Agglomerationskonferenz* zu einer den ländlichen Raum umfassenden *Tripartiten Konferenz*.

Box 3

Infrastrukturelle Prestigeprojekte als vertane Chance für das Berggebiet

Im Rahmen grosser Infrastrukturprojekte fliessen enorme Bundesmittel ins Berggebiet. Dabei handelt es sich oft um Prestigeprojekte mit fragwürdigem Kosten-Nutzen-Verhältnis. Im Folgenden wird anhand einiger Beispiele kurz skizziert, welche alternativen Projekte – mit einer nachhaltigeren Wirkung auf die Wirtschaftsstruktur – man mit solchen Summen theoretisch hätte finanzieren können:

- *Im hinteren Prättigau (GR) wurden entlang der N28 in 20 Jahren Bauzeit etwa 750 Mio. Fr. in die drei Ortsumgehungen Klosters, Saas und Küblis verbaut. Das Gros der Kosten trug der Bund, in dessen Zuständigkeit die Nationalstrasse liegt. Vermutlich schon für die Hälfte der Summe hätte man der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) in Chur ihren langersehnten neuen Campus bauen und so das regionale Innovationssystem Graubündens dauerhaft stärken können.*
- *Im Mattertal (VS) wurde 2008 nach sechseinhalb Jahren Bauzeit der 2,3 km lange Stägjitschugge-Tunnel eröffnet. Dadurch wurde die Fahrzeit nach Zermatt nur geringfügig verkürzt. Von den Kosten von 160 Mio. Fr. stammten drei Viertel aus Bundesmitteln. Der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung des Tals wäre mehr gedient gewesen, hätte man diese Mittel in die Revitalisierung der historischen Ortskerne investiert.*
- *Die 84 km lange Transjurane (A16) wird 6.3 Mrd. Fr. kosten, obwohl diese primär mit Bundesgeldern finanzierte Bergautobahn nur ein minimales Verkehrsaufkommen aufweist. Hätte man ein weniger perfektionistisches Bauwerk realisiert und so einen Drittel der Kosten eingespart, wäre es theoretisch (d.h. ungeachtet juristischer oder politischer Hürden) möglich gewesen, mit diesen 2 Mrd. Fr. die Kantone Jura und Neuenburg komplett zu entschulden. Bei 4 Mrd. Fr. Einsparung hätte man darüber hinaus alle Gemeinden der beiden Kantone entschulden können, also die dauerhafte Emanzipierung einer ganzen Bergregion von Finanztransfers ermöglicht.*
- *Im Walliser Haupttal fliessen für die dritte Rhonekorrektion bis zu 2 Mrd. Fr. in den Hochwasserschutz, mehr als zwei Drittel davon aus Bundesmitteln (Kanton Wallis 2016). Im gleichen Tal werden 2.3 Mrd. Fr. für einen 31 km langen Abschnitt der Autobahn A9 verbaut. 96 % davon zahlt die Eidgenossenschaft (Amt für Nationalstrassenbau des Kantons Wallis 2016). Hätte man bei diesen beiden Projekten nur 10 % der Kosten eingespart, wären dies gut 400 Mio. Fr. – mehr als genug, um den geplanten EPFL-Campus in Sitten zu bauen oder ein Impulsprogramm zur Modernisierung der Tourismusinfrastruktur zu finanzieren.*
- *Diese Beispiele von realen Infrastrukturinvestitionen und theoretischen Alternativprojekten illustrieren ein grundsätzliches Problem: Das Berggebiet profitiert von Bundesmitteln in Milliardenhöhe, die jedoch in fragwürdige Infrastrukturbauten fliessen, statt in Projekte mit nachhaltigem Wachstumseffekt. Das föderale System der Infrastrukturfinanzierung in seiner heutigen Form führt somit zu einer enormen Fehlallokation staatlicher Investitionen. Dies ist auch eine vertane Chance für das Berggebiet.*

Berücksichtigt wurden dabei die Finanzflüsse zwischen den drei Staatsebenen – sowohl innerhalb Graubündens zwischen Kanton und Gemeinden wie auch zwischen Graubünden und dem Rest des Landes (vgl. Abb. 6).

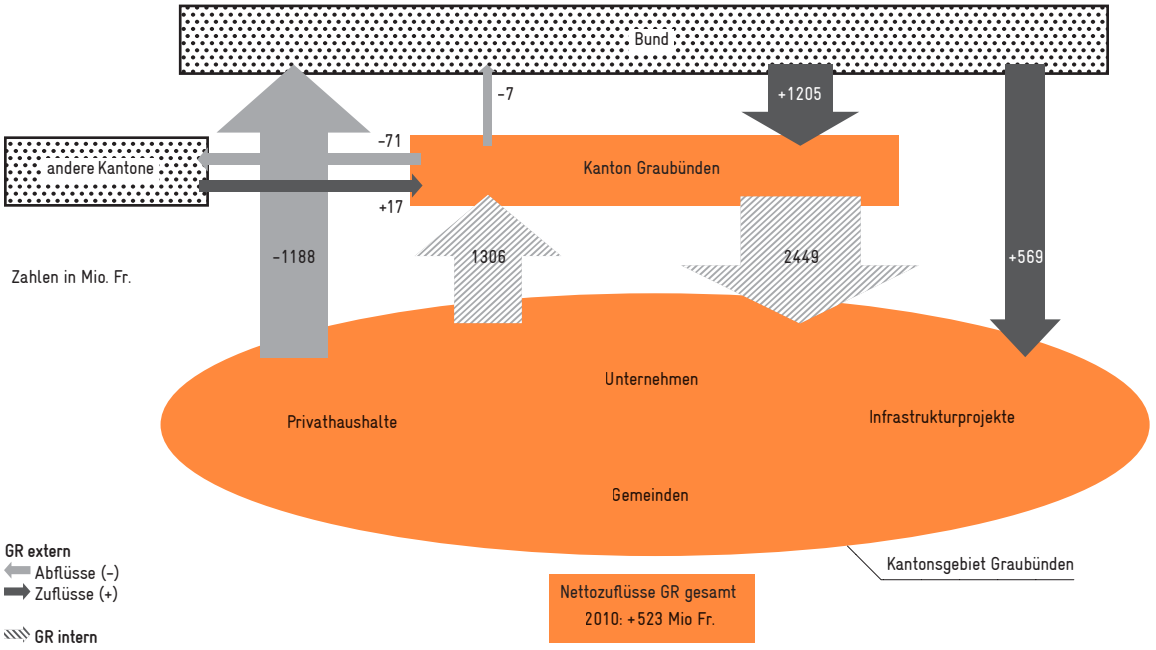
Im Jahr 2010 (aktuellere Zahlen sind nicht verfügbar) profitierte Graubünden insgesamt von Nettotransfers in Höhe von einer halben Milliarden Franken. Abflüssen in Höhe von 1.3 Mrd. Fr. (vor allem durch Steuern) standen Zuflüsse von 1.8 Mrd. Fr. gegenüber. Zwei Drittel davon gingen an den Kanton, ein Drittel an die Gemeinden. Insgesamt finanzierten Transfers 12 % der öffentlichen Ausgaben in Graubünden und knapp 5 % des kantonalen Bruttoinlandproduktes. Auch innerhalb des

Insgesamt finanzierten Transfers 12 % der öffentlichen Ausgaben in Graubünden und knapp 5 % des kantonalen BIP.

Abbildung 6

Föderale Finanztransfers am Beispiel Graubündens

Die komplexen staatlichen Finanzströme ins Berggebiet wurden exemplarisch für den Kanton Graubünden berechnet. Demzufolge profitiert Graubünden – in Form des Kantons, seiner Gemeinden, Unternehmen, Privathaushalte, Infrastrukturprojekte etc. – von Nettotransfers (Zuflüsse minus Abflüsse) in Höhe von einer halben Milliarde Franken jährlich.



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden (2014)

Kantons sind die meisten Regionen, mit Ausnahme von Tourismuszentren wie dem Oberengadin oder Flims-Laax, Nettoempfänger. Diese starke Abhängigkeit von Transferzahlungen kann nur dann verringert werden, wenn es gelingt, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Berggebietes zu steigern.

Fazit: Etwa die Hälfte des Landes kann dem Berggebiet zugeordnet werden, wobei dieses weiträumige Gebiet im Alpen- und Jurabogen ausgesprochen heterogen ist. Angesichts der wirtschaftlichen Herausforderungen des Schweizer Berggebietes scheint eine Weiterentwicklung der bislang eher vagen Berggebietspolitik des Bundes dringend geboten. Sie muss strategisch und operativ wesentlich konkreter werden. Aber nicht nur der Bund muss ein wirkungsvolleres Instrumentarium entwickeln, auch die Vertreter des Berggebietes selber sind gefordert. Sinnvoll scheinen etwa eine inhaltliche Neujustierung der Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) und der Aufbau eines nationalen Kompetenzclusters zu Berggebietsfragen («Haus der Berge»). Eine Kompetenzlücke gibt es derzeit vor allem noch hinsichtlich ökonomischer Themen; auf nationaler Ebene fehlt bislang eine wirtschaftliche Instanz zu Berggebietsfragen – vergleichbar mit dem Wirtschaftsforum Graubünden.

3_Herausforderungen des Strukturwandels

In diesem Kapitel werden zunächst die strukturellen Herausforderungen der Schweizer Bergregionen analysiert und daraus Stossrichtungen für eine erfolgreiche Bewältigung des Strukturwandels abgeleitet. Diese Ansätze werden dann in den folgenden Kapiteln vertieft behandelt.

3.1_Geringe Wettbewerbsfähigkeit der Bergkantone

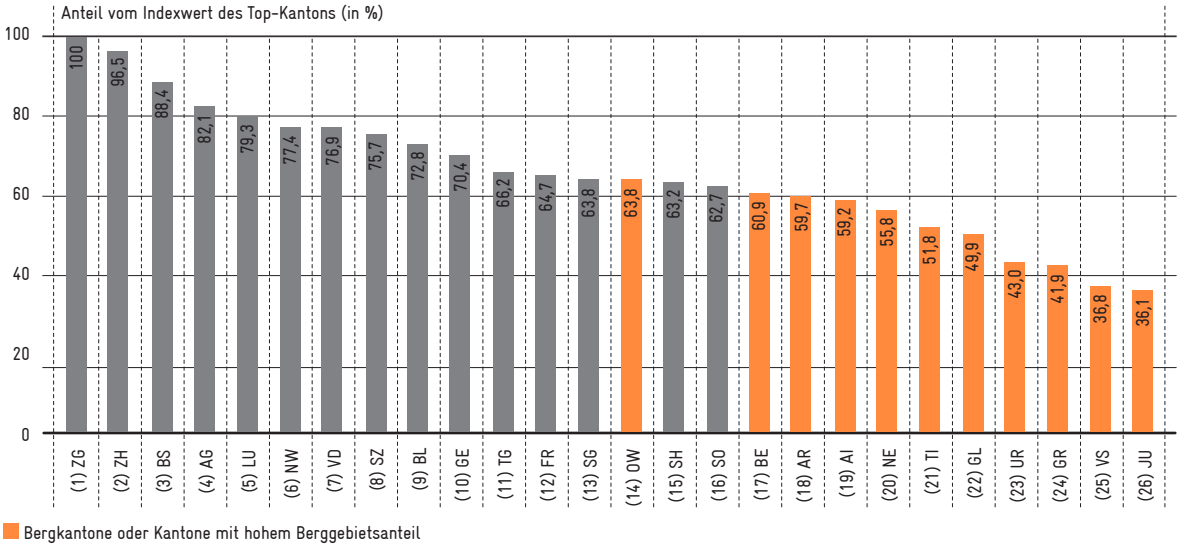
Um die Standortqualität des Berggebietes ist es nicht sehr gut bestellt, wie ein gängiges Kantonsranking eindrücklich zeigt. Im jährlich von der Grossbank UBS (2016) veröffentlichten «Kantonalen Wettbewerbsindikator» (KWI) finden sich auf den letzten 10 Plätzen ausschliesslich Bergkantone (vgl. Abb. 7), wenn man Bern auf dem zehntletzten Rang als «halben» Bergkanton mitberücksichtigt. Beim KWI handelt es sich um einen Index, der auf Basis von 50 Einzelindikatoren ermittelt wird. Diese werden in 8 «Wettbewerbssäulen» gebündelt: (1) Wirtschaftsstruktur, (2) Innovation, (3) Humankapital, (4) Arbeitsmarkt, (5) Erreichbarkeit, (6) Einzugsgebiet, (7) Kostenumfeld und (8) Staatsfinanzen. Für jedes Themenfeld erhalten die Kantone eine relative Bewertung zwischen 0 und 100 Punkten.

Im «Kantonalen Wettbewerbsindikator» finden sich auf den letzten 10 Plätzen ausschliesslich Bergkantone.

Abbildung 7

Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im Vergleich

Der jährlich von der UBS berechnete «Wettbewerbsindikator» vergleicht die Standortattraktivität der Kantone auf der Basis von 50 Einzelindikatoren. Im daraus resultierenden Ranking werden die 10 hintersten Plätze von Bergkantonen belegt, während die städtisch geprägten Kantone des Mittellandes, allen voraus ZG und ZH, an der Spitze liegen.

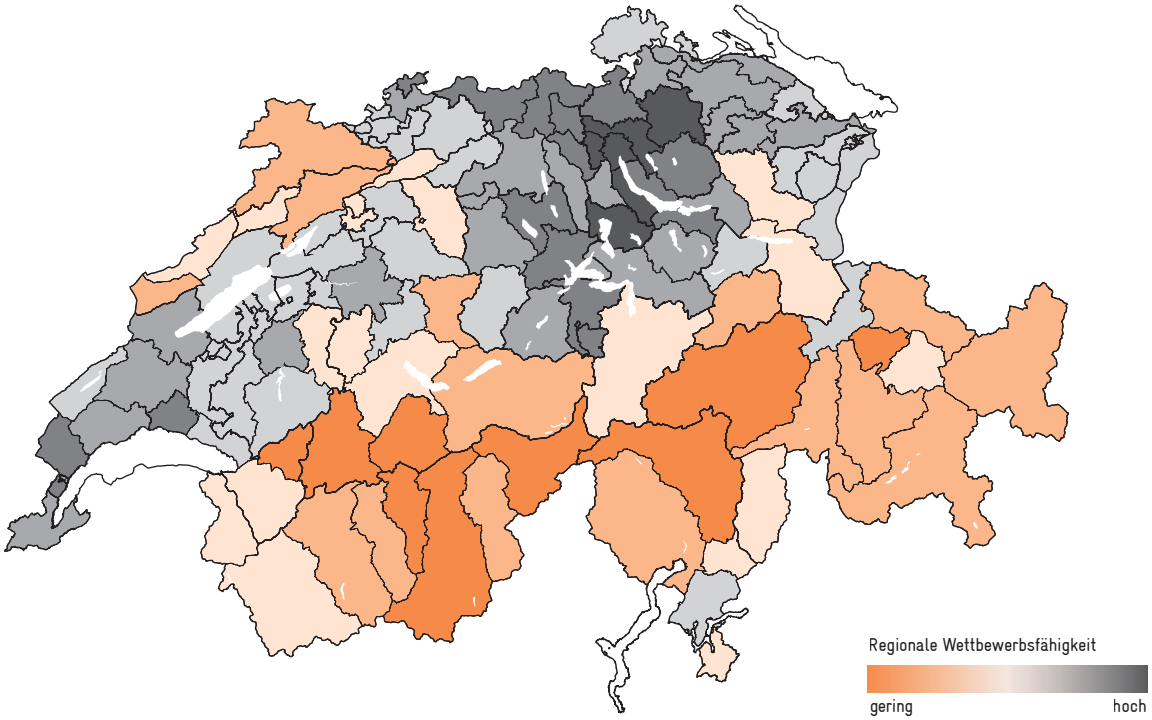


Quelle: UBS (2016)

Abbildung 8

Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Regionen

Der Wettbewerbsindikator der UBS wird auch auf Ebene der 106 Schweizer «MS-Regionen» ermittelt (einem europaweit einheitlichem System regionaler Gliederung). Auch diese kleinräumigere Betrachtung offenbart die strukturellen Nachteile gebirgiger Regionen: Das Berggebiet (Alpen, Voralpen, Jura) weist fast durchgehend eine geringe Wettbewerbsfähigkeit auf.



Quelle: UBS (2016)

Auch bei einer feinkörnigeren Betrachtung der 106 Schweizer Wirtschaftsregionen offenbart sich das Strukturproblem der gebirgigen Landesteile (vgl. Abb. 8). Innerhalb des Kantons Bern ist das Berner Oberland, in St. Gallen das Toggenburg und in Luzern das Entlebuch der Kantonsteil mit der schwächsten Wirtschaftsstruktur. Selbst in den Gebirgskantonen zeigt sich ein Gefälle zwischen den hochalpinen Gebieten mit geringer Wettbewerbsfähigkeit und tiefergelegenen Regionen, die vergleichsweise wirtschaftsstark sind. Dazu gehören etwa das untere Rhonetal (VS), das Bündner Rheintal (GR) oder das Glarner Unterland. Sie profitieren von der Anbindung an die Zentren des Mittellandes. Auch das südliche Tessin mit seinen grösseren Agglomerationen entlang der Seen hebt sich punkto Wettbewerbsfähigkeit vom Rest des Kantons ab.

Auch bei einer feinkörnigeren Betrachtung der 106 Wirtschaftsregionen offenbart sich das Strukturproblem der gebirgigen Landesteile.

3.2_ Ursachen der schwachen Wettbewerbsposition

Um die Ursachen der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit besser zu verstehen, ist es aufschlussreich, die 8 «Wettbewerbssäulen» mit ihren 50 Einzelindikatoren zu betrachten. Abbildung 9 fasst diese für ausgewählte Bergkantone in einem Spinnendiagramm zusammen und zeigt jeweils den Medianwert aller Kantone in der betreffenden Wettbewerbssäule (Mediankanton). Dabei zeigt sich, dass die Bergkantone zwar bestimmte

Strukturprobleme gemeinsam haben (z.B. schlechte Erreichbarkeit), sich in ihrem Stärken-Schwächen-Profil jedoch – wie nachfolgend erläutert – teils erheblich unterscheiden.

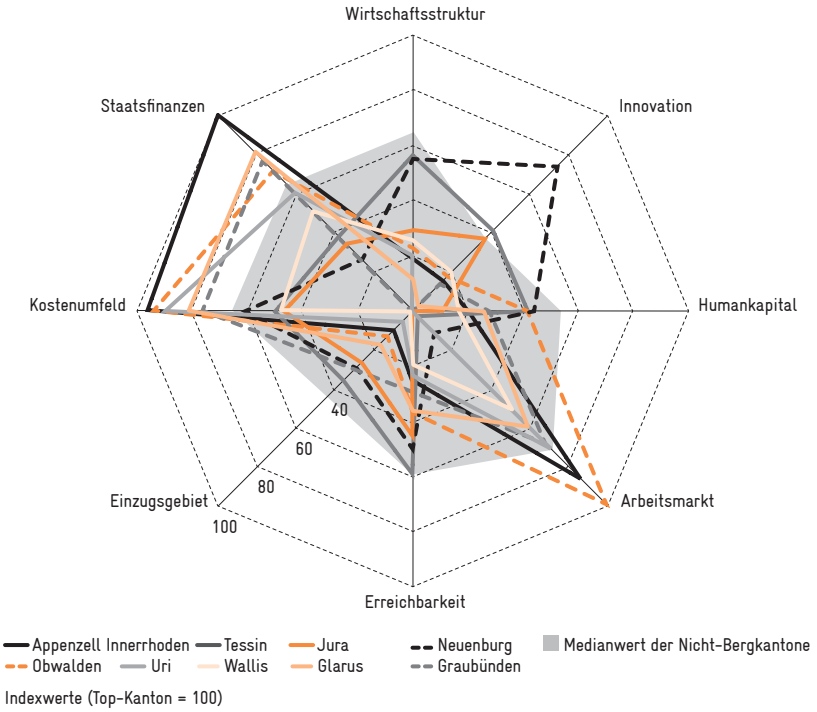
01_ *Wirtschaftsstruktur:* Wichtig für das Wachstumspotenzial einer Region ist der Branchenmix und die Exportorientiertheit der vorhandenen Firmen. Wachstumsstark sind Kantone, deren Unternehmen auf Wachstumsbranchen ausgerichtet sind, die hohe Exportanteile aufweisen und deren Exporte vor allem in Länder mit hohem Wachstum gehen. Die Wirtschaftsstruktur der meisten Bergkantone hingegen ist recht einseitig auf wachstumsschwache Branchen (z.B. Tourismus, Bauindustrie) ausgerichtet. In diesen Sektoren geht es derzeit eher darum, ein Schrumpfen zu verhindern. Ausser Tourismusdienstleistungen für ausländische Gäste – die zudem häufig aus wachstumsschwachen EU-Ländern kommen – ist die Exportneigung gering. Entsprechend schlecht schneiden die meisten Bergkantone hinsichtlich dieser Wachstumssäule ab (vgl. Abb. 10). Eine Ausnahme ist das Tessin, das einen recht diversifizierten Branchenmix aufweist und dessen Firmen viel ins benachbarte Italien exportieren.

Die Wirtschaftsstruktur der meisten Bergkantone ist einseitig auf wachstumsschwache Branchen (z.B. Tourismus, Bauindustrie) ausgerichtet.

Abbildung 9

Die Standortstärken und -schwächen ausgewählter Bergkantone

Die 50 Standortindikatoren des UBS-Rankings werden in acht Politikbereichen («Wettbewerbssäulen») zusammengefasst. Aus diesen acht Einzelwerten ergeben sich kantonale Stärken- und Schwächenprofile. Im Spinnendiagramm lassen sich diese für ausgewählte Bergkantone mit dem Durchschnittswert der Nicht-Bergkantone (graue Fläche) vergleichen.



Quelle: UBS (2016)

02_ *Innovation:* Die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstumspotenzial einer Region hängen stark von ihrer Innovationskraft ab. Entscheidend dafür ist das Zusammenspiel zwischen Grossunternehmen, KMU, Startups und Wissensinstitutionen innerhalb des regionalen Innovationssystems. Indikatoren für das Innovationspotenzial sind der Anteil von Personen in der Forschung und Entwicklung (FuE), die Zahl der Patentanmeldungen und Startups sowie das Volumen der Risikokapitalinvestitionen. Abgesehen von Tessin und Jura schwächeln die Gebirgskantone in Sachen Innovation. Mit der Uhrenindustrie gibt es in den Kantonen Neuenburg und Jura einen FuE-intensiven Branchencluster, was sich im Innovationsranking niederschlägt (vgl. Abb. 10). Mit Firmen wie Ems-Chemie (GR) oder Lonza (VS) finden sich im übrigen Berggebiet weitere Innovationszentren.

Abgesehen von Tessin und Jura schwächeln die Gebirgskantone in Sachen Innovation.

03_ *Humankapital:* Das Bildungsniveau der Bevölkerung und die Verfügbarkeit qualifizierter Fachkräfte sind entscheidend für die Produktivität und damit den Wohlstand, aber auch für die Attraktivität einer Region für Unternehmen. Ein verwendeter Indikator ist diesbezüglich der Anteil der Bevölkerung mit einem Universitäts- bzw. Fachhochschulabschluss oder einer höheren Berufsbildung. Auch bei dieser Wettbewerbssäule schneiden die meisten Bergkantone schlecht ab. Einerseits bringt ihr Bildungssystem vergleichsweise wenig gut qualifizierte Personen hervor, anderseits leiden sie unter einer Abwanderung von jungen, gut qualifizierten Arbeitnehmern in die Städte des Mittellandes.

04_ *Arbeitsmarkt:* Je höher der Anteil der arbeitenden Bevölkerung (Partizipationsrate), desto grösser die Wertschöpfung in einer Region. Kantone mit geringer Arbeitslosenquote, einer jungen Bevölkerung (d.h. vielen Menschen im arbeitsfähigen Alter) und einer hohen Erwerbsquote sind betreffend ihres Wertschöpfungspotenzials deutlich im Vorteil. Bei dieser Wettbewerbssäule schneiden viele Bergkantone im Ranking deutlich besser ab, da die Arbeitslosigkeit in ländlichen Regionen oft tiefer liegt als in den grossen Städten. Anderseits leiden viele Bergregionen an der Abwanderung junger Menschen und an einer Überalterung der einheimischen Bevölkerung.

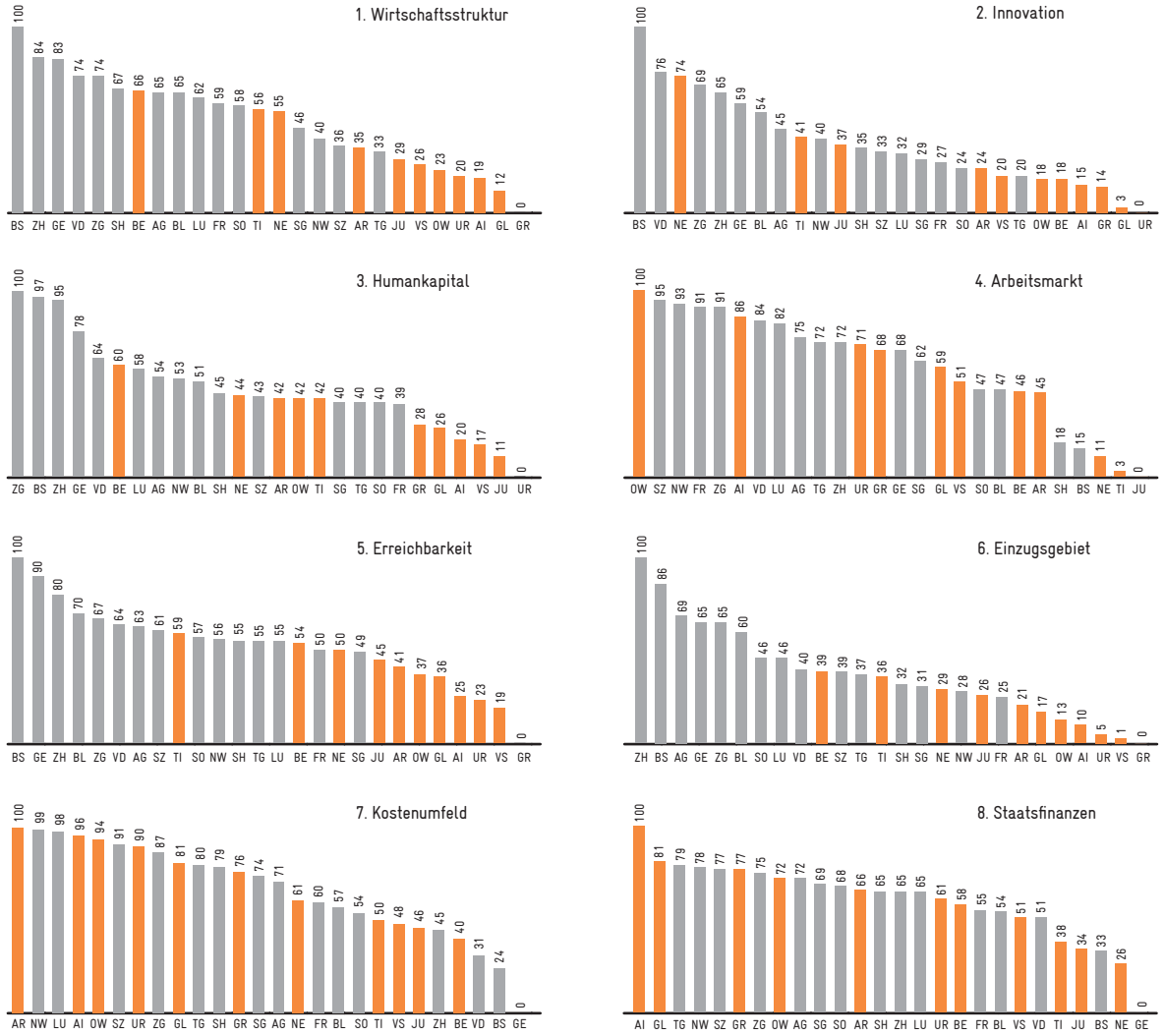
05_ *Erreichbarkeit:* Bei dieser Wettbewerbssäule geht es um die Anbindung einer Region an wichtige Zentren von wirtschaftlicher Aktivität und Wissensaustausch: Städte, Flughäfen und Hochschulen. Die Verkehrsverbindung zu diesen Knotenpunkten ist wichtig für Unternehmen, Touristen oder Zweitwohnungsbesitzer – die häufig aus dem Ausland oder aus Städten stammen. Aber gerade die Erreichbarkeit ist ein strukturelles Problem der Bergregionen. Dies zeigt sich beim schlechten Abschneiden der gebirgigen Kantone hinsichtlich dieser

Wettbewerbssäule. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch ein differenzierteres Bild, denn auch innerhalb der Bergkantone gibt es relativ gut erreichbare Gebiete. Das Unterwallis profitiert von seiner Nähe zum Arc Lémanique, das Bündner Rheintal oder Glarus Nord von der guten Anbindung an den Metropolitanraum Zürich. 80 % der Urner Bevölkerung lebt in der Reussebene, von der aus man rasch nach Luzern oder Zug pendeln kann.

Abbildung 10

Standortranking der Kantone auf Ebene der acht «Wettbewerbssäulen»

Die detaillierten Indexwerte aller 26 Kantone, aufgeschlüsselt nach den acht Wettbewerbssäulen, zeichnen ein präzises Bild der Standortstärken und -schwächen. In den Säulendiagrammen farblich hervorgehoben sind «reine» Bergkantone sowie Kantone mit hohem Berggebietsanteil. Bei den meisten Wettbewerbssäulen ballen sich diese Kantone am unteren Ende des Rankings. Doch es gibt Ausnahmen: So schneiden beispielsweise die beiden Uhrenkantone JU und NE im Bereich Innovation relativ gut ab.



Indexwerte (Top-Kanton = 100)

Quelle: UBS (2016)

06_ *Einzugsgebiet:* Bei dieser Wettbewerbssäule wird nicht die Reisezeit zu wichtigen Zentren gemessen, sondern der Pool an potenziellen Arbeitskräften und Kunden, die innerhalb einer bestimmten Reisezeit mit dem Auto oder dem ÖV in die Region gelangen können, auch jenseits der Landesgrenzen. Je grösser dieser Pool, desto besser ist der Zugang zu Beschaffungs- und Absatzmärkten. Ähnlich wie bei der Erreichbarkeit schneiden die meisten Bergkantone bei diesem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit schlecht ab. Ausnahmen sind die Kantone Bern und das Tessin.

07_ *Kostenumfeld:* Ein weiterer Aspekt der Standortqualität sind ortsgebundene Kosten wie das Mietpreisniveau für Geschäftsflächen, Energiepreise und Steuersätze für juristische Personen und Hochqualifizierte. Hier schneiden die Bergkantone insgesamt vergleichsweise gut ab. Zum einen sind Standortkosten wie Mieten in den Städten und Agglomerationen des Mittellandes deutlich höher. Zum anderen haben sich einige Bergkantone dank einer strategischen Steuerpolitik zu Standorten mit einem guten Steuerklima entwickelt und so teilweise in erheblichem Umfang Steuersubstrat angezogen.

08_ *Staatsfinanzen:* Eine solide Finanzpolitik seitens des Kantons und der Gemeinden schafft Spielraum für öffentliche Investitionen, Steuersenkungen und andere Massnahmen zur Verbesserung der Standortbedingungen. Indikatoren für gesunde Staatsfinanzen sind eine geringe staatliche Schuldenlast, die Ausfinanzierung öffentlich-rechtlicher Pensionskassen, eine hohe Investitionsquote des Staates und eine schlanke Verwaltung (Staatsbedienstete pro Einwohner). Bezüglich dieser Wettbewerbssäule sind die Bergkantone relativ gleichmässig verstreut über die Ranking-Skala. Kleine Niedrigsteuerkantone mit guter Anbindung an Agglomerationen (AI, OW) schneiden dabei gut ab, ebenso der grosse Bergkanton Graubünden. Schlecht stehen hingegen die Kantone Jura, Tessin und Wallis da. Dies zeigt: Solide Staatsfinanzen sind kein topografisches Schicksal, sondern sind vor allem Resultat einer vorausschauenden Finanzpolitik.

Solide Staatsfinanzen sind kein topografisches Schicksal, sondern vor allem Resultat einer vorausschauenden Finanzpolitik.

3.3_ Ansätze zur Stärkung der Wirtschaftsbasis

Aus der Analyse der acht Wettbewerbssäulen ergeben sich zahlreiche Ansätze zur Verbesserung der Standortattraktivität und zur Aktivierung von Wertschöpfungspotenzialen. Im Folgenden werden einige davon, nach Wertschöpfungssäulen gegliedert, aufgeführt.

01_ *Wirtschaftsstruktur:* Eine wichtige Herausforderung für das Berggebiet ist zunächst einmal die Stabilisierung bestehender Wirtschaftsstrukturen. Durch den Strukturwandel des Bergtourismus droht eine zentrale Branche vieler alpiner Regionen zu schrumpfen. Kapitel 4 wid-

met sich der Frage, was dem entgegengesetzt werden kann. Der Zweitwohnungssektor und mit ihm die Baubranche befinden sich ebenfalls in einem tiefgreifenden Anpassungsprozess. Kapitel 5 zeigt Lösungsansätze auf, wie dieser zu bewältigen wäre. Auch in potenzialarmen Räumen geht es darum, Strategien für den Umgang mit Schrumpfungsprozessen zu entwickeln. Dies ist Thema von Kapitel 7.

Auch im Berggebiet gibt es innovative Branchencluster. In anderen Fällen gruppieren sich regionale Innovationssysteme um Bildungszentren.

02_ *Innovation:* Auch im Berggebiet gibt es innovative Branchencluster (z.B. die Uhrenindustrie im Jura) bzw. innovative Grossunternehmen mit ihren Zulieferern. Diesen Bestandsfirmen gilt es gute Rahmenbedingungen zu bieten, damit sie im Berggebiet bleiben und florieren. In anderen Fällen gruppieren sich regionale Innovationssysteme um Bildungszentren. Entsprechende Bedeutung hat die Stärkung dieser Institutionen und ihre Ausrichtung auf die Bedürfnisse der regionalen Wirtschaft (vgl. Kapitel 6). Andere Bergregionen setzen erfolgreich auf Innovation in traditionellen Branchen, wie etwa Südtirol in der Landwirtschaft oder Vorarlberg im Holzbau (vgl. Kapitel 6 und 7).

03_ *Humankapital:* Gute Bildungspolitik ist die beste Standortpolitik – von der vorschulischen bis zur tertiären Bildung. Gerade die Berufsbildung im dualen System und an den Fachhochschulen ist entscheidend für die Ausbildung von Arbeitskräften im Berggebiet. Um dem «Brain drain» entgegenzuwirken und um Fachkräfte an den Standort zu holen, müssen die Bergregionen auch als Wohnstandort attraktiv sein. Ein weiteres Reservoir von wenig genutztem Humankapital sind die Zweitwohnungsbesitzer, denn diese sind oft hoch qualifiziert. Die Herausforderung für die Bergregionen besteht darin, sie für mehr Engagement am Zweitwohnsitz zu gewinnen (vgl. Kapitel 5).

04_ *Arbeitsmarkt:* Der Pool an Arbeitskräften lässt sich durch höhere Partizipationsraten, durch eine positive Wanderungsbilanz oder durch eine Verjüngung der Bevölkerung vergrössern. Entscheidend dafür sind gute Rahmenbedingungen für junge Familien – denn mit diesen kommen sowohl Kinder wie auch Eltern im arbeitsfähigen Alter in die Region – wie günstiges Bauland, gute Schulen oder niedrige Steuern für Familien. Arbeitskräfte von ausserhalb können als Grenzgänger kommen oder auch in Form von Rückkehrern unter abgewanderten Einheimischen.[11] Ein weiteres Reservoir sind Zweitwohnungsbesitzer, die den Erstwohnsitz ins Berggebiet verlagern (vgl. Box 12).

05_ *Erreichbarkeit:* Auf den ersten Blick lässt sich an der peripheren Lage und der Topografie der Berggebiete wenig ändern. Aber durch Infra-

11 Gemäss der Grenzgängerstatistik 2016 arbeiteten beispielsweise im Kanton Jura 7300 Grengänger aus Frankreich, darunter viele hochqualifizierte Fachkräfte in der Uhrenindustrie. (BFS 2016b)

strukturbauten wie den Lötschberg- oder den Gotthard-Basistunnel rücken die Bergregionen näher an die Zentren des Mittellandes heran. Der Neubau von Infrastruktur verbesserte auch die Erreichbarkeit des Goms (Furkatunnel) und des Unterengadins (Vereinatunnel). Grosse Infrastrukturbauten sind jedoch ausgesprochen teuer und entsprechend ungünstig kann ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis sein (vgl. Box 3). Manchmal hilft schon ein besserer Service, wie beispielsweise die Anbindung des Kantons Glarus an das Zürcher S-Bahn-Netz.

06_ *Einzugsgebiet:* Eine alternative Strategie ist der Fokus auf Marktnischen, für die Abgeschiedenheit ein Standortvorteil ist. Dazu zählen Internate, Rehazentren oder naturnaher Tourismus (vgl. Kapitel 7). Eine Chance für periphere Regionen ist auch die Digitalisierung, denn durch Telearbeit oder den Online-Vertrieb regionaler Produkte ergeben sich neue Wertschöpfungspotenziale (vgl. Kapitel 7). Dies setzt jedoch eine gute Verfügbarkeit von schnellen Internetverbindungen voraus.

Die Digitalisierung. bietet Chancen für periphere Regionen, z.B. durch Telearbeit.

07_ *Kostenumfeld und (8) Staatsfinanzen:* Das Berggebiet kann bereits heute mit geringen Lebenshaltungskosten und günstigen Mieten bzw. Immobilienpreisen punkten. Potenzial für eine Verbesserung der Standortbedingungen gibt es hingegen bei den Steuern für Firmen und Privatpersonen (vgl. Box 4).

Bei der Entwicklung des regionalen Standortprofils gilt es, Prioritäten zu setzen. Entscheidend ist dabei die Frage, welches der vielversprechends-

Box 4

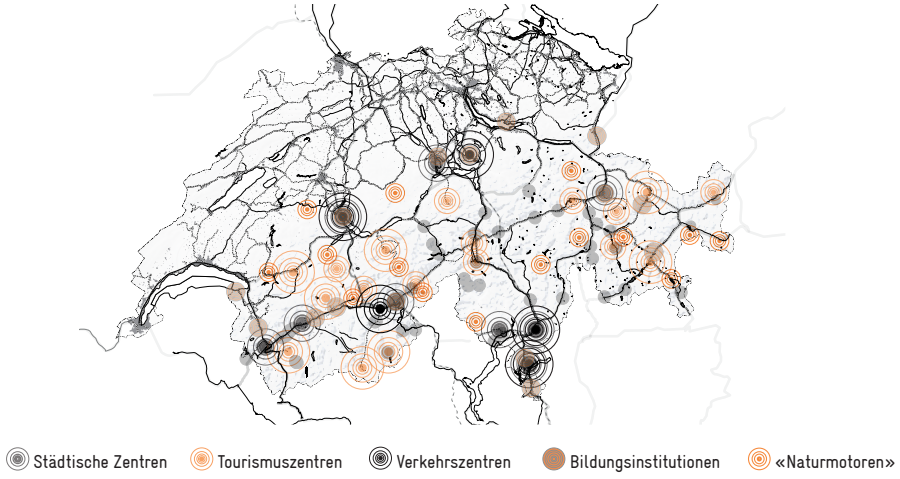
Mögliche Steuerstrategien der Bergkantone

Die Kantone Obwalden und Appenzell-Innerhoden haben bewiesen, dass zumindest kleinere Bergkantone im Einzugsgebiet wirtschaftsstarker Gebiete durch ein attraktives Steuerklima Firmen und vermögende Privatpersonen anziehen können. Beide finden sich im UBS-Wettbewerbsranking hinsichtlich des Kostenumfeldes unter den Top-5 der Kantone. Das Wallis und das Berner Oberland haben bislang erfolgreich auf die Pauschalsteuer gesetzt, um Steuersubstrat anzuziehen. Grosse Bergkantone mit vielen Zweitwohnungen und attraktiven Wohnlagen (z.B. Graubünden) sind vermutlich besser beraten, sich im Steuerwettbewerb auf natürliche Personen zu konzentrieren. Denkbar wären etwa steuerliche Anreize für Zweitwohnungsbesitzer zur Verlegung ihres Erstwohnsitzes ins Berggebiet, beispielsweise durch eine Senkung der Vermögenssteuer auf höhere Vermögen.
Ohnehin müssen sich die Bergkantone auf neue Dynamiken im kantonalen Steuerwettbewerb einstellen. Eine auf niedrige Unternehmenssteuern ausgerichtete Standortstrategie dürfte künftig zunehmend durch wirtschaftsstarke Kantone konkurriert werden: Die geplante Unternehmenssteuerreform USR III zwingt diese zu einem Strategiewechsel. Da sie durch den Wegfall der kantonalen Steuerregime nicht mehr selektiv für Firmen mit überwiegend ausländischer Geschäftstätigkeit niedrigere Steuern anbieten können, müssen sie ihre regulären *Steuersätze deutlich senken, um für diese Firmen attraktiv zu bleiben. Bislang bot die Dualität der Unternehmenssteuersätze kleineren Bergkantonen die Chance, eine erfolgreiche Niedrigsteuerstrategie für regulär besteuerte Unternehmen zu verfolgen. Dies wird künftig schwieriger werden. Sie benötigen neue Strategien zur Positionierung im Steuerwettbewerb.*

Abbildung 11

Potenzielle Wachstumsmotoren im Alpenraum

Die Regierungskonferenz der Gebirgskantone hat potenzielle Wachstumsmotoren im Schweizer Alpenraum identifiziert und nach Regionen aufgeschlüsselt. Potenzielle Quellen künftigen Wachstums sind die städtischen Zentren, Tourismusdestinationen, Verkehrsknotenpunkte, Bildungszentren und attraktive Landschaften.



Quelle: Regierungskonferenz der Gebirgskantone (2014)

te Motor künftigen Wachstums ist. Eine grobe, aber trotzdem aufschlussreiche Kategorisierung wichtiger Wachstumsmotoren wurde 2014 von der RKGK (2014) veröffentlicht (vgl. Abb. 11). Unterschieden wird zwischen (1) Städtischen Zentren wie Montreux und Locarno; (2) Tourismuszentren wie Zermatt und St. Moritz; (3) Verkehrszentren wie Visp und Chur; (4) Bildungsinstitutionen und (5) «Naturmotoren». In letztere Kategorie fallen viele jener Regionen, in denen andere Wachstumsmotoren fehlen. Zudem scheint es sinnvoll, dieser Liste eine weitere Kategorie von Wachstumsmotoren hinzuzufügen, nämlich diejenige der Industriezentren.

Wichtige Wachstumsmotoren sind städtische Zentren, Tourismus-Destinationen, Verkehrsknoten und Bildungsinstitutionen.

In der Standortpolitik gibt es keine Patentrezepte. Jede Region muss ihre spezifischen Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken analysieren (SWOT-Analyse) sowie auf dieser Basis ihr eigenes Standortprofil entwickeln. Dafür jedoch steht ein allgemeiner Instrumentenkasten bereit, auf den die Bergkantone zurückgreifen können. Eine Auswahl dieser Instrumente mit Best-Practice-Beispielen aus dem In- und Ausland wird in den folgenden Kapiteln ausführlicher diskutiert.

Fazit: In Standortrankings schneiden die Bergkantone vergleichsweise schlecht ab und auch bei einer kleinräumigeren Betrachtung zeigt sich eine mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der gebirgigen Landesteile. Dies liegt einerseits an der schlechten Erreichbarkeit und dünnen Besiedlung, aber auch an Standortfaktoren, die kein «topografisches Schicksal» sind, sondern sich durch politische Rahmenbedingungen beeinflussen lassen.

4_Gebietsreformen und Talschafts-fusionen

In den letzten Jahrzehnten wuchsen weite Teile der Schweiz zu einer vernetzten «Stadtlandschaft» zusammen. Deren räumliche Entwicklung erfolgt zunehmend in «funktionalen Räumen». Für die Rahmenbedingungen der räumlichen Entwicklung – etwa in Form von Raumplanung oder Standortpolitik – sind hingegen noch immer die 2294 Gemeinden und 26 Kantone zuständig. Es gibt also eine wachsende Kluft zwischen *funktionalen Entwicklungsräumen* und *politischen Handlungsräumen*. Damit diese wieder besser zur Deckung gebracht werden, bedarf es entweder Gebietsreformen oder Koordinationsmechanismen zur Steuerung funktionaler Räume.

4.1_Die Talschaft als funktionaler Raum des Berggebietes

Die wichtigsten funktionalen Räume des Mittellandes sind die Agglomerationen. Bereits drei Viertel aller Schweizer leben in solchen Siedlungsstrukturen, die Gemeinde- oder Kantonsgrenzen überschreiten. Auch in den Alpen gibt es Agglomerationen, z.B. im Einzugsgebiet von Chur (GR) oder Sitten (VS). Die wichtigsten funktionalen Räume des Berggebietes sind jedoch die Talschaften. Diese natürlichen Landschaftskammern prägen die infrastrukturellen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen. Entsprechend bilden sie für ihre Einwohner wichtige Identitätsräume. Es erstaunt daher kaum, dass politische Institutionen im Berggebiet historisch häufig in Talschaften organisiert waren.

Die wichtigsten funktionalen Räume des Berggebietes sind die Talschaften. Diese Landschaftskammern prägen die infrastrukturellen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen.

So war etwa Graubünden, das «Land der 150 Täler», traditionell in Kreise eingeteilt, die meist Talschaften entsprachen. In Uri besteht das Urserental heute zwar aus drei politischen Gemeinden, ist aber nach wie vor in der «Korporation Ursern» vereint, deren «Talbürger» sich jährlich zur «Talgemeinde» versammeln und deren Geschäfte vom «Talrat» geführt werden. Im Lötschental (VS) bilden die Gemeindepräsidenten der vier politischen Gemeinden ebenfalls einen «Talrat» – in diesem Fall ein konsultatives Gremium für Fragen von gemeinsamem Interesse. Bereits 1790 gaben sich die Einwohner des Lötschentals eine eigene «Verfassung», nachdem sie sich von Bern freigekauft hatten.

Es gibt gute Gründe für die enge Koordination innerhalb einer Talschaft – und ein bedeutender ist die «Talbodenproblematik»: Aus topografischen Gründen konzentrieren sich im Berggebiet entlang der Talböden nicht nur Siedlungen, Infrastruktur, Gewerbe und Landwirtschaft, sondern auch Probleme wie Hochwasser und Verkehr. Die RKGK spricht in diesem Zusammenhang von «multifunktionalen Talböden» (RKGK 2014). Daraus ergeben sich vielfältige Nutzungskonflikte im knapp bemessenen Raum. Entsprechend wichtig ist eine abgestimmte Raumentwicklung

entlang der Talböden. Diese wird jedoch meist durch die Unterteilung von Tälern in politische Gemeinden erschwert.

Eine Folge davon ist die Zersiedlung vieler Talböden, wie der Magadinoebene (TI) oder dem Alpenrheintal (SG, GR). So weisen häufig selbst kleine Gemeinden eigene Gewerbegebiete aus, statt solche Areale dort im Tal zu konzentrieren, wo sie verkehrstechnisch am besten lägen. Zudem hat jede Gemeinde einen Anreiz, möglichst viel Bauland einzuzonen, selbst wenn dies aus Sicht der gesamten Talschaft problematisch ist. Die Folgen solch mangelnder Koordination sind Landschaftsverschleiss, unnötig hohe Infrastrukturkosten und eine suboptimale räumliche Verteilung von Funktionen.

4.2_ Talschaftsfusionen und der Trend zur Talgemeinde

Eine naheliegende Lösung dieser Koordinationsprobleme ist der Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einer Talgemeinde. Dadurch wird der funktionale Raum zu einer handlungsfähigen politischen Einheit. Zudem werden so aus den im Berggebiet oft kleinen Gemeinden grössere, mit entsprechenden Effizienzgewinnen beim Bau öffentlicher Infrastruktur und der Erbringung staatlicher Leistungen. Talgemeinden erlauben die Bündelung von Kräften innerhalb einer Talschaft – z.B. durch Abbau kleinräumiger Rivalitäten – und die wirkungsvollere Vertretung ihrer Interessen nach aussen.

Ein wichtiger Vorteil ist die Entschärfung der Talbodenproblematik durch eine koordinierte Raumplanung. Dies erhöht die Lebensqualität und die Effizienz der Raumnutzung. Zwei grundsätzliche Einwände gegen Gemeindefusionen, kommen bei Talschaftsfusionen hingegen kaum zum Tragen: ein Verlust an Identität und eine zunehmende Distanz zwischen Bürgern und Gemeindepolitik. Dies liegt daran, dass die meisten Talschaften bereits historisch gewachsene Identitätsräume sind. Talschaftsfusionen stossen daher auf vergleichsweise grosse Akzeptanz – und Zustimmung an der Urne.

Während die Zahl der Gemeinden in der Schweiz 150 Jahre weitgehend konstant blieb, nahm sie zwischen 2000 und 2015 durch Fusionen von 2900 auf 2294 ab. Im Zuge dieser allgemeinen Fusionswelle ist im Schweizer Berggebiet ein bislang von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommener Trend zur Bildung von Talgemeinden zu verzeichnen (vgl. Abb. 12). Dabei handelt es sich meist um Gruppenfusionen von oft einem halben Dutzend Gemeinden und mehr. Die grösste Anzahl von 15 Gemeinden fusionierten im Val-de-Ruz (JU) sowie in Glarus Nord und Ilanz (GR) mit jeweils 13 Partnern.

Kaum wahrgenommen wurde bisher der Trend zur Bildung von Talgemeinden.

Die meisten Talgemeinden entstanden zwischen 2000 und 2015 in Graubünden (15) sowie im Tessin (8). Gründe hierfür waren finanzielle und administrative Fusionshilfen durch den Kanton und die Reformbereitschaft der Gemeinden. Im Wallis, ebenfalls einem grossflächigen Bergkanton, gab es in den letzten 15 Jahren deutlich weniger Talfusio-

nen (4).[12] Ein Sonderfall ist Glarus, wo es durch eine kantonale Volksabstimmung (Landsgemeinde) zu einer radikalen Gemeindestrukturreform kam. Die ehemals 25 Gemeinden wurden 2011 zu den drei Grossgemeinden verschmolzen. Aber nicht nur im Alpenraum, sondern auch im Jura gab es Talschaftsfusionen – und zwar in den Kantonen Neuenburg (2), Freiburg (2), Jura (1) und Bern (1). Selbst im Mittelland entstanden einige Talgemeinde, beispielsweise Thayngen in Schaffhausen (2009) oder Mettauertal im Aargau (2010).

Eine Auswertung aller Gemeindefusionen zwischen 2000 und 2015 durch Avenir Suisse ergab 43 Talschaftsfusionen mit insgesamt 224 Gemeinden. In etwa einem Drittel der Fälle wurde ein gesamtes Tal zu einer einzigen politischen Gemeinde vereint. Beispiele sind das Bergell (2010) mit sechs Gemeinden in Graubünden, das Val d'Anniviers (2009) mit sechs Gemeinden im Wallis oder das Maggiatal (2004) mit sieben Gemeinden im Tessin. In etwa zwei Dritteln der Fälle hat ein Talabschnitt fusioniert. Manchmal ist dies ein Zwischenschritt für eine volle Talschaftsfusion. Einige Haupttäler jedoch sind zu weitläufig, um in ihrer Gesamtheit eine politische Gemeinde zu bilden, wie beispielsweise das Engadin (GR) oder das Toggenburg (SG).

Eine Auswertung der Gemeindefusionen zwischen 2000 und 2015 durch Avenir Suisse ergab 43 Talschaftsfusionen mit 224 Gemeinden.

An den Talschaftsfusionen zwischen 2000 und 2015 waren – gemäss der Erhebung von Avenir Suisse – im Schnitt 5,5 Gemeinden beteiligt. Tendenziell gibt es im Berggebiet einen höheren Anteil von Gruppenfusionen als im Mittelland. Diese sind organisatorisch deutlich komplexer als die häufigeren bilateralen Fusionen. Es gibt also offenbar gute Argumente und auch politische Akzeptanz für Talschaftsfusionen. In peripheren Regionen dürfte zudem ein höherer Leidensdruck in Form von Abwanderung, Mangel an Milizpersonal oder schlechter Finanzlage die Bereitschaft zu ambitionierteren Gebietsreformen erhöhen. Talschaftsfusionen erfolgen häufig in dünn besiedelten Regionen. So entstehen meist Gemeinden, die von der Fläche her gross, aber von der Einwohnerzahl eher klein sind.

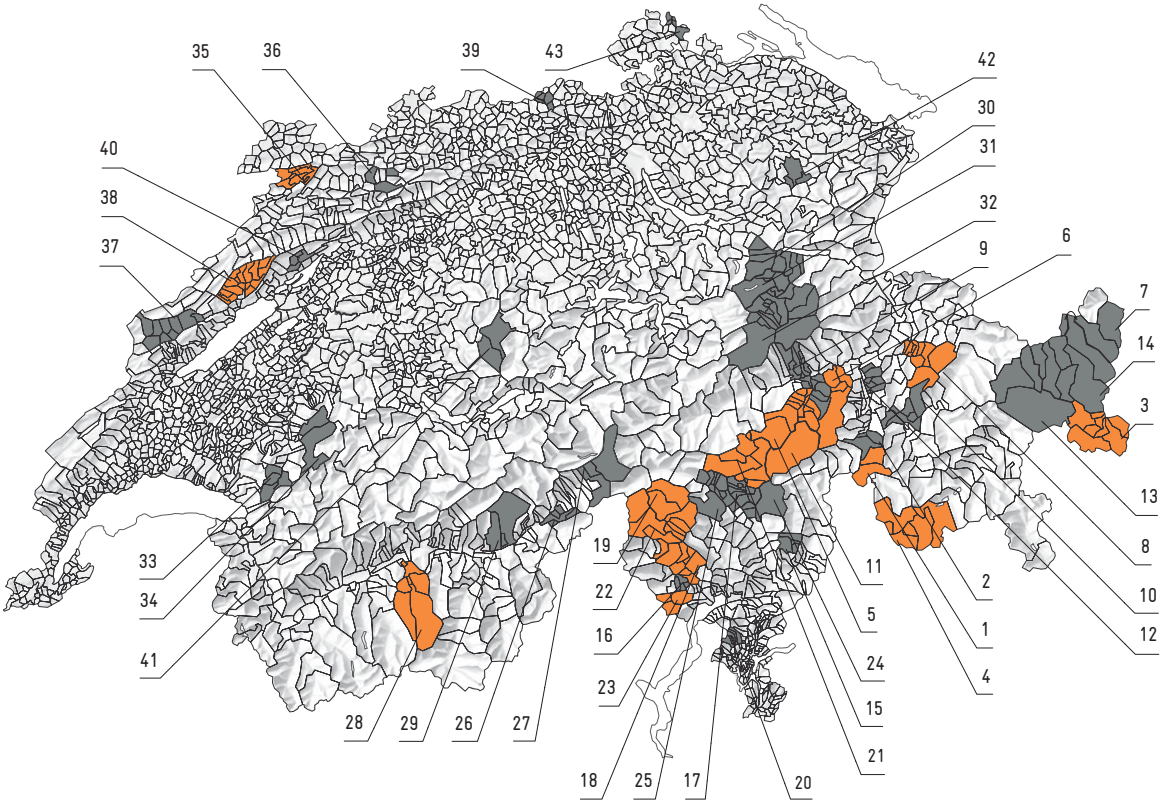
Die zwischen 2000 und 2015 neu entstandenen Talgemeinden weisen im Durchschnitt nur 3500 Einwohner auf. Lediglich in 7 von 43 Fällen verfügen sie über mehr als 5000 Personen (3 davon in Glarus). Viele von ihnen sind damit im nationalen Massstab selbst nach der Fusion noch verhältnismässig klein – allerdings nur, was ihre Einwohnerzahl betrifft. Aufgrund der dünnen Besiedlung im Berggebiet sind die fusionierten Talgemeinden von ihrer Fläche her mit durchschnittlich 134 km² nämlich sehr gross. Das 2015 aus sechs Vorgängergemeinden fusionierte Scuol ist mit 440 km² sogar die grösste Schweizer Gemeinde und lief Glarus-Süd, seinerseits durch Fusion entstanden, den Rang ab.

12 Dies ist insofern erstaunlich, als der Kanton Wallis Gemeindefusionen deutlich stärker finanziell fördert als Graubünden. Eine Erklärung für die geringere Fusionsneigung im Wallis könnte die Bedeutung der Burgergemeinden sein und eine geringe Bereitschaft, deren Vermögen in das neue Gemeinwesen einzubringen.

Abbildung 12

Talschaftsfusionen in der Schweiz (2000 – 2015)

Seit der Jahrtausendwende hat die Zahl der Gemeindefusionen in der Schweiz stark zugenommen. Weitgehend unbeachtet blieb bis jetzt ein Trend zu Gruppenfusionen innerhalb von Talschaften. Avenir Suisse hat insgesamt 43 solcher Fusionen von Talschaften und Teiltalschaften mit durchschnittlich 5,5 Fusionspartnern gezählt.



Fusion:
gesamtes Tal
Teiltalschaft

1 GR: Ferrera (2008)
2 GR: Andeer (2009)
3 GR: Val Müstair (2009)
4 GR: Bregaglia (2010)
5 GR: Lumnezia (2013)
6 GR: Safiental (2013)
7 GR: Valsot (2013)
8 GR: Arosa (2013)
9 GR: Ilanz/Glion (2014)
10 GR: Albula/Alvra (2015)
11 GR: Vals (2015)
12 GR: Domleschg (2015)
13 GR: Zernez (2015)
14 GR: Scuol (2015)
15 GR: Calanca (2015)
16 TI: Isorno (2001)
17 TI: Acquarossa (2004)
18 TI: Maggia (2004)
19 TI: Lavizzara (2004)
20 TI: Alto Malcantone (2005)
21 TI: Blenio (2006)
22 TI: Cevio (2006)
23 TI: Centovalli (2009)
24 TI: Serravalle (2012)
25 TI: Faido (2012)
26 VS: Ernen (2005)
27 VS: Obergoms (2009)
28 VS: Anniviers (2009)
29 VS: Naters (2013)
30 GL: Glarus Nord (2011)
31 GL: Glarus (2011)
32 GL: Glarus Süd (2011)
33 FR: Haut-Intyamon (2002)
34 FR: Val-de-Charmey (2014)
35 JU: Clos du Doubs (2009)
36 JU: Val Terbi (2013)
37 NE: Val-de-Travers (2009)
38 NE: Val-de-Ruz (2013)
39 AG: Mettauertal (2010)
40 BE: Plateau de Diesse (2014)
41 LU: Escholzmatt-Marbach (2013)
42 SG: Neckertal (2009)
43 SH: Thayngen (2009)

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf BFS (2016a)

Die zahlreichen Talschaftsfusionen der letzten Jahre wurden vom Stimmvolk gutgeheissen. Abgesehen von Glarus, wo die Landsgemeinde entschied, wurden die Fusionsprojekte auf kommunaler Ebene entwickelt. Der Trend zur Talgemeinde verdankt sich wohl auch dem Vorbildcharakter früherer Fusionsprojekte. Im Unterengadin etwa fanden sechs Jahre nach der Fusion im Val Müstair (vgl. Box 5) jenseits des Ofenpasses der Zusammenschluss in Scuol, sowie – ebenfalls 2015 – eine Fusion von drei Gemeinden in Zernez statt. Eine ähnliche Dynamik lässt sich im oberen

Rhonetal (VS) beobachten.[13] Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Trend zur Talgemeinde anhalten wird und so die Talschaft als politscher Handlungsraum des Berggebietes weiter an Bedeutung gewinnt.

Box 5

Talschaftsfusionen: Drei Fallbeispiele

Val Müstair (GR): *2009 kam es zur ersten Talschaftsfusion Graubündens, als sich die sechs Gemeinden des Münstertals zu einer Gemeinde zusammenschlossen, die deckungsgleich ist mit dem historischen Kreis gleichen Namens. Das 200 km2 grosse Gebiet hat nur 1500 Einwohner, und die politische Zersplitterung war angesichts von Abwanderung und Strukturproblemen nicht mehr aufrecht zu erhalten. Die sechs Ursprungsgemeinden hatten Schulden von 15 Mio. Fr. angehäuft – das Fünffache ihrer jährlichen Steuereinnahmen. Eine Fusionsprämie des Kantons in Höhe von 8.6 Mio. Fr. ermöglichte auch den finanziellen Neustart. Die Gemeinden des Tals hatten bereits vorher eine Reihe kommunaler Aufgaben in einem Regionalverband gepoolt. Dies erleichterte die eigentliche Fusion – ebenso wie die Tatsache, dass die beteiligten Gemeinden einen gleich hohen Steuerfuss hatten.*

Val d-Anniviers (VS): *Die ehemals sechs Gemeinden der Unterwalliser Talschaft fusionierten 2009, nachdem ihre Bürger dem Fusionsprojekt mit 70% zugestimmt hatten. Treibende Kraft hinter dem Projekt war der langjährige Gemeindepräsident, National- und Ständerat Simon Epiney, der nach der Fusion zwei Amtsperioden als neuer Gemeindepräsident diente. Das Tal ist inzwischen im Bewusstsein seiner Bürger zu einer Einheit zusammengewachsen. Dies verdankt sich nicht zuletzt dem Kooperationswillen der Politiker. So wurde etwa die Gemeindeverwaltung der Talgemeinde aus den sechs Gemeindepräsidenten der Ursprungsgemeinden geformt. Statt in einem Hauptort zu residieren, nomadisiert sie zwischen den Ortschaften und bietet dort turnusmässig Sprechstunden für die Bürger an.*

Val de Travers (NE): *Ebenfalls 2009 schlossen sich im Hochtal des Neuenburger Jura neun der elf Gemeinden zusammen. Die anderen beiden stimmten 2007 gegen eine Teilnahme, weshalb das Fusionsprojekt erst im zweiten Anlauf gelang. Das Tal, für seine Absinth-Produktion bekannt, erlebte jüngst einen wahren Wirtschaftsboom. Die Schaffung einer gemeinsamen Industriezone erlaubte die Ansiedlung zahlreicher Firmen. Heute verfügt die Talgemeinde mit ihren 10 000 Einwohnern über 5000 Arbeitsplätze – ein Drittel davon in der Uhrenindustrie, die nach der Krise der 1980er-Jahre fast schon verschwunden war. Inzwischen wird das Val-de-Travers als «Watch Valley» und auch als «vierte Stadt» des Kantons bezeichnet.*

4.3_ Kantonale Gebietsreformen und raumplanerische Koordinationsinstrumente

Die Konsolidierung kleinteiliger politischer Strukturen sollte möglichst auf lokale Initiative hin geschehen («bottom-up»). Aber auch die Kantone haben eine wichtige Rolle zu spielen («top-down»). Ihre Aufgabe besteht zum einen darin, günstige Rahmenbedingungen für Gebietsreformen zu setzen, etwa durch die Anreizstruktur des interkommunalen Finanzausgleichs, «Heiratsprämien» oder Beratungsdienstleistungen (vgl. Rühli 2013). Zum anderen sollten sie die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen fördern, etwa im Rahmen der Agglomerationsprogramme (im Falle der städtischen Zentren), der Destinationsentwicklung (bei den touristischen Zentren) oder über die kantonale Richtplanung.

13 In der Talschaft Goms brach zunächst die Gemeinde Obergoms das Eis (2009, 3 Gemeinden). 2015 stimmten die Bürger von 5 Gemeinden im mittleren Talabschnitt der Fusion zur Gemeinde Goms zu.

Mehrere Bergkantone haben in den letzten Jahren Gebietsreformen lanziert. In Glarus wurden 2011 im Rahmen der Gemeindestrukturreform die ehemals 18 Schul-, 16 Fürsorge- und 9 Bürgergemeinden mit den drei neuen politischen Gemeinden verschmolzen. Diese gliedern das Glarnerland in drei funktionale Räume.[14] Diese radikale Neuordnung wurde vom Volk zur Überraschung vieler Beobachter angenommen, wohl auch als Reaktion auf die damals schlechte Wirtschaftslage im Kanton. Fünf Jahre später gilt die Grossfusion als Erfolg. Sie hat zur umfassenden Modernisierung administrativer Strukturen geführt, die Arbeit der Gemeinden professionalisiert und sie gegenüber dem Kanton gestärkt.

Auch der grossflächige Bergkanton Graubünden vollzog eine territoriale Neuordnung, allerdings mit anderen Akzenten. Die Regierung erarbeitete eine umfassende Gebietsreform für die mittlere Verwaltungsebene und eine Reform des interkommunalen Finanzausgleichs, der mittelfristig erhebliche Auswirkungen auf die Gemeindestruktur haben dürfte. Beides wurde 2014 durch ein Referendum bestätigt und trat 2016 in Kraft. Im Rahmen der Gebietsreform wurde die mittlere Verwaltungsebene verschlankt, indem die ehemals 11 Bezirke, 14 Regionalverbände und 39 Kreise durch 11 Regionen ersetzt wurden. Der neue Finanzausgleich ist transparenter und korrigiert Fehlanreize des alten Systems. Dieses bestrafte Steuerfusssenkungen durch höhere Transfers und wirkte strukturerhaltend, da kleine Gemeinden durch hohe Ausgleichszahlungen von Fusionen abgehalten wurden (Rühli 2013: 123ff).

Neben Gebietsreformen gibt es eine Reihe anderer Instrumente zur Koordination funktionaler Räume, von denen es im Berggebiet neben den Talschaften mindestens zwei weitere wichtige Kategorien gibt. Erstens sind dies die Einzugsgebiete der touristischen Zentren, für die regionale Strategien zur Destinationsentwicklung erarbeitet und umgesetzt werden sollten (vgl. Kapitel 4). Zweitens sind dies die Einzugsgebiete der städtischen Zentren, für die die Agglomerationsprogramme des Bundes ein etabliertes Instrument zur Koordination der Infrastruktur- und Siedlungsentwicklung darstellen.

Neben Gebietsreformen gibt es eine Reihe anderer Instrumente zur Koordination funktionaler Räume.

Wo die Bildung von Talgemeinden keine Option ist – z.B. weil das Tal zu gross ist oder der Fusionswille fehlt – poolen Gemeinden häufig bestimmte kommunale Aufgaben in regionalen Zweckverbänden.[15] In grösseren Kantonen gibt es zwischen Kanton und Gemeinden häufig noch eine regionale Verwaltungsebene (z.B. GR, BE). So ist etwa das Berner Oberland in zwei grosse Regionen unterteilt, die Regionalkonferen-

14 Der Bergkanton mit nur 40 000 Einwohnern besteht überwiegend aus einer grossen Talschaft. Die Gemeinde Glarus Süd umfasst den strukturschwachen hinteren Teil des Tales, die Gemeinde Glarus das Einzugsgebiet des Hauptortes im mittleren Talabschnitt und die Gemeinde Glarus Nord den Talausgang zur Linthebene hin, der von Wachstumsimpulsen aus dem Metropolitanraum Zürich profitiert.

15 Interkommunale Zusammenarbeit ist eine Alternative zu Gemeindefusionen, aber häufig auch deren Wegbereiter. Im Kanton Tessin beispielsweise verringerte sich die Zahl der Zweckverbände zwischen 2001 und 2011 hauptsächlich durch Gemeindefusionen von 110 auf 74, und auch die Talschaftsfusion im Val-de-Travers ging mit der Auflösung mehrerer Gemeindeverbände einher.

zen Ost und West. Ihnen obliegt etwa die regionale Richtplanung sowie die regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung. Ein wichtiges Koordinationsinstrument für die funktionalen Räume, gerade in Fragen der Raumplanung, sollten die kantonalen Richtpläne sein (vgl. Box 6).

Box 6

Die ordnende Hand des Kantons auf dem Urner Talboden

Der Kanton Uri verfolgte in den letzten Jahren einen innovativen raumplanerischen Ansatz zur Lösung der «Talbodenproblematik». Der Bergkanton hatte lange Zeit eine schwache Raumplanung, und entsprechend ungeordnet entwickelten sich die Siedlungsstrukturen auf dem Urner Talboden. Der Konflikt um die Neat-Linienführung und das Hochwasser 2005 veranlassten die Kantonsregierung, das Projekt «Raumentwicklung unteres Reusstal» ins Leben zu rufen. In diesem Gebiet konzentrieren sich mehr als 80% der Kantonsbevölkerung und Arbeitsplätze sowie wichtige nationale Infrastrukturen.
Im Rahmen einer Testplanung erarbeiteten drei externe Planungsteams Entwicklungsstrategien für die Bereiche Siedlung, Infrastruktur und Landschaft. 2007 wurden die Vorschläge zusammen mit den Gemeinden konsolidiert und eine Richtplanrevision durchgeführt. Der 2009 vorgestellte Entwurf identifizierte Entwicklungsschwerpunkte für Wohnen, Industrie und Tourismus im Reusstal. Um der Zersiedelung des Talbodens entgegenzuwirken, wurden Siedlungsräume definiert und für Gemeinden verbindliche Regeln zur Bauzonendimensionierung festgelegt. Mit einem neuen Kantonsbahnhof in Altdorf und einem Gesamtverkehrskonzept sollen die Hauptsiedlungsgebiete vom Durchgangsverkehr entlastet werden.
Die andere Talschaft, für die ein Masterplan entwickelt wurde, war das Urserental. Anlass für die 2008 abgeschlossene «Richtplanergänzung Urserental» waren die Pläne der Firma Orascom, in Andermatt ein grossangelegtes Resort mit touristischer Infrastruktur zu erstellen. Durch die Richtplananpassung wurden eine umfassende raumplanerische Neuordnung des Talbodens um Andermatt und der Bau des Tourismusresorts ermöglicht.
Während man in Uri die Talbodenproblematik über die Richtplanrevision anging, wird andernorts die Koordination der Raumplanung zwischen Gemeinden geregelt. Beispiele hierfür sind das Raumkonzept Toggenburg (SG) und das regionale Entwicklungskonzept Fricktal (AG).

Fazit: Um den Strukturwandel zu meistern, müssen im Berggebiet Kräfte gebündelt und kleinteilige Strukturen überwunden werden. Es bedarf insbesondere einer besseren Zusammenarbeit in funktionalen Räumen, wie Agglomerationen (z.B. durch Agglomerationsprogramme) und Tourismusdestinationen (z.B. durch Destinationsstrategien). Der wichtigste Typus funktionaler Räume im Berggebiet ist jedoch die Talschaft, denn diese Landschaftskammern bilden auch wirtschaftliche und soziale Einheiten. Entsprechend bedeutend ist ein bislang kaum wahrgenommener Trend zur Bildung von Talgemeinden. 2000 – 2015 gab es im Berggebiet 45 Gruppenfusionen ganzer Talschaften oder Talabschnitten (in grossen Tälern) mit durchschnittlich 5,5 Gemeinden. Diese Fusionsprojekte entstanden auf lokale Initiative hin, aber Kantone können hierfür geeignete Bedingungen schaffen, etwa durch Beseitigung von Fehlanreizen im innerkantonalen Finanzausgleich. Alternativen zu Gebietsreformen sind regionale Zweckverbände und raumplanerische Koordinationsinstrumente, z.B. regionale Richtpläne.

Um den Strukturwandel zu meistern, müssen im Berggebiet Kräfte gebündelt und kleinteilige Strukturen überwunden werden.

5_Zukunftsstrategien für den Bergtourismus

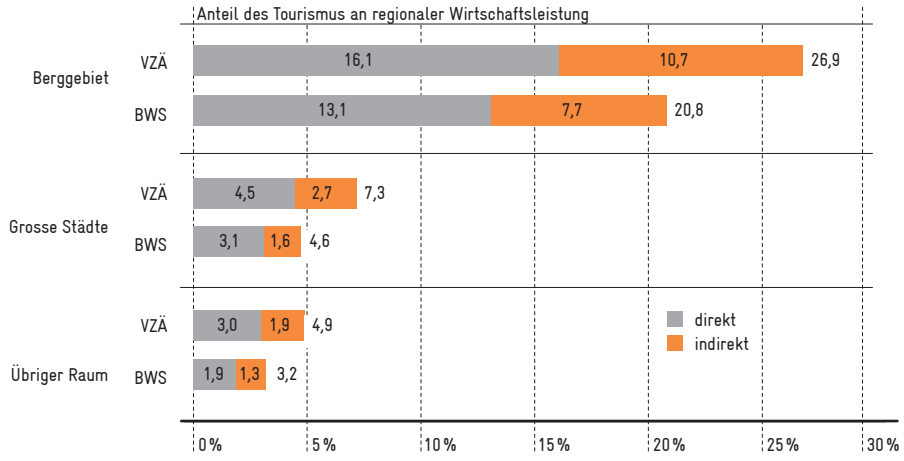
In weiten Teilen des Schweizer Berggebietes ist der Tourismus eine tragende Säule der Wirtschaftsstruktur. Nicht nur die Hotellerie, die Gastronomie, Bergbahnen und andere Tourismusdienstleister sind auf auswärtige Gäste angewiesen. Auch Wertschöpfungsketten in anderen Sektoren wie Bauindustrie, Handwerk oder Einzelhandel profitieren von deren Kaufkraft. Direkt und indirekt hängen im Schweizer Berggebiet ein Viertel der Beschäftigung (27 %) und ein Fünftel der Bruttowertschöpfung (21 %) am Tourismus – ein Anteil, der fast viermal so hoch ist wie in den ebenfalls touristisch bedeutenden grossen Städten (vgl. Abb.13).

Im Berggebiet hängt ein Viertel der Beschäftigung und ein Fünftel der Bruttowertschöpfung am Tourismus.

Abbildung 13

Wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus im Berggebiet

Die direkte und indirekte wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus für eine Region bemisst sich am Anteil des Sektors an der Gesamtbeschäftigung (in Vollzeitäquivalenten = VZÄ) und an der Bruttowertschöpfung (BWS). Die Werte für beide Indikatoren liegen im Berggebiet mit 27 % bzw. 21 % deutlich höher als in den grossen Städten bzw. in der Schweiz als Ganzes.



Quelle: Rütter Soceco (2016)

Von den Beschäftigten in der Tourismusbranche des Berggebietes arbeiten zwei Drittel im Beherbergungs- (42 %) und im Gaststättengewerbe (24 %). Der Rest entfällt auf die Bereiche Sport und Unterhaltung (10 %), die Bergbahnen (8 %), andere Verkehrsträger und sonstige Dienstleister (Rütter Soceco 2016). In den grossen Städten hingegen spielt das Beherbergungsgewerbe eine deutlich geringere Rolle, dafür jedoch die Gastronomie sowie die Bereiche Kultur und Unterhaltung eine grössere. Etwa die Hälfte der im Bergtourismus erbrachten Wertschöpfung sind Exporte: Der Anteil ausländischer Gäste variiert zwischen 43 % in Graubünden und 58 % im Berner Oberland (BFS 2015a).

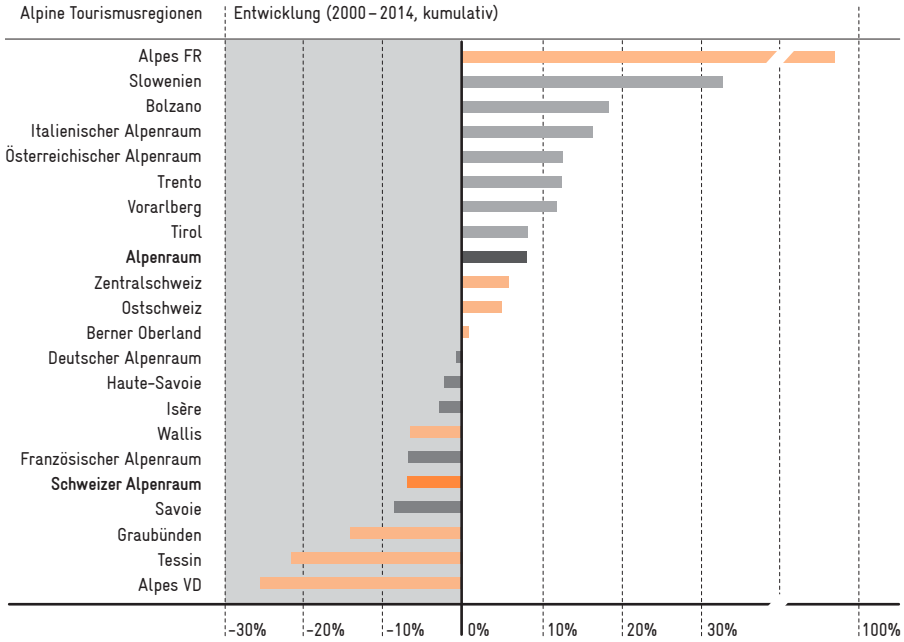
5.1_ Die Krise des Schweizer Bergtourismus

Aber gerade diese Schlüsselbranche des Berggebietes steht unter Druck, wie zwei Entwicklungen zeigen. Erstens verliert der Bergtourismus relativ zum Städtetourismus an Bedeutung. Zweitens verliert die Schweiz gegenüber den Nachbarländern zunehmend Marktanteile. Seit der Jahrtausendwende gingen die Logiernächte der Hotellerie im Schweizer Alpenraum um 7% zurück, während sie in Österreich (z.B. Tirol und Vorarlberg) aber auch in Italien (z.B. Südtirol) zunahmen (vgl. Abb. 14). [16]

Abbildung 14

Hotelübernachtungen in alpinen Tourismusregionen (2000 – 2014)

Zwischen 2000 und 2014 nahm die Zahl der Logiernächte im gesamten Alpenraum um 8.5% zu, in den Schweizer Alpen hingegen um 7.2% ab. Während alpine Tourismusregionen in Österreich und Italien überdurchschnittliche Zuwächse auswiesen, verloren die Walliser, Bündner, Tessiner und Waadtländer Alpen am meisten Übernachtungsgäste und somit auch Marktanteile.



Quelle: BAKBASEL (2014)

Der Schweizer Bergtourismus durchlebt derzeit einen tiefgreifenden Strukturwandel, wobei strukturelle Faktoren, langfristige Trends und einige externe Schocks zusammenwirken:

Der Bergtourismus durchlebt derzeit einen tiefgreifenden Strukturwandel.

Saisonalität der Nachfrage: Mehr als im Städtetourismus schwanken die Gästezahlen in den Bergen im Jahresverlauf erheblich. Dies untergräbt die Profitabilität, gerade auch von Betrieben mit hohen Fixkosten (z.B.

16 Markante Ausnahme unter den Schweizer Bergregionen sind die Fribourger Alpen mit ihrem hohen Wachstum. Ursachen waren offenbar substantielle Investitionen in der Hotellerie, Attraktionen wie das Maison Cailler (wichtigstes Tourismusziel der Westschweiz), der hohe Anteil einheimischer Touristen und ein moderates Preisniveau.

Hotels, Bergbahnen). Über das Jahr verteilt liegt die Kapazitätsauslastung der Hotels in den Schweizer Alpen bei nur einem Drittel (BAKBASEL 2014). [17] Zudem leidet das Wintergeschäft unter milden Wintern und könnte in einigen Gebieten langfristig ganz wegbrechen. Prognosen zufolge ist der Klimawandel vor allem eine Gefahr für die tiefer gelegenen Destinationen im Berner Oberland, der Zentralschweiz und dem Tessin – ebenso wie für die Konkurrenz in Deutschland und Österreich. Das Graubünden und Wallis hingegen sind weniger stark betroffen. [18]

Wandel im Freizeitverhalten: Früher gab es für Mitteleuropäer in der kalten Jahreszeit kaum Alternativen zu Skiferien. Der Aufstieg von Billigfluglinien sorgt heutzutage jedoch für eine scharfe Konkurrenz durch Warmwasserdestinationen von den Kanaren bis nach Thailand. Da in vielen Herkunftsländern weniger Kinder und Jugendliche Skifahren lernen, leidet der klassische Wintersport zunehmend auch unter Nachwuchsproblemen: Zu lange hat man sich auf die Generation der Babyboomer verlassen. Zwei weitere Trends, die dem Bergtourismus zu schaffen machen, sind die Tendenz zu häufigeren Kurzurlauben (statt weniger mehrwöchiger Ferien) und die wachsende Beliebtheit von Städtereisen.

Kleinteiligkeit der Branche: Ein strukturelles Problem des Schweizer Bergtourismus sind seine fragmentierten Strukturen. Trotz einer Konsolidierung in den letzten Jahren gibt es noch immer zu viele kleine Hotels, kleine Skigebiete und kleine Regionen mit eigenem Tourismusmarketing. Vielen dieser Anbieter mangelt es an einer klaren Nischenstrategie, an kritischer Masse für die professionelle Vermarktung, den nötigen Skaleneffekten für den profitablen Betrieb und der Kapitalkraft für Investitionen. Nachteile der Kleinteiligkeit für die Kunden sind die Unübersichtlichkeit des Schweizer Marktes und eine fehlende Produktbündelung, die anderswo in Form von Pauschalreisen geboten wird.

Digitalisierung: Die Digitalisierung führt auch in der Tourismuswirtschaft zu tiefgreifenden Veränderungen. Online-Buchungs- und Vergleichsportale haben den Wettbewerb zwischen den Destinationen und Tourismusbetrieben massiv erhöht. Die dadurch bedingte Preistransparenz und die Marktmacht der Buchungsportale lassen die ohnehin geringen Margen noch weiter erodieren. Eine abnehmende Kundenloyalität und die Tendenz zu kurzfristiger Ferienbuchung reduzieren die Planungssicherheit. Aber die Digitalisierung bietet auch Chancen für jene Anbieter, denen es gelingt, schlüssige Strategien und Geschäftsmodelle zu entwickeln.

17 In den alpinen Tourismusregionen Österreichs liegt die Auslastung teilweise um 10 Prozentpunkte höher. Dies ist auch eine Folge der deutlich geringeren Zweitwohnungsdichte im östlichen Nachbarland.

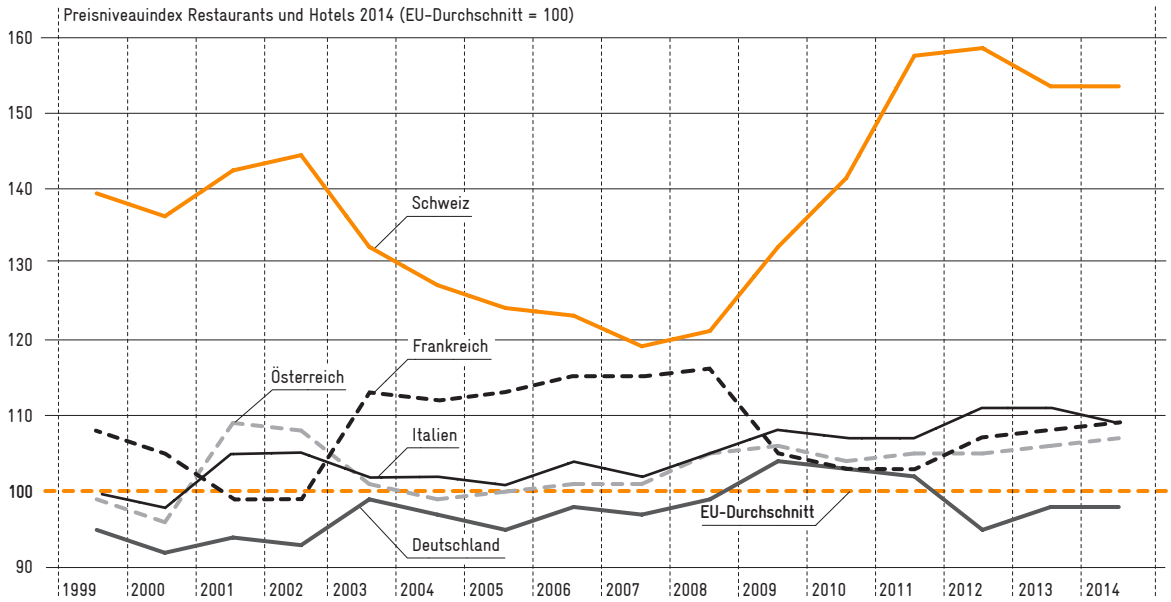
18 vgl. Akademien der Wissenschaften Schweiz (2016). Bei einem mittleren Klimaszenario wird bis Ende des Jahrhunderts in den Schweizer Bergen mit einem Anstieg der Schneefallgrenze um 500-700 m gerechnet sowie mit einer Verkürzung der Skisaison um 4-8 Wochen.

Probleme in den Herkunftsländern: Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat in den letzten Jahren zu einem starken Rückgang internationaler Gästezahlen geführt, vor allem aus der Eurozone. Auch spezifische Wirtschaftsprobleme in wichtigen Herkunftsländern haben in der Branche Bremsspuren hinterlassen – vor einigen Jahren die wirtschaftlichen Probleme in Deutschland und heute jene in Italien und Frankreich. Die wachsenden Besucherzahlen aus Schwellenländern konnten diese Lücke nur zum Teil füllen. Zudem profitieren davon nur einige Top-Destinationen (z.B. Zermatt, Jungfraujoch), und die Bedürfnisse der Neukunden unterscheiden sich teils erheblich von jenen europäischer Gäste.

Abbildung 15

Preisniveau des Schweizer Tourismus im internationalen Vergleich

Auf der «Hochpreisinsel» Schweiz liegt das Preisniveau in Gastronomie und Hotellerie deutlich über dem EU-Durchschnitt (= 100) und über dem Niveau wichtiger Konkurrenzländer (z.B. Österreich). Infolge der Aufwertung des Schweizerfrankens hat sich in den letzten Jahren die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Tourismusindustrie noch einmal markant verschlechtert.



Quelle: BfS (2015b), mit Daten von Eurostat

Hohe Kostenbasis: Die Schweiz ist eine Hochpreisinsel und war daher schon immer ein teures Reiseland. Hohe Löhne, hohe Immobilienpreise und teure Lebensmittel aufgrund des Agrarprotektionismus – sie alle tragen zum Kostenproblem heimischer Anbieter bei. In den letzten Jahren hat der starke Franken die Wettbewerbsfähigkeit der Tourismusbranche nochmals dramatisch verschlechtert. Die 15 %-Aufwertung nach Freigabe des Euro-Mindestkurses Anfang 2015 (von Fr./€ 1.20 auf 1.05) war nur der Tropfen, der das Fass zum Überlaufen brachte. Noch 2008 lag der Wechselkurs bei Fr./€ 1.65 d.h. innerhalb von sechs Jahren hat der Franken um einen Drittel aufgewertet (vgl. Abb. 15).

In den letzten Jahren hat der starke Franken die Wettbewerbsfähigkeit der Tourismusbranche dramatisch verschlechtert.

Der Tourismus ist eine standortgebundene Dienstleistung. Anders als viele Industriebetriebe können Hotels, Restaurants und Bergbahnen ihren lokalen Kostennachteil nicht durch den Einkauf von Vorleistungen aus dem günstigeren Ausland wettmachen. Zudem stammen viele Gäste aus dem Euroraum, und auch die einheimischen Urlauber zieht es wegen der Frankenstärke zunehmend ins Ausland. Darunter leidet der Bergtourismus viel mehr als der Städtetourismus, der einen hohen Anteil an weniger preissensitiven Kurzurlaubern und Geschäftsreisenden aufweist.

Mit dem Bergtourismus trifft die Aufwertung der Landeswährung eine Branche, die sich ohnehin in einem schwierigen Strukturwandel befindet. Die «Produktivitätspeitsche» des harten Frankens könnte die überfällige Strukturbereinigung im Bergtourismus vorantreiben und nötige Reformen anstossen. In einigen Fällen kann aber der währungsbedingte Verlust an Wettbewerbsfähigkeit in einer ohnehin margenschwachen Branche auch Strukturen beschädigen, die bei einem günstigeren Wechselkurs durchaus zukunftsfähig wären. Umso mehr besteht die Herausforderung darin, den Strukturwandel so zu gestalten, dass die Branche langfristig wettbewerbsfähig wird.

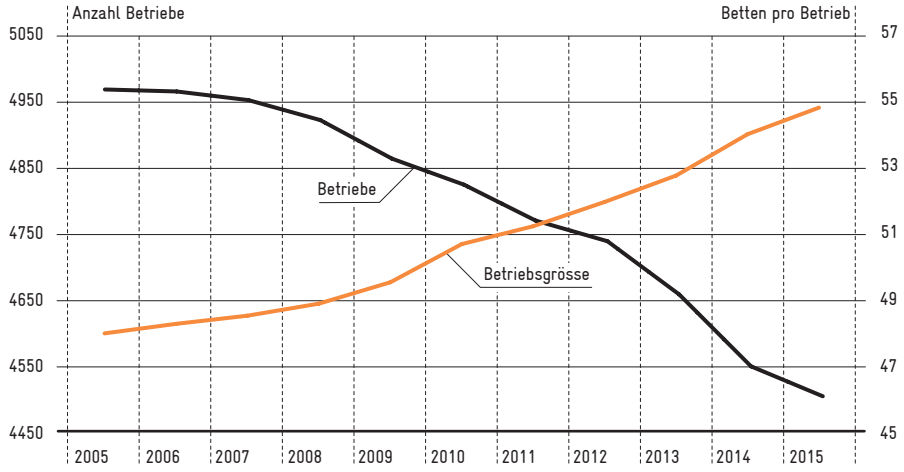
5.2_ Stossrichtungen zur Bewältigung des Strukturwandels

Der Marktaustritt schwacher Anbieter bietet dafür aus mehreren Gründen eine Chance. Erstens kommt es in einigen Bereichen zum Abbau von Überkapazitäten. Zweitens bleiben am Ende weniger, aber dafür grössere Anbieter übrig. So hat in den letzten zehn Jahren die Zahl der

Abbildung 16

Konsolidierung in der Schweizer Hotellerie (2005 – 2015)

In der Schweiz ist die Zahl der Hotelbetriebe zwischen 2005 bis 2015 um 9,3% zurückgegangen. Bei näherer Betrachtung entpuppt sich dieses «Hotelsterben» jedoch als ein Konsolidierungsprozess: Im gleichen Zeitraum nahm die durchschnittliche Betriebsgrösse von 48 auf 55 Betten pro Hotel zu. Dies resultiert sowohl aus der Expansion erfolgreicher wie auch aus dem Marktaustritt kleiner Betriebe.



Quelle: BFS (2016e)

Hotels landesweit zwar um fast 10 % abgenommen, aber die durchschnittliche Betriebsgrösse stieg um 12 % (vgl. Abb. 16). Auch bei den Skigebieten kam es zur Schliessung kleiner Liftbetreiber, während die grossen kräftig investierten. Drittens gibt es eine qualitative Verschiebung hin zu wettbewerbsfähigen Betrieben bzw. Angebotssegmenten, die den sich wandelnden Kundenwünschen entsprechen. Die Branche kann sich also gewissermassen gesundschrumpfen.

Aber der Strukturwandel bringt auch weitere Chancen mit sich. So werden etwa die höher gelegenen Schweizer Skigebiete durch den Klimawandel weniger stark getroffen als die Konkurrenz in Deutschland und Österreich. Durch den Aufstieg der Schwellenländer (z.B. China, Indien, Golfstaaten) entstehen neue Kundengruppen. Wer auf diese setzt, kann erfolgreich mitwachsen, wie die Region Engelberg zeigt. Weltweit wächst zudem das Luxussegment, in dem die Schweiz hervorragend positioniert ist. Die Globalisierung schürt die Sehnsucht nach Authentizität, die Urbanisierung das Bedürfnis nach Natur. Outdoor- und Sportferien sind im Kommen. Dies sind positive Trends für den Bergtourismus.

Der Strukturwandel ist jedoch kein Selbstläufer, sondern muss aktiv gestaltet werden. Ein wichtiges Anliegen sollte dabei die Überwindung der kleinteiligen Strukturen sein. Durch Kooperationen und Zusammenschlüsse können Kräfte gebündelt werden. Beispiele sind Einkaufsgemeinschaften von Hotels oder die Verbindung der Bergbahnen Arosa und Lenzerheide (GR). Wichtig ist auch eine Konsolidierung der Vermarktungsstrukturen. In den letzten Jahren gab es zahlreiche Fusionen regionaler Tourismusorganisationen, etwa in der Jungfrauregion (BE), im Engadin oder in der Region Viamala (GR). Zudem wurden die erfolgreiche Dachmarke Graubünden und die Promotionsgesellschaft Wallis aufgebaut. Auf nationaler Ebene demonstriert die Marketingorganisation Schweiz Tourismus mit ihren 250 Mitarbeitern schon seit langem, was man dank kritischer Masse bewirken kann.

Ein wichtiges Anliegen ist die Überwindung kleinteiliger Strukturen, z.B. durch Fusionen regionaler Tourismusorganisationen

Eine weitere Herausforderung ist die Produktbündelung, denn ohne sie ist gerade das Skifahren für den Kunden teuer und komplex: Bevor er auf der Piste steht, muss er für die volle Montur aus Spezialausrüstung und -kleidung zahlen, die Anreise organisieren (inklusive Jahresvignette) und eine Unterkunft buchen. Für die Kinder gilt es eine Skischule zu organisieren und regelmässig neue Skier zu mieten, denn aus diesen wachsen sie schnell heraus. Hinzu kommen Skipässe, und wenn man aufgrund der komplexen Skilogistik mit dem Auto zur Bergbahn fährt, eine tägliche Parkgebühr. Hinzu kommen die (in der Schweiz teuren) Mahlzeiten und, wenn man mal Langlauf macht, eine weitere Ausrüstung und Loipenpässe. Im Zeitalter der Pauschalreise ist dieses alles kaum zumutbar.

Trotz ihres Erfolges fehlen der Weissen Arena bislang die Nachahmer. Produktbündelung durch Kooperation ist komplex, und vielerorts fehlt ein kapitalkräftiger Konsolidator. Aber vielleicht bietet die Krise Gelegenheit zur Erprobung eines neuen Modells: Eine Kapitalgesellschaft mit

Box 7

Das Skigebiet Flims-Laax als Pionier des Strukturwandels

Die Destination Flims-Laax (GR) zeigt, dass Produktbündelung auch im Bergtourismus möglich ist. Das Skigebiet hat sich unter der Regie des Unternehmers Reto Gurtner und der von ihm geführten «Weisse-Arena-Gruppe AG» in den letzten dreissig Jahren umfassend neu aufgestellt. [19] *Die dabei verfolgte Strategie hatte mehrere Stossrichtungen:*

Destinationsentwicklung: *Entscheidend war zunächst der Fokus auf ein spezifisches Marktsegment, nämlich Snowboarder und Freestyle-Skifahrer. Das gesamte Marketing, Vertrieb, Serviceangebot und Infrastruktur wurden auf diese Zielgruppe ausgerichtet. Das Skigebiet bietet ihnen heute unter anderem vier «Snowparks» und regelmässige Snowboard-Events. Das Durchschnittsalter der Gäste liegt bei 38 Jahren, gegenüber 50 in Davos oder St. Moritz.*

Produktinnovation: *1995 eröffnete in Flims das erste alpine Internetcafé. Im Hotel «Riders Palace» ist jedes Zimmer mit einer Playstation für die junge Klientel ausgestattet. Eine alte Tennishalle wurde zur «Freestyle-Academy» umgebaut, einem Übungszentrum für Fortgeschrittene. Die weltgrösste Halfpipe, für 4 Mio. Fr. errichtet, lockt Profis zum Training nach Laax. Das Après-Ski-Programm bietet Konzerte und andere zielgruppenspezifische Angebote.*

Integration der Leistungskette: *Die «Weisse Arena» beschäftigt 1075 Mitarbeiter (im Winter) und verzeichnet einen Jahresumsatz von 87 Mio. Fr. Es ist ein vollintegriertes Dienstleistungsunternehmen mit dem Anspruch, den Kunden ein Gesamterlebnis zu bieten. Zum Konzern zählen neben den Bergbahnen 5 Hotels mit 1400 Betten, 22 Gastronomiebetriebe, 7 Mietstationen und die grösste Snowboardschule der Alpen. Synergien entstehen etwa durch flexiblen Einsatz von Mitarbeitern (z.B. morgens Mietstation, mittags Bergrestaurant) und ein integrales Destinationsmarketing. Ein zentrales Datenmanagement und eine flexible Preisgestaltung erhöhen Kapazitätsauslastung und Profitabilität.*

Convenience: *Der Komfort des Kunden ist ein weiteres Kernprinzip. Die integrierte Konzernstruktur erleichtert die Produktbündelung. Über den Warenkorb auf der Webseite und das firmeneigene Callcenter kann sich der Kunde mühelos sein eigenes Paket zusammenstellen. Airport-Shuttle zu den Flughäfen Zürich und Friedrichshafen erleichtern die Anreise. Gäste kommen häufig mit leichtem Gepäck, denn sie können die gesamte Ausrüstung vor Ort mieten. Alternativ besteht die Möglichkeit, einen von 2100 Depotplätzen zu buchen und seine Ausrüstung während der Saison im Skigebiet zu deponieren. Dies vereinfacht die Logistik und stärkt nebenbei die Kundenbindung.*

Innovative Beherbergungskonzepte: *Mit dem «Rock Resort» in Laax hat die Weisse Arena ein mehrfach ausgezeichnetes Resortmodell entwickelt. Die inzwischen acht Häuser mit moderner alpiner Architektur bilden ein Ensemble mit direktem Pistenanschluss. Die 122 Apartments werden als Ferienwohnungen verkauft, aber um kalte Betten zu vermeiden, gilt eine Vermietungspflicht. Der Komplex wird ähnlich wie ein Hotel geführt und weist eine beachtliche Auslastung von 90 Prozent aus.*

professionellem Management und einem Ankerinvestor (z.B. einer Versicherungsgesellschaft oder Pensionskasse) könnte in einem Wintersportort beispielsweise die Bergbahnen re-kapitalisieren und verkaufswillige Hoteliers auslösen. Um solche Schlüsselbetriebe liesse sich ein System von Kooperationen mit kleineren Anbietern wie Skischulen und Sportgeschäften aufbauen. [20] Die dafür nötigen IT-Systeme könnten von einem Anbieter wie der Weissen Arena in Lizenz übernommen werden.

19 Weisse Arena Flims (*www.weissearena.ch*), NZZ (24.11.2009), Weltwoche 50/2014

20 Ein ähnliches Modell kam bei dem Wiederaufbau der Libanesischen Hauptstadt Beirut nach dem Bürgerkrieg zum Einsatz: Per Gesetz wurden 1994 alle Liegenschaftseigentümer innerhalb eines Innenstadtperimeters zu Aktionären des börsenkotierten Unternehmens *Solidere*, das dann als zentraler Immobilienentwickler den Wiederaufbau – inklusive Infrastruktur und öffentlicher Plätze – plante und durchführte. Dies führte nicht nur zu einer städtebaulichen Renaissance Beiruts, sondern entpuppte sich auch als lukratives Investment für die Aktionäre.

Da die Schweiz eine Hochpreisinsel ist, muss ihre Tourismusbranche vor allem auch im Premium-Segment stark vertreten sein. Hier sind die Ausgangsvoraussetzungen sehr gut, denn die Schweiz verfügt diesbezüglich über sehr gute Strukturen. Luxus-Destinationen wie Gstaad, Zermatt oder St. Moritz, aber auch weltberühmte Sehenswürdigkeiten wie das Jungfraujoch oder der Glacier-Express stehen für Premium-Erlebnisse in den Schweizer Bergen. Aufgrund der räumlichen Nähe und der Lage an zentralen Anfahrtsrouten lässt sich dies gut mit einem Zwischenstopp in Städten wie Zürich, Genf, Bern oder Luzern kombinieren, die ebenfalls Tourismusprodukte auf Weltklasseniveau bieten. Spektakuläre Landschaften und die Marke Swissness sind weitere Alleinstellungsmerkmale.

Da die Schweiz eine Hochpreisinsel ist, muss ihre Tourismusbranche auch im Premium-Segment stark vertreten sein

Eine Besonderheit des Premium-Tourismus im Schweizer Berggebiet ist die Tatsache, dass es hierzulande wichtige Komplementärprodukte gibt. Dies beginnt bei der An- und Abreise: Die Fluglinie Swiss, der Flughafen Zürich und die SBB sind Branchenführer in Sachen Qualität. In den Top-Destinationen selber findet man nicht nur erstklassige Hotels und Restaurants, sondern auch einen breit gefächerten Einzelhandel für Luxusprodukte von Schweizer Uhren bis zu Chocolatiers. Für Stammgäste oder solche, die es werden wollen, gibt es ein grosses Angebot luxuriöser Ferienimmobilien. Zudem ist die Schweiz eine Drehscheibe für private Finanzdienstleistungen und den Kunsthandel (z.B. Art Basel). Vor allem auch ist sie Treffpunkt globaler Eliten – etwa beim World Economic Forum in Davos, dem Jazz-Festival in Montreux oder den internationalen Organisationen am Genfer See.

Premium-Tourismus wird konsumiert als Teil eines Bündels an Premiumprodukten bzw. -dienstleistungen. Wie schwer es ist, ein entsprechendes «Premium-Ökosystem» aufzubauen, zeigt das Projekt Andermatt. Der Bau mehrerer Hotels mit dazugehöriger Gastronomie, Golfplatz, Skigebietserweiterung, privaten Residenzen und sonstigem «Zubehör» kostet einen Milliardenbetrag und dauert vermutlich ein Jahrzehnt oder mehr. Entsprechend wichtig ist es, dass etablierte Premium-Destinationen der Schweizer Berge ihre Strukturen erhalten und weiterentwickeln. So tragen etwa die Modernisierungsprojekte auf dem Pilatus und dem Bürgenstock sowie der Bau des Kunst- und Kongresszentrums (KKL) in Luzern dazu bei, die Destination Vierwaldstättersee zu stärken und zu verjüngen.

Box 8

Projektidee: «Die Schweiz zum Nulltarif» als App

Während sich Premium-Destinationen mit den hohen Kosten am Standort Schweiz arrangieren, sind für andere Bergregionen das hohe Preisniveau und das Image der Schweiz als Luxusdestination ein Problem. Die meisten ausländischen Touristen wissen nicht, dass gerade auch die Schweiz dank exzellenter Infrastruktur eine Vielzahl kostenloser bzw. preiswerter Reiseerlebnisse bietet. Das dichte Netz erstklassiger Wanderwege oder Schneeschuhrouten durch spektakuläre Berglandschaft: kostenlos. Eine Fahrt mit dem Postauto in entlegene Bergtäler: preiswert. *Der Besuch einer der vielen Bäder an Schweizer Seen oder das Flussschwimmen in*

Zürich, Bern und Basel: meist gratis. *Übernachten in einer der modernisierten SAC-Hütten oder auf einem der schönen Schweizer Campingplätze:* günstig. *Um solche preiswerten und gleichzeitig hochwertigen Reiseerlebnisse bekannt zu machen, könnte Schweiz Tourismus eine Serie von Smartphone-Apps für unterschiedliche Zielgruppen anbieten. Selbst im Bündel mit einigen teureren Dienstleistungen ergäbe sich immer noch ein akzeptabler Gesamtpreis für den Urlaub in der Schweiz. Solche Apps könnten die Schweiz auch wieder für jüngere Reisende attraktiv machen, von denen einige später für höherpreisige Ferien zurückkehren. Kostenlose Angebote könnten somit helfen, Wertschöpfung im Tourismus zu sichern.*

Regionen ohne Luxustourismus hingegen müssen ihr Profil schärfen, denn der Markt hat sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend segmentiert. Früher kamen im Winter die Skifahrer, im Sommer die Wanderer, und beiden Gruppen verkaufte man gewissermassen ein Standardprodukt. In den letzten Jahrzehnten jedoch haben sich die Bedürfnisse der Touristen ausdifferenziert. So gibt es beispielsweise vegane Wellnesstouristen, golfspielende Rentner, Familien mit Bedarf für ein Kinderprogramm, jugendliche Snowboarder, sportbegeisterte Mountainbiker oder chinesische Einkaufstouristen. Diese Kundengruppen verlangen jeweils nach ganz unterschiedlichen Tourismusprodukten.

Regionen ohne Luxustourismus müssen ihr Profil schärfen, denn der Markt hat sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend segmentiert.

Als Reaktion darauf sollten sich die verschiedenen Regionen entsprechend spezialisieren. Sie müssen ihre Destinationsprofile schärfen, sowohl hinsichtlich ihres Angebots wie auch hinsichtlich des Marketings und Vertriebs. Beispiele für eine solche Profilbildung gibt es durchaus: So setzen Vals oder Bad Ragaz auf Wellness-Tourismus, das Goms und das Engadin haben sich auf Langläufer eingestellt. Grächen fokussiert sich auf junge Familien als Zielgruppe, Flims auf Snowboarder und Freestyler. Die Nationalparkregion hat ihre Angebote auf Natur- und Wandertourismus ausgerichtet, und das Feriengebiet Flumserberg auf Tagestouristen aus dem nahe gelegenen Grossraum Zürich.

Vielen Regionen jedoch fehlt es noch an einem klaren Profil. Einige – wie etwa tiefgelegene Skigebiete mit unsicheren Schneeverhältnissen – müssen sich neu erfinden. In diesen Fällen gilt es zunächst Destinationsstrategien zu erarbeiten, die auf den spezifischen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT) einer Region aufbauen. Eine erfolgreiche Destinationsentwicklung braucht jedoch ihre Zeit, denn es müssen Geschäftsmodelle verändert, Wertschöpfungsketten geschlossen, spezifische Investitionen getätigt, eine Destinationsmarke entwickelt und neue Kunden gewonnen werden. Oft bedarf es auch entsprechender Leuchtturmprojekte wie etwa der Therme Vals oder spezifische Events wie dem Humorfestival in Arosa oder dem Menuhin-Festival in Gstaad.

Der Bund unterstützt die Branche im Rahmen seiner Tourismuspolitik, die vom gleichnamigen Ressort im Seco koordiniert wird. Schwerpunkt für die laufende Förderperiode 2016 – 2019 bildet ein Impulsprogramm mit vier Stossrichtungen: Die Modernisierung der Beherbergungswirtschaft, die Qualitäts- und Produktentwicklung, eine Optimierung der Strukturen und mehr Kooperation sowie eine Forcierung von Wissens-

aufbau und -verbreitung. Dafür werden im Rahmen der NRP über vier Jahre zusätzlich 200 Mio. Fr. für touristische Projekte bereitgestellt.[21]

Die drei klassischen Instrumente der Tourismusförderung des Bundes laufen unterdessen weiter. Dabei handelt es sich erstens um die nationale Marketing-Organisation Schweiz Tourismus (ST). 55 % des Budgets werden aus Bundesmitteln finanziert, der Rest über Mitgliederbeiträge und Partnermittel. Zweitens ist die *Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit* (SGH) zu erwähnen, die mit günstigen Krediten Investitionen in der Hotellerie unterstützt. Dieses Instrument wirkt jedoch auch strukturerhaltend und ist daher nicht unproblematisch.[22] Drittens gibt es das Programm *Innotour*. Dieses fördert innovative Projekte mit Modellcharakter oder solche von nationaler Bedeutung. In der Förderperiode 2012 – 2015 wurden 65 Projekte mit einem Gesamtbudget von 20 Mio. Fr. durch A-fonds-perdu-Beiträge unterstützt.

Box 9

Eine Potenzialanalyse für den Tourismusstandort Graubünden

Im Rahmen des Projektes «Strategien für Bündner Tourismusorte» erstellte das Wirtschaftsforum Graubünden eine SWOT-Analyse für die Destinationen des Kantons (Wirtschaftsforum Graubünden 2015). Unterschieden wurde dabei zwischen fünf Geschäftsfeldern: Wochenferien, Kurzaufenthalte, längeren Reisen, Geschäftsreisen und Zweitwohnungsgäste. Als gefährdet eingestuft wurden das traditionelle Geschäft mit Wochenferien im Winter (vor allem wegen der hohen Kosten) und mit Bergferien im Sommer (wegen Konkurrenz durch attraktive Alternativen). Für das Konferenz- und Seminargeschäft wurde eine stabile Entwicklung prognostiziert, wovon allerdings nur Destinationen mit entsprechender Infrastruktur profitieren (z.B. Davos). Wachstumschancen sehen die Autoren hingegen im Geschäft mit Kurzaufenthaltern (einem wachsenden Marktsegment, in dem man konkurrenzfähig ist) und mit Reisenden (auch ein Wachstumsmarkt dank Pensionären und Gästen aus Schwellenländern). In dem Bericht werden auch Strategien skizziert, um den Strukturwandel erfolgreich zu bewältigen und um Potenziale zu heben.

Insgesamt also stehen der Branche umfassende Hilfen zur Verfügung. Darüber hinaus wurde das Zweitwohnungsgesetz tourismusfreundlich ausgestaltet (vgl. Kapitel 4). Die Hotellerie profitiert zudem von einem reduzierten Mehrwertsteuersatz (3,8 statt 8 Prozent) – was einer Subvention in Höhe von 180 Mio. Fr. pro Jahr entspricht. Solche sektorspezifische Steuerprivilegien sind ordnungspolitisch problematisch.[23] Wesentlich sinnvoller wäre es, die durch Marktabschottung künstlich hochgehalte-

21 Diese Summe setzt sich zusammen aus 150 Mio. Fr. in Form von Krediten und 50 Mio Fr. à fonds perdu.

22 Durch subventionierte staatliche Kredite werden auch Betriebe am Leben erhalten, die sich andernfalls am Markt nicht behaupten würden. Dies wirkt einer Konsolidierung und Marktbereinigung entgegen.

23 Solche pauschalen Steuerprivilegien für eine Branche sind nicht nur diskriminierend gegenüber anderen Sektoren. Sie führen auch zu teuren Mitnahmeeffekten, denn viele Hotels (z.B. in den Städten) sind nicht darauf angewiesen. Sinnvoller wäre es, der Branche den vollen Mehrwertsteuersatz abzuverlangen und einen Teil der resultierenden Zusatzeinnahmen gezielter für Massnahmen einzusetzen, die den Sektor langfristig stärken.

nen Lebensmittelpreise in der Schweiz über eine Liberalisierung des Agrarhandels zu senken, um die Kostennachteile der heimischen Gastronomie und Hotellerie zu reduzieren.

Auch die anderen staatlichen Instrumente zur Tourismusförderung sind teils kritisch zu hinterfragen. So können Subventionen für die Modernisierung von Hotels die notwendige Marktbereinigung behindern. Die Vielfalt teilstaatlicher Tourismus-Marketingorganisationen, von Schweiz Tourismus bis zu lokalen Kurvereinen mit ihren kleinräumigen Partikularinteressen, ist auch ein Hemmnis für die Erneuerung der Tourismusstrukturen. Ohnehin liegt es primär in den Händen der privaten Tourismusanbieter, den alpinen Tourismus zukunftsfähig zu machen. Dass dies gelingt, ist im Interesse des gesamten Berggebietes, denn die Branche wird seine wichtigste Quelle der Wertschöpfung bleiben.

Den alpinen Tourismus zukunftsfähig zu machen, ist im Interesse des gesamten Berggebietes, denn er wird seine wichtigste Quelle der Wertschöpfung bleiben.

Box 10

Projektidee: Ein UNESCO-Welterbe Schweizer Bergtourismus

Ein Alleinstellungsmerkmal des Schweizer Bergtourismus ist seine Tradition. Der Alpinismus hat hierzulande seine Wurzeln und erlebte in der Belle Époque eine frühe Blüte. Insbesondere Graubünden, das Berner Oberland und das Wallis verfügen über ein reiches touristisches Erbe. Dieses ist jedoch vielfach in Vergessenheit geraten, seine Zeugnisse wurden überformt oder sind nur noch als Fragmente erhalten. Eine Möglichkeit, dies zu ändern, wäre ein Unesco-Welterbe Schweizer Bergtourismus. Im Rahmen eines solchen Projektes könnten touristische Pioniertaten aufgearbeitet und die historische Infrastruktur instandgesetzt werden (z.B. Hotels, Bergbahnen, Sportstätten). Dabei ginge es neben dem Erhalt auch um eine Revitalisierung und Inszenierung des historischen Erbes. Ziel eines solchen Projektes wäre es, bereits vorhandene regionale Ansätze zu einem erfahrbaren Gesamtsystem zu verknüpfen und international zu vermarkten. Schliesslich spielt die Sehnsucht nach Authentizität und historischer Verwurzelung gerade im gehobenen Tourismus eine wachsende Rolle.

Fazit: Der Tourismus ist eine tragende Säule der Wirtschaftsstruktur in weiten Teilen des Berggebietes und eine Stabilisierung der Branche von entsprechend grosser Bedeutung. Der klassische Bergtourismus befindet sich aus vielerlei Gründen im Umbruch – ein Strukturwandel, der nun vom harten Franken forciert wird. Ein Marktaustritt schwacher Firmen und eine Konsolidierung durch erfolgreiche Unternehmen ist ein wichtiger Bestandteil des Anpassungsprozesses. Die Unternehmen sind gehalten durch Produktinnovationen und Investitionen ihr Angebot zu verbessern. Eine Liberalisierung des Agrarhandels würde Hotellerie und Gastronomie auf der Kostenseite entlasten. Andere Stossrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sind die Spezialisierung der verschiedenen Tourismusorte auf spezifische Marktsegmente, entsprechende Strategien zur Destinationsentwicklung, der Zusammenschluss regionaler Marketingorganisationen sowie Strategien zur Produktbündelung.

6_Zweitwohnungssektor und Bauwirtschaft im Wandel

In vielen Bergregionen ist die Baubranche eine entscheidende Quelle von Wertschöpfung, Beschäftigung und Steuersubstrat. Haupttreiber der Baukonjunktur in weiten Teilen des Schweizer Alpenraums wiederum war lange Zeit der Neubau von Ferienwohnungen. Die 2012 angenommene Zweitwohnungsinitiative forciert nun einen ohnehin überfälligen Strukturwandel im Zweitwohnungssektor und hinterlässt tiefe Bremsspuren in der mit ihm verflochtenen Bauwirtschaft. Bis 2012 gab es hierzulande kaum rechtliche Einschränkungen für den Bau von Feriendomizilen, von der Lex Koller für ausländische Käufer abgesehen. Im Gegensatz dazu kannten die touristisch geprägten Bundesländer Österreichs (Tirol, Salzburg, Vorarlberg) schon lange derartige Restriktionen.

Die Zweitwohnungsinitiative forciert einen überfälligen Strukturwandel im Zweitwohnungssektor und hinterlässt tiefe Bremsspuren in der Bauwirtschaft.

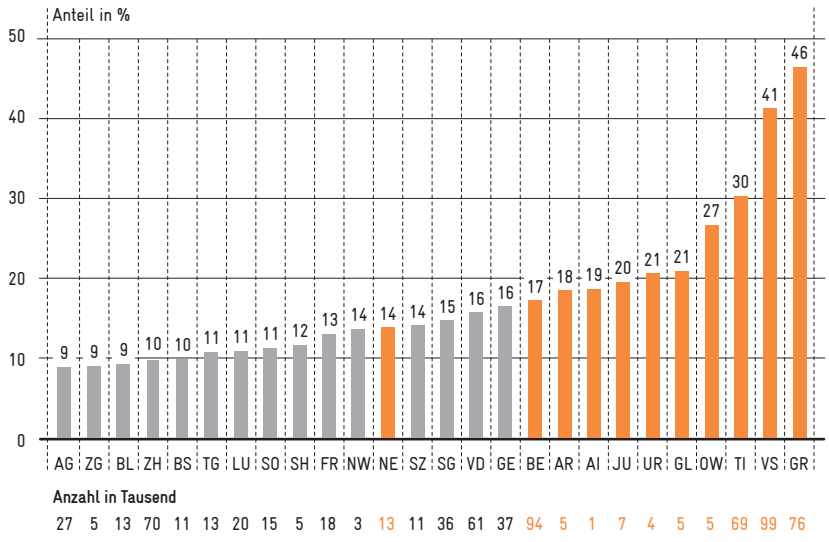
6.1_ Die Folgen der Zweitwohnungsinitiative

In den Schweizer Alpen und im Jura gibt es, je nach geografischer Abgrenzung, zwischen 350 000 und 400 000 Zweitwohnungen. Alleine im Wallis werden 99 000 Wohneinheiten zu Freizeitzwecken genutzt, im Kanton Bern 94 000, in Graubünden 76 000 und im Tessin 69 000 (vgl. Abb. 17). In vielen Tourismusgemeinden liegt der Zweitwohnungsanteil sogar zwi-

Abbildung 17

Anteil und Anzahl der Zweitwohnungen* nach Kanton

Insgesamt gibt es in den Schweizer Alpen und im Jura je nach geografischer Abgrenzung zwischen 350 000 und 400 000 Zweitwohnungen. Die zehn Kantone mit dem höchsten Zweitwohnungsanteil liegen alle im Berggebiet, angeführt von GR (46 %), VS (41 %) und TI (30 %). In absoluten Zahlen sind die Spitzenreiter VS (99 000), BE (94 000) und GR (76 000).



* Diese Zahlen beinhalten auch bewirtschaftete Zweitwohnungen und solche von Wochenaufenthaltern und sind daher höher als die nach der enger gefassten Definition des Zweitwohnungsgesetzes.

Quelle: BFS (2016c), eigene Berechnungen

schen 60 % und 85 %. In peripheren Gebieten mit starker Abwanderung ist der hohe Zweitwohnungsanteil weniger die Folge des Zweitwohnungsneubaus, als der Umwandlung von Erst- in Zweitwohnsitzen.

Die zehn Kantone mit dem höchsten Zweitwohnungsanteil sind allesamt Bergkantone. Spitzenreiter sind die grossen Gebirgskantone Graubünden (46 %) und Wallis (41 %). Mit einigem Abstand folgen das Tessin (30 %) und Obwalden (27 %), wobei sich in Obwalden die Hälfte aller Ferienwohnungen in einer Gemeinde (Engelberg) konzentrieren. Aber auch Glarus, Uri, Jura und die beiden Appenzell weisen Quoten um die 20 % auf. Der Kanton Bern kommt zwar insgesamt nur auf einen Zweitwohnungsanteil von 17 %, im Berner Oberland liegt der Wert aber fast doppelt so hoch (29 %).

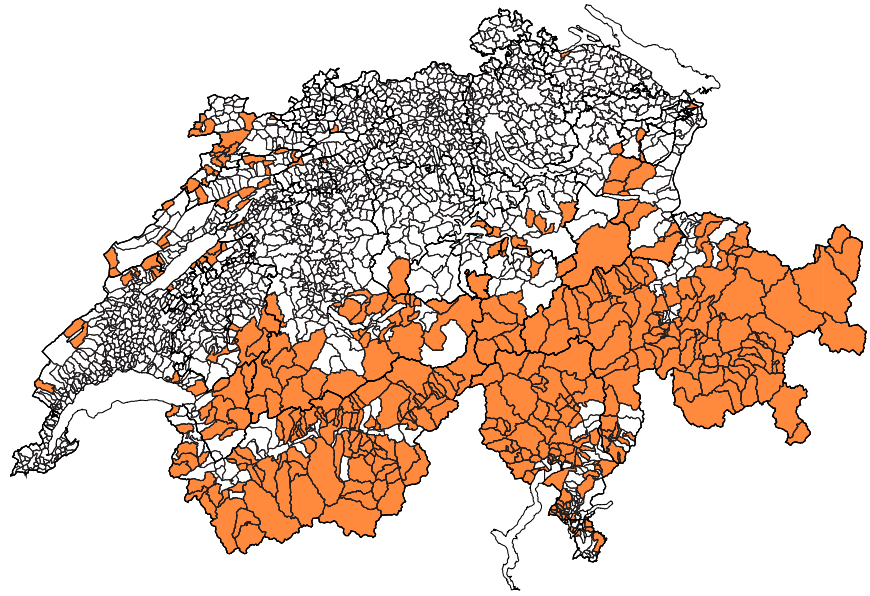
Die zehn Kantone mit dem höchsten Zweitwohnungsanteil sind allesamt Bergkantone. Spitzenreiter sind Graubünden (46 %) und das Wallis (41 %).

Die 2012 von Volk und Ständen angenommene Zweitwohnungsinitiative untersagt in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 % künftig den Bau neuer Feriendomizile. Über diesem Schwellenwert liegen fast sämtliche Gemeinden des Schweizer Alpenraums sowie Teile des Jura und der Voralpen (vgl. Abb. 18). Die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative kommt somit einem weitgehenden Neubauverbot im Berggebiet gleich, denn neue Erstwohnungen werden dort ohnehin kaum nachgefragt. Dies hat weitreichende Konsequenzen für die Bauwirtschaft.

Abbildung 18

Gemeinden mit mehr als 20 Prozent Zweitwohnungen

Die Zweitwohnungsinitiative unterbindet in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 % grundsätzlich den Neubau von Feriendomizilen. Fast alle Gemeinden des Schweizer Alpenraums und ein Teil jener im Jura liegen über diesem Schwellenwert. Dies zieht einen verschärften Strukturwandel im Bau- und im Zweitwohnungssektor nach sich, den es zu bewältigen gilt.



Gemeinden mit > 20 % Zweitwohnungen am Wohnungsbestand

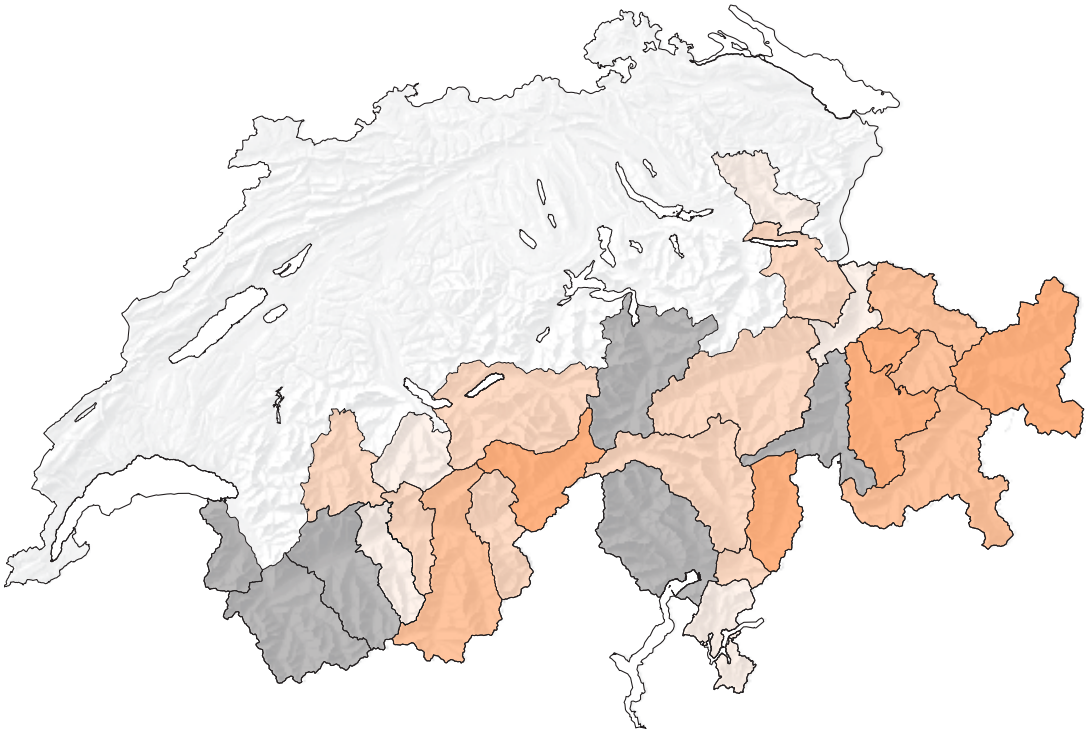
Quelle: ARE (2015)

Wirtschaftlichen Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative trafen das Berggebiet mit Verzögerung. Zwischen der Annahme der Initiative (März 2012) und ihrem Inkrafttreten durch eine provisorische Verordnung (Anfang 2013) kam es zunächst einmal zu einer Welle von Bauanträgen, die in den Folgejahren für verstärkte Bauaktivität sorgten. Dieser Vorzieheffekt führte also zunächst zu einem Bauboom. Der Einbruch traf die Bauwirtschaft schliesslich 2015, wie eine Auswertung des Beratungsunternehmens Wüst & Partner im Auftrag des «Tages-Anzeiger» zeigt (vgl. Abb. 19).

Abbildung 19

Rückgang der Baubewilligungen im Alpenraum (2011 – 2015)

Haupttreiber der Baukonjunktur im Berggebiet war lange Zeit der Zweitwohnungsbau, der infolge der 2012 angenommenen Zweitwohnungsinitiative weitgehend zum Erliegen kam. Der resultierende Einbruch bei Baubewilligungen war in touristisch geprägten Regionen des Alpenraums besonders ausgeprägt, während Einzugsgebiete städtischer Zentren gar Wachstumraten auswiesen.



Quelle: Tages-Anzeiger (2016) mit Daten von Wüst & Partner

Gegenüber 2011 – also dem letzten Jahr vor Annahme der Initiative – brach die Zahl der Baubewilligungen für Mehrfamilienhäuser in den meisten Bergregionen um 30 – 90% ein. Besonders hart traf es weite Teile Graubündens und das Oberwallis, aber auch entlegenere Regionen des Berner Oberlandes. Weniger stark betroffen waren Gebiete im Einzugsgebiet der Städte und Agglomerationen. Dazu zählen das untere Rhonetal (VS), die untere Reussebene (UR) und Glarus-Nord, die in Pendlerdis-

tanz zu den Zentren Mittellandes liegen und von dort Wachstumsimpulse erhalten. Das gleiche gilt übrigens auch für weite Teile der Zentralschweiz, die nicht Teil der Untersuchung war.

Verstärkt wird der Effekt der Zweitwohnungsinitiative durch den harten Franken (der Schweizer Liegenschaften für Ausländer teurer macht), aber offenbar aber auch durch eine Sättigung des Marktes. Für diese These spricht ein wachsendes Überangebot von und fallende Preise für Zweitwohnungen in vielen Regionen, trotz den Einschränkungen beim Neubau. Schon länger hatte sich abgezeichnet, dass der Zweitwohnungsbau, zumindest in seiner exzessiven Form, kein nachhaltiges Geschäftsmodell ist.

Schon länger hatte sich abgezeichnet, dass der Zweitwohnungsbau in seiner exzessiven Form kein nachhaltiges Geschäftsmodell ist.

Wenig nachhaltig war dieses Modell vor allem für die Wirtschaft des Berggebietes als Ganzes. Viele Tourismusorte untergruben dadurch ihr Standortkapital in Form intakter Ortsbilder und schöner Landschaften. Zudem kannibalisieren Zweitwohnungen die Nachfrage in der Hotellerie, und «kalte Betten» verursachen hohe Infrastrukturkosten.[24] Es gibt also einen Zielkonflikt zwischen wiederkehrender Wertschöpfung in der Tourismuswirtschaft und einmaliger Wertschöpfung im Bausektor. Zu lange setzte man in vielen Regionen auf den Bau immer neuer Zweitwohnungen und begründete ganze Wertschöpfungsketten darauf – von Bauunternehmen und Handwerkern bis hin zu Inneneinrichtern.

Box 11

Die Zweitwohnungsinitiative und ihre Ausführungsgesetzgebung

Der Zweitwohnungsartikel der Bundesverfassung (Art. 75b BV) untersagt in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20% den Bau neuer Zweitwohnungen. Das Zweitwohnungsgesetz und die Zweitwohnungsverordnung mit den Ausführungsbestimmungen traten Anfang 2016 in Kraft. Sie regeln mehrere, auf Wunsch der Bergkantone sehr grosszügig gehaltene Ausnahmetatbestände:

- *Umwandlung von Erst- in Zweitwohnungen: «Altrechtliche» Erstwohnungen (die bis März 2012 bewilligt waren) geniessen Bestandsschutz und können umgewandelt werden.*
- *Modernisierung und Erweiterung: Altrechtliche Wohnungen können modernisiert, durch Ersatzneubauten ersetzt und (innerhalb der Bauzone) um bis zu 30% vergrössert werden.*
- *Neubau bewirtschafteter Zweitwohnungen: Der Neubau von Zweitwohnungen ist erlaubt, wenn sie Teil eines «strukturierten Beherbergungskonzeptes» sind (z.B. eines Hotels).*
- *Neubau nicht bewirtschafteter Zweitwohnungen: Neubau ohne Nutzungsbeschränkung ist erlaubt, um Hotelprojekte zu finanzieren oder ortsbildprägende Bauten zu erhalten.*
- *Umnutzung von Hotels: In stillgelegten Hotels darf maximal die Hälfte der Nutzfläche in Zweitwohnungen umgewandelt werden, wobei hier keine Nutzungsbeschränkungen gelten.*
- *Umnutzung von Ökonomiegebäuden: Innerhalb der Bauzone können Ökonomiegebäude in Zweitwohnungen umgenutzt werden, wenn sie geschützt oder ortsbildprägend sind. Ein Anhang zur Zweitwohnungsverordnung führt ca. 410 Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20% auf, für die die Bestimmungen gelten. Dieser wird vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) auf Basis des eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters und des Einwohnerregisters ermittelt, die Liste wird regelmässig aktualisiert.*

24 In der kurzen Hochsaison kann sich die Bevölkerungszahl von Tourismusgemeinden gegenüber der langen Nebensaison mehr als verdoppeln. Die Kapazität der Wasser- und Stromversorgung, aber auch von Bergbahnen oder der Parkplätzen müssen auf diese saisonalen Spitzen ausgelegt sein. Ein Grossteil des Jahres bleibt diese Kapazität jedoch ungenutzt. Dies erfordert hohe Investitionen und sorgt für höhere Betriebskosten.

Auf kurz oder lang hätte man sich wohl ohnehin von diesem Geschäftsmodell verabschieden müssen, aber durch die Zweitwohnungsinitiative kommt nun der kalte Entzug. Betroffene Gemeinden und Unternehmen müssen rasch auf den damit verbundenen Strukturwandel reagieren. Vier strategische Stossrichtungen für den Zweitwohnungssektor und die Baubranche scheinen dabei entscheidend: Erstens müssen Bauinvestitionen umgelenkt werden in die Erneuerung des Bestandes. Zweitens gilt es, raumplanerische Fehlanreize des Zweitwohnungsgesetzes zu korrigieren. Drittens bedarf es Massnahmen, um den grossen Bestand an Zweitwohnungen besser zu bewirtschaften. Viertens gilt es die Zweitwohnungsbesitzer als Katalysatoren des Strukturwandels zu mobilisieren.

6.2_ Erneuerung des Bestandes und die Bewirtschaftung «kalter Betten»

Die Stabilisierung der Baubranche in den Tourismusregionen ist nur dann möglich, wenn es gelingt, die Nachfrage und die damit verbundene Wertschöpfung in alternative Bahnen zu lenken. Statt dem Neubau wären dies Massnahmen zur Aufwertung des vorhandenen Zweitwohnungsbestandes und zur Revitalisierung historischer Ortskerne. Die betroffenen Kantone und Gemeinden sollten die dafür notwendigen Rahmenbedingungen setzen. Vor allem aber sind das Baugewerbe und Projektentwickler vor Ort gefordert, neue Geschäftsmodelle zu entwickeln. Dies ist kein einfaches Unterfangen, denn das Bauen im Bestand ist deutlich komplexer als jenes auf der grünen Wiese.

Um die Baubranche zu stabilisieren, gilt es die Nachfrage vom Neubau in die Erneuerung des Zweitwohnungsbestandes umzulenken.

Eine Chance für die Modernisierung des Zweitwohnungsbestandes ist der Generationenwechsel: Viele Babyboomer werden in den nächsten Jahren ihre Feriendomizile aus Altersgründen veräussern oder an ihre Kinder weiterreichen. Mit solchen Handänderungen gehen meist Erneuerungsinvestitionen einher. Darüber hinaus könnten Gemeinden versuchen, Modernisierungsanreize zu setzen – beispielsweise indem sie bei Sanierungen historischer Bausubstanz oder Ersatzneubauten, die das Ortsbild aufwerten, genehmigungsrechtliche Zugeständnisse machen (z.B. bei der Ausnützungsziffer).

Ein besonderes Problem ist das in die Jahre gekommene Stockwerkeigentum der 1960–80er Jahre, bei dem umfassende Modernisierungen anstehen oder sogar ein Abbruch mit Ersatzneubau sinnvoll wäre. Die zersplitterten Eigentumsverhältnisse verhindern jedoch häufig derartige Massnahmen, denn einzelne Eigentümer können grössere Investitionen blockieren. Dies ist insbesondere bei Ferienwohnungen der Fall, da die Eigentümergemeinschaft in alle Winde zerstreut ist. Die bereits auf Bundesebene diskutierte Einschränkung von Vetorechten bzw. eine Verpflichtung zur Bildung höherer Modernisierungsrücklagen sollten daher auch ein wichtiges Anliegen für die Bergkantone sein. [25]

25 Auch aus liberaler Sicht scheint eine Einschränkung von Vetorechten geboten, wenn eine kleine Minderheit von Eigentümern durch die Blockade von Investitionsentscheiden die Eigentumsrechte der Mehrheit untergräbt.

Box 12

Das Zweitwohnungsgesetz und das Risiko eines «Doughnut-Effekts»

Während das Zweitwohnungsgesetz den Neubau von Zweitwohnungen in «gesättigten» Gemeinden (mit mehr als 20% Zweitwohnungsanteil) stark einschränkt, können Altbauten problemlos von Erst- in Zweitwohnungen umgewandelt werden. Dieser grosszügige Bestandsschutz für «altrechtliche» Liegenschaften ist juristisch und ökonomisch wünschenswert, zumal die Umwandlung oft einen wichtigen Beitrag zum Erhalt historischer Bausubstanz leistet. In Kombination mit dem Neubauverbot schafft er jedoch Anreize, die dazu führen könnten, dass die einheimische Bevölkerung in Tourismusgemeinden an die Ortsränder ausweicht und sich Zweitwohnungen in den Ortskernen konzentrieren.
Da künftig die Nachfrage nach Zweitwohnungen nicht mehr durch Neubauten befriedigt werden kann, weichen Kaufinteressenten auch auf bisherige Erstwohnungen aus, die in Zweitwohnungen umgewandelt werden dürfen. Diese finden sich meist im Ortskern. Gleichzeitig verbilligt sich das Bauland in gesättigten Gemeinden, da es nur noch für Erstwohnungen nutzbar ist. Dieses liegt in der Regel am Ortsrand. Das resultierende Preisgefälle zwischen Bestandsbauten und Bauland bietet Besitzern von Erstwohnungen einen Anreiz, ihre altrechtlichen Liegenschaften im historischen Ortskern als Zweitwohnungen zu verkaufen und am Ortsrand auf günstigem Bauland neue Eigenheime zu errichten.
In Gemeinden mit starker Nachfrage nach Zweitwohnungen würden durch eine solche Umschichtung die alten Ortskerne zu Zweitwohnungsquartieren, während an den Siedlungsrändern neue Erstwohnungsquartiere entstünden. Dies würde nicht nur zu einer sozialen Entmischung führen, sondern ausserhalb der Hauptsaison die Ortszentren zu Geisterstädten machen. Die Problematik der «kalten Betten» würde sich also räumlich genau dort konzentrieren, wo man sie am wenigsten wünscht: in den historischen Ortskernen der Berggemeinden. Die Ortsstruktur würde einem «Doughnut» gleichen. Die Tendenz zu einem «Doughnut-Effekt» wird dadurch verstärkt, dass viele Orte im Berggebiet bereits mit einer Erosion der Einzelhandelsinfrastruktur konfrontiert sind (vgl. Box 24 in Kapitel 7).

Eine grosszügige Regelung zur Umwandlung von Erst- in Zweitwohnungen ist wirtschaftlich sinnvoll, kann jedoch u. U. zu einem «Doughnut-Effekt» führen.

Sollte es tatsächlich zu einer solchen Entmischung kommen, erlaubt das Zweitwohnungsgesetz (Art. 12) Kantonen und Gemeinden, Massnahmen zu ergreifen, um «unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, die sich aufgrund einer unbeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnzwecken ergeben können.» Insbesondere können in der kommunalen Nutzungsplanung Perimeter festlegt werden, in denen die Umnutzung nur unter bestimmten Bedingungen zulässig ist. Es obliegt jedoch der Gemeinde, Vor- und Nachteile einer solchen Regulierung gegeneinander abzuwägen.

Darüber hinaus gibt es noch eine weitere Herausforderung im Zweitwohnungssektor, für die im Berggebiet Lösungsansätze entwickeln werden müssen: das Problem der «kalten Betten». Die meisten der 350 000 bis 400 000 Zweitwohnungen im Schweizer Berggebiet stehen einen Grossteil des Jahres leer. Eine Auswertung des Kantons Graubünden ergab eine durchschnittliche Auslastung von neun Wochen pro Jahr, also von weniger als einem Fünftel der tatsächlichen Kapazität (Kanton Graubünden, 2012). Da sich die Erhebung auf Schweizer Eigentümer beschränkte und von Ausländern gehaltene Wohnungen tendenziell noch weniger intensiv genutzt werden, dürfte die Gesamtauslastung des Zweitwohnungsbestandes im Berggebiet um die 15 % oder sogar darunter liegen.

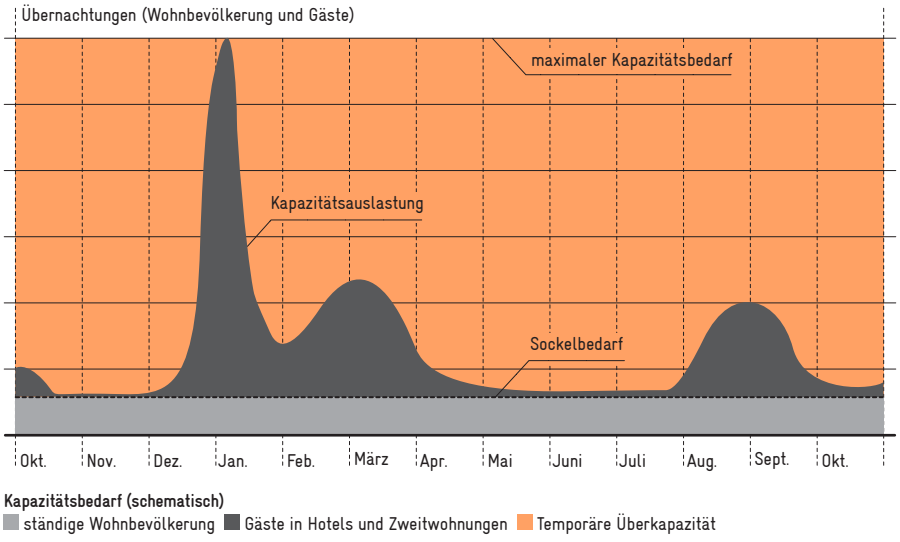
Die meisten der 350 000 bis 400 000 Zweitwohnungen im Schweizer Berggebiet stehen einen Grossteil des Jahres leer.

Die «kalten Betten» sind ein Problem und eine Chance zugleich. Problematisch sind sie, weil sie die saisonalen Spitzen verstärken (vgl. Abb. 20) und für die kurze Hochsaison von den Gemeinden teure Infrastrukturkapazität bereitgestellt werden muss (z.B. bei den Bergbahnen oder bei der Wasserversorgung). Die Chance für das Berggebiet hingegen liegt in der besseren Nutzung dieser brachliegenden Ressource. Dazu bedarf es Strategien zur Bewirtschaftung des Zweitwohnungsbestandes, um aus «kalten Betten» «warme» zu machen. Ein Anreiz zur Vermietung könnte über Zweitwohnungsabgaben gesetzt werden, aber ein solches Instrument muss mit Bedacht eingesetzt werden.

Abbildung 20

Kapazitätsauslastung von Tourismusorten im Jahresverlauf

In Tourismusorten schwankt die Bevölkerung und damit die Kapazitätsauslastung der Infrastruktur im Jahresverlauf. Während die Wohnbevölkerung ganzjährig konstant bleibt (infrastruktureller Sockelbedarf), variiert die Gästezahl. So entstehen saisonale Spitzen, für die teure Infrastrukturkapazität vorgehalten werden muss. Diese Spitzen werden durch Zweitwohnungen verstärkt.



Quelle: Hochschule Luzern (2012), Avenir Suisse

Ein entscheidendes Hemmnis für die Vermietung einer Ferienwohnung durch deren Eigentümer ist der Organisationsaufwand für Vermittlung, Bezahlung, Versicherung, Schlüsselübergabe sowie abschliessende Abnahme und Reinigung. In den letzten Jahren haben sich Online-Plattformen zur Vermietung von Ferienwohnungen entwickelt (z.B. Airbnb), die diesbezüglich Lösungen anbieten. Dadurch hat sich auch die Akzeptanz für die Vermietung privater Wohnungen deutlich erhöht. Auch andere innovative Geschäftsmodelle zeigen, wie sich aus «kalten Betten» «warme» machen lassen:

- Eine Alternative sind Ferienwohnungen, die einem Hotelbetrieb angegliedert sind, wie das *Rock Resort Laax* (vgl. Kapitel 4) oder das *Ferienresort Pradas* in Brigels. Um die 83 Ferienwohnungen auch in der Nebensai-

Box 13

Die Dos und Don'ts von Zweitwohnungsabgaben

In einer wachsenden Zahl von Tourismusgemeinden gibt es Überlegungen, die Zweitwohnungsbesitzer über spezielle Abgaben zur Kasse zu bitten. Derartige Zweitwohnungsabgaben bergen erhebliches Konfliktpotenzial und sind daher grundsätzlich kritisch zu hinterfragen:
***Höhe der Abgabe:** Zweitwohnungsbesitzer zahlen ihre Steuern primär am Erstwohnsitz, und es ist grundsätzlich legitim, sie auch am Zweitwohnsitz an der Finanzierung des Gemeinwesens zu beteiligen. Aber die Höhe der Abgabe sollte in einem angemessenen und nachvollziehbaren Verhältnis zu den Leistungen der Gemeinde gegenüber den Zweitwohnungsbesitzern stehen, zu ihrer Kostenstruktur gegenüber den Zweitwohnungsbesitzern (z.B. Sonderlasten für saisonale Kapazitätsspitzen bei der Infrastruktur) und zu den sonstigen Steuern und Abgaben, die die Zweitwohnungsbesitzer entrichten.*
***Struktur der Abgabe:** Die Tarifstruktur sollte Anreize zur Nutzung bzw. Vermietung der Zweitwohnung setzt. Eine Preisdifferenzierung macht auch dann Sinn, wenn es Gruppen von Zweitwohnungsbesitzern gibt, die in unterschiedlichem Ausmass von den Leistungen der Gemeinde profitieren oder ihre Kostenstruktur in unterschiedlichem Masse beeinflussen.*
***Verwendung der Mittel:** Da Zweitwohnungsbesitzer in ihren «Gastgemeinden» nicht stimmberechtigt sind, gilt es Mechanismen zu entwickeln, um sie an der politischen Entscheidungsfindung zu beteiligen – beispielsweise durch einen «Rat der Zweitwohnungsbesitzer» (vgl. unten). Darüber hinaus liesse sich die Akzeptanz für eine Abgabe unter den Zweitwohnungsbesitzern erhöhen, wenn die entsprechenden Einnahmen für Infrastruktur oder Dienstleistungen aufgewendet werden, von denen auch Zweitwohnungsbesitzer profitieren.*
***Modalitäten der Einführung:** Zweitwohnungsabgaben sollten nur in transparenter Weise und nach fairer Konsultation der Zweitwohnungsbesitzer eingeführt werden. Zudem sollte der damit verbundene administrative Aufwand minimiert werden, sowohl für die Gemeinde wie auch für die Zweitwohnungsbesitzer. Schliesslich sollten Höhe und Varianz der Abgabe in erkennbarem Zusammenhang mit den erklärten Zielen stehen (z.B. Finanzierung von öffentlichen Leistungen, Anreize zur Vermietung).*

son zu vermieten, kooperiert der Betreiber von Pradas mit IT-Firmen im Unterland. Diese schicken Mitarbeiter, die ungestört an einem Projekt arbeiten müssen, unter der Woche zum Arbeiten in das Resort, und deren Familien können am Wochenende nachkommen (SAB, 2016)

Innovative Geschäftsmodelle zeigen, wie sich aus «kalten Betten» «warme» machen lassen.

- In der Surselva vermittelt die Vermietungsplattform *WarmesBett* 80 private Ferienwohnungen und -häuser. Geboten wird ein Servicepaket aus Buchung, Schlüsselübergabe, Reinigung etc. Dank dynamischem Wachstum verzeichnet das Unternehmen inzwischen 13 000 Logiernächte und beschäftigt drei Vollzeit- und 18 Teilzeitmitarbeiter. WarmesBett wurde 2016 mit dem *Prix Montagne* der SAB ausgezeichnet.
- Die Stiftung Ferien im Baudenkmal des Schweizer Heimatschutzes saniert historisch wertvolle Gebäude in allen Landesteilen (vor allem aber im Berggebiet) und vermietet sie an Feriengäste. Im Jahr 2015 kam die Stiftung mit ihren inzwischen gut zwei Dutzend Objekten auf insgesamt 14 800 Logiernächte. Die 2005 nach einem englischen Vorbild gegründete Stiftung weist ein dynamisches Wachstum auf und hat ambitionierte Pläne für den Ausbau ihres Gebäudebestandes.

6.3_ Zweitwohnungsbesitzer als Akteure des Wandels

Ein Schlüssel für die wirtschaftliche Zukunft des Berggebietes ist die bessere Mobilisierung einer zentralen Ressource, mir der das Berggebiet so reich gesegnet ist: Die Besitzer der 300 000 bis 400 000 Zweitwohnungen und ihre Familien – zusammengenommen über eine Million Menschen.

Lange wurden Zweitwohnungsbesitzer von Einheimischen vor allem als Immobilienkäufer, Touristen und Steuerzahler geschätzt. Sie haben aber für die wirtschaftliche Entwicklung im Berggebiet viel mehr zu bieten, nämlich innovative Ideen, Investitionen und Unternehmertum. Zweitwohnungsbesitzer sind häufig einkommensstark, vermögend, gut ausgebildet und mobil. Gemäss einer Erhebung in Davos hatten sie im Schnitt ein steuerbares Einkommen von 200 000 Franken im Jahr – gut das Dreifache des Bündner Durchschnitts (GrischConsulta, 2013). Unter ihnen finden sich viele Selbständige, Unternehmer und Personen mit wertvollen Netzwerken im In- und Ausland. Zudem verfügen sie dank eines oft emotionalen Bezugs zum Zweitdomizil über die Bereitschaft, sich dort zu engagieren und einzubringen.

Es gibt viele Beispiele, wie das Berggebiet davon profitiert. Bereits die Gründung der Rhätischen Bahn ging auf die Initiative eines Auswärtigen – des Niederländers Willem-Jan Holsboer – zurück, der wegen der Lungenkrankheit seiner Frau in Davos Wohnsitz nahm. Aktuell investieren zwei Zweitwohnungsbesitzer Millionenbeträge in die Bergbahnen Saas Fee und Disentis und bringen sich in deren Management ein. Die Laser-Firma Trumpf schuf in Graubünden mehrere hundert Arbeitsplätze nahe des Zweitwohnsitzes des Patrons. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Investments in Gastronomie oder Hotellerie durch Unterländer im Alpenraum, bei denen häufig ideelle Motive mitschwingen oder der Wunsch, das Umfeld am Zweitwohnsitz positiv zu beeinflussen.

Zweitwohnungsbesitzer haben für die Entwicklung des Berggebietes viel zu bieten, sei es als Impulsgeber, Wissensträger oder Unternehmer.

In der Gemeinde Tinizong (GR) arbeiten Einheimische zusammen mit einer Gruppe von Zweitwohnungsbesitzern an einem Massnahmenpaket zur Dorferneuerung: Unter dem Schirm eines gemeinsamen Trägervereins entsteht ein neues Dorf-Begegnungszentrum mit Versorgungsfunktion. Die Revitalisierung des Dorfkerns soll mit einer systematischen Aufwertung und Nutzung der leer stehenden historischen Gebäude einhergehen. In der Gemeinde Medel (GR) bringt sich seit 2010 ein Manager aus dem Unterland als Hotelbesitzer und Gemeindepräsident ein. Als sich in der benachbarten Gemeinde Tujetsch kein heimischer Kandidat für das Amt des Gemeindepräsidenten finden liess, schrieb die Gemeinde alle Zweitwohnungsbesitzer an und lud sie ein, sich zu bewerben. Die fünf Kandidaten liess sie von einer externen Firma prüfen. Schliesslich wurde ein 60-jähriger Zweitwohnungsbesitzer aus Zug, mit Erfahrungen aus der Privatwirtschaft, zum Gemeindepräsidenten gewählt.

Was können die Bergregionen tun, um Zweitwohnungsbesitzer noch stärker zugunsten ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu mobilisieren?

Zunächst sollten sie diese nicht nur als finanzielle Einnahmequelle betrachten, sondern wie Partner. In einigen Gemeinden haben Pläne zur Einführung von Abgaben für Zweitwohnungen die Betroffenen verstimmt. Damit sie nicht als unfaire «Abzocke» der Auswärtigen empfunden werden, müssen sie entsprechend ausgestaltet werden (vgl. Box 13).

Unter anderem sollte den nicht stimmberechtigten Zweitwohnungsbesitzern über konsultative Gremien auf Gemeindeebene (einem «Rat der Zweitwohnungsbesitzer») ein Mitspracherecht gegeben werden, damit sie ihre Anliegen und Ideen in die lokale Politik einbringen. Denkbar wäre es auch, gewisse Milizämter für Zweitwohnungsbesitzer zu öffnen. Ferner könnten Gebirgskantone Beauftragte für Zweitwohnungen benennen, die als «Relationship-Manager» fungieren (vgl. Box 14).

Den nicht stimmberechtigten Zweitwohnungsbesitzern sollten auf Gemeindeebene Mitspracherechte eingeräumt werden.

Box 14

Relationship-Management für Zweitwohnungsbesitzer

Das Relationship-Management für Zweitwohnungsbesitzer liesse sich mit schlanken Strukturen bewältigen. So wäre etwa in einem grossen Bergkanton eine zweistufige Organisation denkbar – mit einem Koordinator für Zweitwohnungsfragen auf kantonaler Ebene und einem Netzwerk regionaler Ansprechpartner. Deren Aufgabenprofil könnte wie folgt aussehen:

- *Aufbau und Pflege einer Kontaktdatenbank von Zweitwohnungsbesitzern.*
- *Gezielte Ansprache von Zweitwohnungsbesitzer, um sie für Projekte vor Ort zu gewinnen.*
- *Redaktion einer Website/eines Newsletters mit Informationen für Zweitwohnungsbesitzer.*
- *Förderung des Dialogs zwischen Zweitwohnungsbesitzern und Lokalpolitikern.*
- *Erstellung eines Leitfadens zum Umgang mit Zweitwohnungsbesitzern auf Ebene Gemeinde und Schulung von Gemeindevertretern zu diesbezüglicher Best Practice.*

Die Funktionen eines Ansprechpartners für Zweitwohnungsbesitzer wären vergleichbar mit denen eines Alumni-Beauftragten einer Hochschule. Früher hatten Universitäten keine Strategie und keine Instrumente, um Kontakte zu ehemaligen Studenten (Alumni) zu pflegen – bis sie erkannten, dass frühere Absolventen über für sie wichtige Ressourcen und Kompetenzen verfügen. Also schufen sie Alumni-Abteilungen, die Alumni-Datenbanken aufbauen, Spenden sammeln, Ehemalige durch Alumni-Newsletter über die Entwicklung der Universität auf dem Laufenden halten, durch Alumni-Events einbinden und miteinander vernetzen.

Steuerliche Anreize könnten Zweitwohnungsbesitzer zur Verlegung ihres Erstwohnsitzes bewegen. Dies brächte nicht nur Steuersubstrat ins Berggebiet, es würde die Auswärtigen auch zu Stimmbürgern machen und zu mehr Engagement vor Ort motivieren. Eine Chance dafür bietet sich in den nächsten Jahren durch die Pensionierung der Babyboomer.[26] Viele dieser «Neurentner» suchen nach dem Ausscheiden aus dem Berufsleben neue Betätigungsfelder. Gerade die Zweitwohnungsbesitzer unter ihnen sind meist frei in der Wahl ihres Erstwohnsitzes und daher empfänglich für steuerliche Anreize.

26 Die geburtenstarken Jahrgänge 1955 bis 1964 erreichen ab ca. 2020 sukzessive das Pensionsalter.

In einigen Bergregionen ist die Pauschalbesteuerung ein wichtiges Instrument, um vermögende Ausländer zu einer Verlagerung des Erstwohnsitzes in Tourismusgemeinden zu gewinnen. Insbesondere das Wallis (1300 Personen) und das Tessin (880), aber auch Graubünden (270) und das Berner Oberland (z.B. Gstaad) nutzen dieses Instrument erfolgreich (KPMG, 2015). Der überwiegende Teil der Zweitwohnungsbesitzer jedoch besteht aus Schweizern, bei denen die Pauschalbesteuerung nicht greift. Um sie zu locken, müssen die Einkommens- und Vermögenssteuern für natürliche Personen gesenkt werden. Ein Modell für eine solche Steuersenkung wurde vom Wirtschaftsforum Graubünden entwickelt (s. Box 15).

Box 15

Steuerliche Anreize zur Verlegung des Erstwohnsitzes

Das Wirtschaftsforum Graubünden präsentierte 2011 ein Modell für eine kantonale Steuerreform, um die Attraktivität Graubündens als Wohn- und Firmenstandort zu stärken (Wirtschaftsforum Graubünden, 2011). Durch eine stärkere Besteuerung der Wasserkraft (aus liberaler Sicht klar zu hinterfragen, da es einem Zwangstransfer aus dem Unterland gleichkäme) und eine kantonale Lenkungsabgabe für wenig genutzte Zweitwohnungen sollten Steuersenkungen für natürliche und juristische Personen in Höhe von 300 Mio. Fr. finanziert werden – jeweils zur Hälfte auf Kantons- und auf Gemeindeebene. Durch die höhere Steuerlast für Zweitwohnungsbesitzer und eine Steuersenkung für Einheimische würden für die häufig vermögens- bzw. einkommensstarken Feriengäste Anreize zur Verlegung des Erstwohnsitzes geschaffen, so die Annahmen der Berichtsverfasser. Es gilt aber zu bedenken, dass eine hohe Zweitwohnungsabgabe in einigen Fällen zur Aufgabe des Zweitwohnsitzes führen könnte.

Diese Beispiele illustrieren, dass es noch Potenzial gibt für die bessere Einbindung der Zweitwohnungsbesitzer vor Ort und für ihr Engagement zur wirtschaftlichen Entwicklung im Alpenraum. Viel von diesem Engagement entsteht freiwillig und spontan. Aber auch die Gebirgskantone, Tourismusgemeinden und Einheimischen sollten ihren Teil dazu beitragen, das partnerschaftliche Verhältnis zu den Zweitwohnungsbesitzern weiterzuentwickeln. Das Berggebiet kann ihre Ideen, ihre Kontakte, ihre Investitionen und ihr Unternehmertum gut gebrauchen.

Gebirgskantone, Tourismusgemeinden und Einheimische sollten das partnerschaftliche Verhältnis zu den Zweitwohnungsbesitzern weiterentwickeln.

Fazit: Der Bau von Zweitwohnungen war in den Schweizer Alpen lange Haupttreiber der Baukonjunktur, kam jedoch infolge der Zweitwohnungsinitiative weitgehend zum Erliegen. Um Wertschöpfung in der Bauwirtschaft zu erhalten, gilt es, Investitionen in die Erneuerung des Bestandes umzulenken. Die bis zu 400 000 Zweitwohnungen im Schweizer Berggebiet bieten aber auch Chancen. Einerseits würde die Umwandlung von «kalten Betten» in warme touristische Wertschöpfung generieren. Dafür stehen geeignete Instrumente zur Verfügung. Die zweite grosse Chance besteht darin, Zweitwohnungsbesitzer und ihre Familien (ca. 1 Mio. Personen) als Investoren, Ideengeber und Milizpolitiker zu gewinnen. Sie verfügen über all jene Ressourcen, die für den Strukturwandel benötigt werden und sind dem Berggebiet emotional verbunden.

7_Clusterstrukturen und regionale Innovationssysteme

Unter Clustern versteht man regionale Branchenschwerpunkte, in denen es zu Vernetzungseffekten kommt – beispielsweise entlang von Wertschöpfungsketten zwischen Firmen und Forschungsinstituten oder zwischen Startups und Grossunternehmen. Dadurch entstehen Synergien, die die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstumspotenzial einer Region stärken. Dem Berggebiet fehlen alleine schon aufgrund der geringen Bevölkerungs- und Unternehmensdichte wichtige Voraussetzungen zur Bildung klassischer Hightech-Cluster. Aber auch dort gibt es gewisse Branchenballungen und Vernetzungseffekte. Diese Strukturen gilt es durch entsprechende Rahmenbedingungen zu stärken, ohne dabei in teure und ordnungspolitisch problematische Industriepolitik zu verfallen.

Im Tourismus bilden Destinationen regionale Branchencluster mit entsprechenden Synergien. Touristen und Zweitwohnungsbesitzer konsumieren ein Bündel komplementärer Dienstleistungen von Hotels und Restaurants bis zu Sportgeschäften oder Skischulen. Ist das Angebot lückenhaft oder die Qualität unzureichend, sinkt auch die Nachfrage nach den anderen Produkten. Alle Anbieter profitieren von der gemeinschaftlichen Infrastruktur einer Destination, wie den Bergbahnen oder der Destinations-Marke. Ein Tourismuszentrum ist also mehr als die Summe seiner Teile. Entsprechend wichtig sind die strategische Destinationsentwicklung sowie eine gute Produktbündelung (mehr dazu in Kapitel 4).

Eine weitere Kategorie lokaler Konzentration von Bevölkerung und Wirtschaftsaktivität im Berggebiet sind Agglomerationen wie Chur (GR), Sion (VS), La Chaux-de-Fonds (NE) oder Altdorf (UR). Dank kritischer Masse ergeben sich dort «Agglomerationseffekte», beispielsweise durch die Nähe eines Unternehmens zu seinen Zulieferern, einen lokalen Pool qualifizierter Mitarbeiter oder Fortbildungsangebote an Berufs- oder Fachhochschulen. Ebenso wie grössere Tourismusdestinationen dienen die Agglomerationen des Berggebietes als Wachstumsmotoren für dünn besiedelte Gebiete in ihrem Einzugsgebiet. Die Bergkantone sind also gut beraten, diese Zentren – beispielsweise bei Investitionsentscheiden – gezielt zu stärken, statt knappe Mittel gleichmässig zu verteilen (vgl. Box 16).

7.1_ Regionale Innovationssysteme und Bildungszentren

Die Innovationskraft der regionalen Wirtschaft ist ein entscheidender Faktor für ihre Wachstumsdynamik (vgl. Kapitel 2). Dafür bedarf es sowohl innovative Firmen als auch ein regionales Innovationssystem (RIS), in das sie eingebettet sind. Solche «kreativen Ökosysteme» sind sehr unterschiedlich strukturiert. Es gibt solche, die sich um ein Schlüsselunternehmen oder um eine Forschungseinrichtung gruppieren. Einige werden von KMU dominiert, in anderen sind Startups und Risikokapitalgeber

Box 16

Abschied vom Giesskannenprinzip: Stärken stärken, Kräfte bündeln

Strukturpolitik neigt zum Giesskannenprinzip, denn sie wird vom Wunsch motiviert, alle Regionen gleich zu behandeln, bzw. die schwachen besonders zu fördern. Da die verfügbaren Finanzmittel begrenzt sind, schadet ein solches Vorgehen den peripheren Räumen im Endeffekt. Dafür gibt es zwei Gründe: Zum einen führt die breite Verteilung eines begrenzten Budgets oft dazu, dass nirgendwo genug kritische Masse beim Mitteleinsatz erreicht wird, um substanzielle Wirkung zu entfalten, bzw. um tragfähige Strukturen zu schaffen. Zum anderen fehlt es in vielen strukturschwachen Gebieten schlichtweg an vielversprechenden Projekten – und so wässert die Giesskanne zwar den kargen Boden, aber es gibt keine Saat, die darin aufgeht. Staatliche Förderung sollte generell kritisch hinterfragt werden, kann sie doch den notwendigen Strukturwandel verzögern. Mittel sollten gebündelt werden und nur dort investiert werden, wo nachhaltige Wachstumsimpulse ausgelöst, tragfähige Strukturen geschaffen oder vielversprechende Projekte gefördert werden. Dies sind häufig regionale Zentren und etablierte Tourismusdestinationen, die ihrerseits als Stabilitätsanker oder Wachstumsmotoren für strukturschwache Gebiete in ihrem Einzugsgebiet dienen. Im Wallis beispielsweise erfüllen die grösseren Orte des Rhonetals (z.B. Sitten oder Visp) eine solche Funktion für die Seitentäler. Eine Abkehr vom Giesskannenprinzip ist also geboten – zumal die Schweiz geografisch so kompakt, infrastrukturell so gut erschlossen und politisch so kleinteilig ist, dass auch periphere Räume meist in Pendlerdistanz zu regionalen Zentren liegen.

die entscheidenden Innovationsmotoren. Jedes regionale Innovationssystem hat seine spezifischen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken. RIS sind komplexe, sich selbst organisierende Systeme, die nur sehr begrenzt durch die Politik beeinflusst werden können.

Im Rahmen der Neuen Regionalpolitik sollen ab 2016 6–7 RIS auf nationaler Ebene definiert werden, um ein strategisches Controlling zu installieren. In diesen RIS werden Gruppen von Kantonen in vermeintlich funktionalen Räumen zusammengeführt, um gemeinsame Strategien zu entwickeln. Dadurch soll auch einer mangelnden Koordination zwischen regionalen Clusterinitiativen entgegengewirkt werden. Ob in so grossflächigen Kantonsverbünden tatsächlich praktikable Massnahmen umgesetzt werden können, bleibt abzuwarten. Die wichtigste Massnahme zur Stärkung regionaler Innovationssysteme ist eine solide Bildungspolitik.

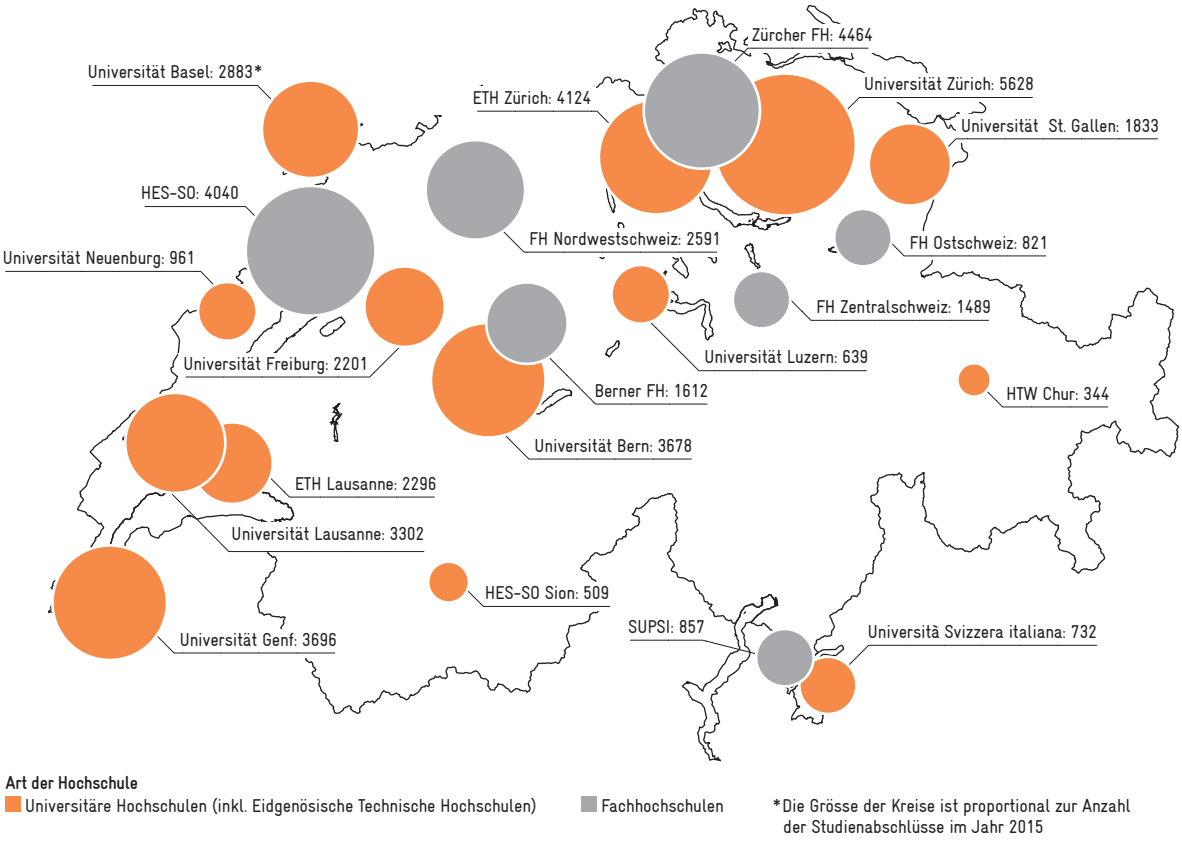
Eine wichtige Rolle für regionale Innovationssysteme spielen Universitäten und Fachhochschulen. Sie bilden Fachkräfte aus, dienen Unternehmen als Entwicklungspartner und bringen Startups hervor. Gerade im Berggebiet wirken sie auch dem «Brain drain» entgegen, indem sie Studienperspektiven vor Ort bieten. Aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte gibt es im Schweizer Alpenraum nur wenige und relativ kleine Fachhochschulen (vgl. Abb. 21). Umso wichtiger ist es, dass sie sich innerhalb der nationalen Bildungslandschaft spezialisieren. Entsprechend problematisch ist die Tatsache, dass es im Schweizer Alpenraum bislang keine (tertiären) Bildungszentren gibt, die ein spezifisches, auf Wirtschaft und Gesellschaft des Berggebietes ausgerichtetes Profil entwickelt haben. Im Wallis gibt es nun eine ambitionierte Strategie zur Weiterentwicklung des Hochschulstandorts mit dem Aufbau eines zentralen Campusareals.

Eine wichtige Rolle für regionale Innovationssysteme spielen Universitäten und Fachhochschulen.

Abbildung 21

Universitäten und Fachhochschulen in der Schweiz (2015)

Hochschulen sind Ankerinstitutionen der regionalen Innovationssysteme. Das Schweizer Berggebiet verfügt nur über wenige und relativ kleine derartige Wissensinstitutionen. Diese müssen die regionalen Ausbildungsbedürfnisse befriedigen und durch Spezialisierung und Kooperationen innerhalb des Hochschulsystems Schweiz ein klares Profil entwickeln.



Quelle: BFS, 2016d

Mit der HES-SO verfügt der Kanton bereits über eine Hochschule mit 2000 Studierenden mit vier Schwerpunkten, darunter Tourismus. Seit 2015 gibt es in Sitten zudem eine Dépendance der Universität Lausanne mit Studiengängen und Forschungsaktivitäten in den Bereichen Tourismus und Geografie. 2013 vereinbarten der Kanton und die ETH Lausanne (EPFL) zudem den Aufbau eines EPFL-Standorts in Sitten mit 16 Lehrstühlen, die mit den Ingenieurwissenschaften der HES-SO auf einem gemeinsamen Campus zusammengeführt werden. Den überwiegenden Teil der Kosten für die EPFL-Dependance trägt dabei jedoch der Kanton.

Im Wallis gibt es eine Strategie zur Weiterentwicklung des Hochschulstandorts mit dem Aufbau eines zentralen Campusareals.

Drei strategische Stossrichtungen zeichnen den Walliser Ansatz aus: Eine Integration in das nationale Hochschulsystem durch Kooperation mit einem starken Partner, damit verbunden eine klarere inhaltliche Schwerpunktsetzung sowie eine räumliche Bündelung bereits bestehender Institutionen auf einem Campusareal. Eine ähnliche Initiative zur Stärkung der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) in Chur sollte geprüft werden. Die Bündner Fachhochschule ist mit 1600 Studen-

ten sehr klein und ihr mangelt es an einem klaren Profil. Ein besonderes Problem ist auch die Tatsache, dass die HTW Chur bislang über keinen zentralen Standort verfügt. Sie ist auf zahlreiche Areale im Stadtgebiet verteilt, die zudem architektonisch wenig attraktiv sind (vgl. Box 17).

Box 17

Graubünden: Ein neuer Campus für die HTW Chur

Seit Jahren flackert die Diskussion um einen zentralen Campus für die HTW Chur immer wieder auf, bislang jedoch ohne konkrete Ergebnisse. Ein solcher Campus könnte die bislang über mehrere Standorte verteilte Fachhochschule nicht nur attraktiver für Studenten und Lehrpersonal machen, sondern auch den Austausch zwischen ihnen fördern und die Identität der HTW stärken. In einen solchen Campus liessen sich zudem weitere Funktionen, etwa ein Gründerzentrum, integrieren. Ein Teil der nötigen Investitionen könnte durch den Verkauf der bisherigen Liegenschaften bestritten werden (vgl. Box 16). *Aber die HTW ist nicht nur räumlich, sondern auch institutionell relativ schwach aufgestellt – es fehlt ihr an kritischer Grösse oder an einem klaren Profil innerhalb des nationalen Hochschulsystems. Will sie auf Dauer zu einem gewichtigen Spieler im tertiären Bildungssektor werden, ist eine Straffung bzw. Konzentration des Angebots unabdingbar, d.h. auf Fachbereiche mit Bezug zur regionalen Wirtschaftsstruktur und in Gebieten, wo die HTW auch landesweit einen Wettbewerbsvorteil hat. Naheliegend wären die Bereiche Tourismus und Studiengänge mit Bezug zur Industrie im Bündner Rheintal oder Architektur und Holzbau.*

Im Tessin und in Südtirol wurden in den letzten zwanzig Jahren erfolgreich Universitäten aufgebaut.

Auch im Tessin baute man in den letzten zwanzig Jahren erfolgreich eine Universität auf. Dabei profitierte man von der Nähe zu Mailand und von den Defiziten des italienischen Hochschulsystems. Die 1996 gegründete Università della Svizzera italiana (USI) ist inzwischen eine etablierte Institution mit erheblicher Bedeutung für den Wirtschaftsstandort. Ein Grossteil der 3000 Studenten stammt aus dem Ausland. Die Studiengebühren zählen mit 4000 Fr. pro Semester zu den höchsten in der Schweiz. Die USI ist zwar klein, aber mit vier Fakultäten entsprechend spezialisiert (Architektur, Kommunikation, Wirtschaft und Informatik). Die Fakultät für Informatik ist eng verzahnt mit dem nationalen Hochleistungsrechenzentrum CSCS in Lugano – einer autonomen Einheit der ETH Zürich.

Der Aufbau der USI weist Parallelen zur Gründung der Freien Universität Bozen (Unibz) auf. Auch diese wurde 1997 gegründet und ist zwei Jahrzehnte später aus dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben Südtirols kaum mehr wegzudenken. Mit ihren beiden Standorten in Bozen und Brixen zählt sie inzwischen 3500 Studenten und 110 Professoren, verteilt auf fünf Fakultäten. Sie ist eine wichtige Quelle von Know-how und Fachkräften für den Wirtschaftsstandort und eine Schlüsselinstitution im regionalen Innovationssystem. Der Aufbau einer neuen Universität – ein teures und schwieriges Unterfangen, das nur in Ausnahmefällen Sinn macht – ist in Südtirol und im Tessin gelungen. Erfolgsfaktoren sind eine klare Profilbildung, eine Ausrichtung der Angebote auf die Bedürfnisse der regionalen Wirtschaft und Kooperationsprojekte mit starken Partnern.

7.2_ Industriestrukturen im Berggebiet

Zur Sicherung des Wohlstands im Berggebiet ist auch die Pflege des Industriestandorts bedeutend, denn das Schweizer Berggebiet ist stärker industrialisiert als gemeinhin angenommen. Einer Studie der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (Amstalden 2015) zufolge lag der Anteil des zweiten Sektors (produzierendes Gewerbe) in den Berggebieten deutlich höher (42 %) als im Rest des Landes (30 %) (vgl. Abb. 22).[27] Der zweite Sektor umfasst neben der Industrie im engeren Sinne (dem verarbeitenden Gewerbe) auch das Handwerk und die Baubranche. Sein hoher Anteil bei den Beschäftigten im Berggebiet ist auch Folge eines wenig entwickelten Dienstleistungssektors.

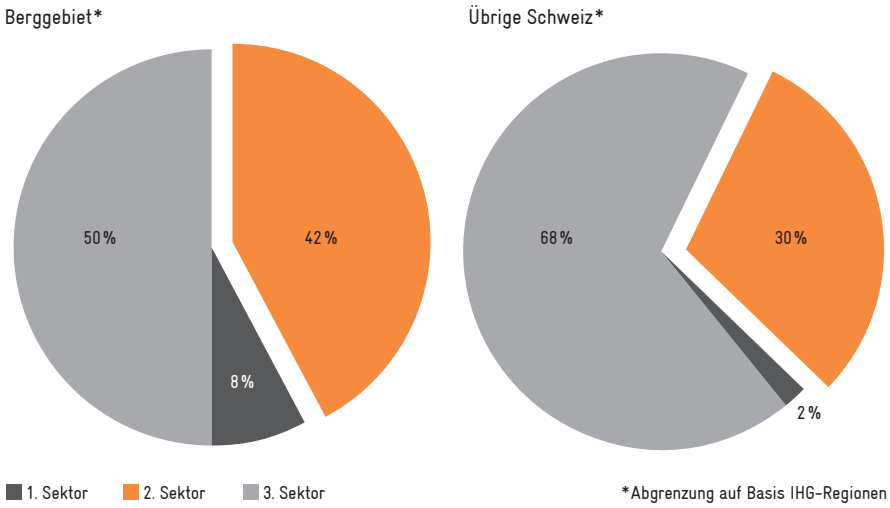
Das Schweizer Berggebiet ist stärker industrialisiert als gemeinhin angenommen.

Neben zahlreichen KMU gibt es einige grosse Industrieunternehmen, die im Berggebiet für Arbeitsplätze, Investitionen und Steuersubstrat sorgen. Um diese Ankerunternehmen herum sind häufig kleinräumige Cluster aus spezialisierten Zulieferern oder kleineren Spin-offs entstanden. Mit der Ems-Chemie in Graubünden und der Lonza im Wallis finden sich zwei grosse Chemiefirmen im Alpenraum. Nidwalden hat mit den Pilatus-Flugzeugwerken und Obwalden mit Maxon Motor ebenfalls industrielle «Hidden Champions». Im Tessin sind drei der weltweit gröss-

Abbildung 22

Anteil der Arbeitsplätze im 2. Sektor im Berggebiet und in der übrigen Schweiz

Der Anteil der Beschäftigen des produzierenden Gewerbes (2. Sektor) liegt im Berggebiet mit 42% deutlich höher als im Rest des Landes (30%). Das Gleiche gilt für die Land- und Forstwirtschaft (1. Sektor). Entsprechend grösser ist die Bedeutung des Dienstleistungssektors (3. Sektor) in der «übrigen Schweiz», besonders in den Grossstädten und Agglomerationen des Mittellandes.



Quelle: Amstalden (2015)

27 Neuere Daten sind nicht verfügbar, aber die Anteile der drei Sektoren dürften sich seit 2008 nicht substanziell verschoben haben. Die Abgrenzung der Berggebiete entspricht in dieser Berechnung der Definition gemäss Investitionshilfegesetz. Die «übrige Schweiz» besteht demzufolge vor allem aus den Metropolitanregionen des Mittellandes, deren Wirtschaftsstruktur stark vom Dienstleistungssektor geprägt ist.

ten Goldraffinerien beheimatet. Der Urner Mischkonzern Dätwyler ist mit 1.2 Mrd. Fr. Umsatz der grösste Arbeitgeber des Kantons.

Wichtigster Industriecluster im Schweizer Berggebiet ist aber nach wie vor die Uhrenproduktion. Dabei handelt es sich um die drittstärkste Exportbranche des Landes, wobei die Schweiz im Luxussegment Weltmarktführer ist. Die Uhrenbranche gilt als Paradebeispiel für eine erfolgreiche Bewältigung des Strukturwandels. Nach dem Niedergang durch das Aufkommen der Quarzuhren in den 1970er-Jahren gelang der Branche ein beeindruckender Wiederaufstieg. Der Schlüssel dafür waren privates Unternehmertum, beherzte Restrukturierungen, ein Fokus auf das Luxussegment sowie konsequente Investitionen in innovative Produkte und Produktionsmethoden. Diese Stärken sind heute wieder gefordert, denn mit der Smartwatch zeichnet sich ein neuer Strukturwandel ab.

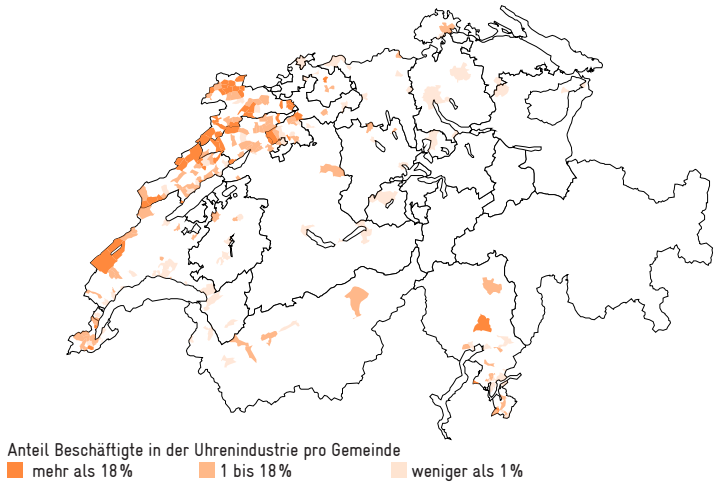
Bemerkenswert an der Uhrenbranche ist ihre räumliche Konzentration im Berggebiet (vgl. Abb. 23), insbesondere im Jurabogen («Arc horloger»), wo etwa 90 % der Schweizer Firmen und Beschäftigten des Sektors beheimatet sind (Credit Suisse 2013). Dies gilt insbesondere für den Kanton Neuenburg. In dessen Hochtälern sowie den Uhrenstädten La Chaux-de-Fonds und Le Locle hat sich ein dichtes Netz an Manufakturen mit hochspezialisierten Wertschöpfungsketten und einem Pool hochqualifizierter Fachkräfte entwickelt. Eine weitere Konzentration der Uhrenbranche findet sich im Tessin. Zudem profitieren viele Tourismusorte im Berggebiet von den hohen Umsätzen, die der Detailhandel durch Uhrenverkäufe an Touristen erwirtschaftet.

Bemerkenswert an der Uhrenbranche ist ihre räumliche Konzentration im Jurabogen.

Abbildung 23

Die Schweizer Uhrenbranche clustert im Jurabogen

Mit der Uhrenindustrie konzentriert sich eine der wichtigsten Exportbranchen der Schweiz in auffälliger Weise im Berggebiet. Dies zeigt die räumliche Verteilung der Beschäftigten dieser Branche. Renommierte Manufakturen mit ihren hochspezialisierten Zulieferbetrieben clustern im Jura und tragen massgeblich zur regionalen Wertschöpfung bei.



Quelle: Credit Suisse (2013)

Box 18

Südtirol 1: Innovationen und Innovationspolitik im Berggebiet

Innovative Produkte und Produktionsmethoden entstehen nicht nur in Forschungsinstituten oder in den Labors von Hightechfirmen. Gerade im Berggebiet entwickeln sich Technologiefirmen oft in einem handwerklichen Branchenumfeld. Viele Beispiele davon finden sich in Südtirol. Das 1980 gegründete Unternehmen Microtec *aus Brixen baut Computertomografen, mit denen in Sägewerken ganze Baumstämme geröntgt und entsprechend ihrer inneren Struktur optimal zersägt werden. Der Weltmarktführer für Schneekanonen* TechnoAlpin *aus Bozen wurde in den frühen 1980er Jahren aus der Taufe gehoben, als zwei Mitarbeiter eines Skigebietes eine Schneekanone aus den USA importierten und darauf aufbauend ihren ersten Prototypen entwarfen. Die 1983 von einem Automechaniker gegründete Firma* Autotest *aus Lana hat sich auf den Ausbau von Sonderserien und besondere Bauteile für die VW-Gruppe spezialisiert. Der Betreiber von Kleinsägereien Damiani hat sich zu einem Spezialanbieter von Holzbauteilen für die Bauindustrie gemausert. Die* Geier GmbH, *1994 von einem Bergbauernsohn gegründet, entwickelt spezielle Raupenfahrzeuge für Hang- und Steillagen.*
Viele dieser Firmen sind Mitglieder von Leaders, einem Netz innovativer Südtiroler Unternehmen, die sich untereinander austauschen, gemeinsame Projekte initiieren und sich für die Entwicklung des regionalen Wirtschaftsstandorts einsetzen.[28] *Dieses Netzwerk ist nur eine von zahlreichen Initiativen der Standortagentur IDM Südtirol, die für Export-, Innovations- und Tourismusförderung in der Region zuständig ist. IDM bietet unter anderem Innovationsberatung für Unternehmen an, unterhält ein Gründerzentrum für Startups und baut derzeit auf dem Areal einer stillgelegten Aluminiumfabrik einen Technologiepark* (NOI Techpark).
Bei ihrer Standort- und Innovationsstrategie verfolgt IDM das Prinzip der «smarten Spezialisierung» auf Branchen, in denen Südtirol über besonderes Potenzial verfügt. Dies sind unter anderem die Lebensmittelproduktion, alpine Technologien und Energie.

Hohe Löhne und ein starker Franken zwingen die Schweizer Industrie, sich mehr denn je auf innovative, wertschöpfungsintensive Produkte zu spezialisieren. Der dadurch bedingte Strukturwandel birgt auch für das Berggebiet Risiken, wie Beispiele aus der Vergangenheit zeigen. So fiel etwa die ehemals starke Textilindustrie in Glarus und im Toggenburg (SG) dem internationalen Wettbewerb zum Opfer. Diese Regionen leiden noch heute unter dem Verlust ihrer Industrie, auch wenn aus dem Strukturwandel einzelne kompetitive Unternehmen hervorgegangen sind (z.B. Akris).

Um industrielle Substanz zu erhalten, müssen auch im Berggebiet entsprechende Rahmenbedingungen gesetzt werden. Dazu zählen eine gezielte Pflege der Bestandsunternehmen und leistungsfähige Bildungssysteme, aber auch ein attraktives Steuerklima. So senkte der Kanton Neuenburg 2010 seine Unternehmenssteuer um fast 5 Prozentpunkte – und steigerte seine Steuereinnahmen in den Folgejahren dank Firmenzuzug und Beschäftigungsaufbau. So konnte die bereits gute industrielle Basis des Kantons weiter gestärkt und erneuert werden. Für eine wettbewerbsfähige Industriestruktur sind aber auch die Gründung neuer Unternehmen und deren Wachstum entscheidend (vgl. Box 19).

Um industrielle Substanz zu erhalten, müssen entsprechende Rahmenbedingungen gesetzt werden.

28 Für Kurzportraits der beteiligten Unternehmen vgl. TIS (2013)

Box 19

Tirol: Zweitwohnungsbesitzer als Business Angels und Startup-Investoren

Einen ungewöhnlichen Ansatz zur Unterstützung von Startups entwickelte man im österreichischen Bundesland Tirol. Die Standortagentur Tirol organisierte im Sommer 2015 einen «Business Angel Summit» in Kitzbühel, an dem ausgewählte Startups potenziellen Investoren ihre Geschäftsideen präsentierten. In der Folge kam es zu mehreren Vertragsabschlüssen. Dabei nutzte man gezielt die Tatsache, dass im Edelskiort Kitzbühel viele Unternehmer und Manager ihre Feriendomizile haben, um Kapital und Know-how für die Erneuerung der industriellen Basis zu mobilisieren. Auch unter den Zweitwohnungsbesitzern in St. Moritz, Gstaad oder Crans Montana dürfte es zahlreiche potenzielle Investoren und kompetente Sparring-Partner für Jungunternehmer geben.

7.3_ Innovationen in Handwerk, Land- und Forstwirtschaft

Wie andere Standorte auch, müssen die Bergregionen bei ihrer Standortentwicklung auf vorhandenen Wirtschaftsstrukturen aufbauen, d.h. sie müssen mit ihren spezifischen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken arbeiten. Häufig liegt dabei das grösste Innovationspotenzial in angestammten Branchen wie dem Handwerk oder der Landwirtschaft. Das Schweizer Berggebiet verfügt über einen reichen Fundus handwerklicher Traditionen, eine oft hochentwickelte Baukultur sowie eine diversifizierte Produktpalette landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Das grösste Innovationspotenzial liegt häufig in angestammten Branchen wie dem Handwerk oder der Landwirtschaft.

Die Berglandwirtschaft ist eine Branche mit geringer Wertschöpfung, aber sie ist gerade in peripheren Gebieten ein wichtiger Wirtschaftszweig, dessen Potenzial es auszuschöpfen gilt. Eine Chance hierfür wäre ein effektiverer Online-Vertrieb regionaler Produkte (vgl. Box 20). Dies würde den Landwirten im Berggebiet nicht nur mehr Umsätze ermöglichen, sondern auch höhere Margen durch die Weiterverarbeitung der eigenen Rohstoffe (z.B. den Verkauf von Bergkäse statt Milch). Auch im Rahmen von Regionalparkprojekten gibt es Bemühungen für eine effektivere Vermarktung regionaler Produkte.[29]

Box 20

Südtirol 2: Eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft und ihre Erfolgsfaktoren

Südtirol verfügt über eine exportorientierte Landwirtschaft, die ca. 5% zur regionalen Wertschöpfung beiträgt. Die Hälfte davon macht alleine der Obstanbau aus. Jeder zehnte verkaufte Apfel in der EU wird in der autonomen Provinz produziert. Die Stärke der Branche erklärt sich nicht nur durch das vorteilhafte Klima. Zu den Erfolgsfaktoren der Südtiroler Landwirtschaft zählen offene Märkte (die Exporte ermöglichen und Produktivität erzwingen), ein professionelles Genossenschaftswesen (Skaleneffekte), praxisbezogene Forschung (Innovation) und eine Beratungsinfrastruktur (Best Practice). Obwohl der durchschnittliche Landwirtschaftsbetrieb mit 12ha relativ klein ist, ist die Produktivität hoch. Professionell geführte Obstgenossenschaften organisieren die Weiterverarbeitung, das Marketing und den Vertrieb. Südtirol produziert nicht nur Agrarprodukte, sondern verfügt auch über eine Lebens-

29 Vgl. hierzu Hediger (2016).

mittelindustrie für die Organisation der nachgelagerten Wertschöpfungsstufen. So werden inzwischen 85 % des Fallobstes in der Region weiterverarbeitet. Aber auch Innovation wird grossgeschrieben: Das Land- und Forstwirtschaftliche Versuchszentrum Laimburg *ist eines der grössten seiner Art in Europa. Seine 200 Mitarbeiter führen etwa 350 Forschungsprojekte pro Jahr durch. Als Transmissionsriemen der neuesten Erkenntnisse in die Praxis dienen unter anderem der* Südtiroler Beratungsring für Obst- und Weinbau sowie der Beratungsring für die Berglandwirtschaft. *Mit mehreren Dutzend Experten beraten sie Landwirte bei der Verbesserung der Anbau- und Produktionsmethoden.*

Holz ist eine unternutzte natürliche Ressource im Schweizer Berggebiet. Jedes Jahr wächst mehr Holz nach, als geerntet wird. Niedrige Holzpreise, der starke Franken und die schlechte Erschliessung der Bergwälder machen die Forstwirtschaft gerade im Berggebiet wenig rentabel. Ein strukturelles Problem sind aber auch die wenig entwickelten Wertschöpfungsketten in der nachgelagerten Holzwirtschaft. Zum einen fehlt es an produktiven Grosssägereien, wie man sie beispielsweise in Österreich findet. Der Versuch, eine solche in Domat/Ems (GR) zu etablieren, scheiterte vor einigen Jahren.[30] Zum anderen mangelt es im Berggebiet an einer starken holzverarbeitenden Industrie. Im Alpenraum setzt diesbezüglich das österreichische Bundesland Vorarlberg Massstäbe (vgl. Box 21).

Für die holzverarbeitende Industrie setzt das österreichische Bundesland Vorarlberg im Alpenraum Massstäbe.

Box 21

Vorarlberg: Tradition und Innovation im Holzbau

Jenseits der Schweizer Landesgrenze hat sich das österreichische Bundesland Vorarlberg zu einer internationalen Pilgerstätte für den Holzbau entwickelt. In fast jedem Dorf finden sich markante Holzhäuser, die moderne Architektur mit traditionellen Baumethoden vereinen. Diese Baukultur und das damit verbundene Handwerk sind zum Markenzeichen der Region geworden und tragen zur ihrer hohen Lebensqualität bei. Ein komplexes Netzwerk aus Forstbetrieben, holzverarbeitenden Firmen und spezialisierten Handwerkern sorgt für eine hohe Wertschöpfungstiefe und eine beachtliche Innovationsdynamik. Eine regionale Besonderheit ist die enge Zusammenarbeit zwischen Architekten und Handwerksbetrieben. So stammen etwa namhafte Architekten der Region aus Zimmermannsfamilien.
Ein Katalysator der Branchenentwicklung war in den letzten zwei Jahrzehnten das Vorarlberger Architektur Institut *(vai). Der 1997 gegründete Verein vernetzt Planer, Bauherren, Handwerker und Wissenschaftler. Er organisiert Ausstellungen, Symposien und Weiterbildungsveranstaltungen, er publiziert Fachbücher, initiiert Forschungsprogramme und verleiht Bauherrenpreise. Der* Vorarlberger Holzbaupreis *zeichnet jährlich in 11 Kategorien (z.B. Einfamilienhaus, Bestanderweiterung oder heimische Wertschöpfung) vorbildliche Bauten aus. Der* Tag der offenen Holzhaus-Türen *leistet ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Sensibilisierung der Bevölkerung. Auch in der Lehrlingsausbildung wird auf eine ganzheitliche Schulung mit innovativen Modulen gesetzt (z.B. Bildungsreisen). Einige dieser Ansätze liessen sich auch auf Schweizer Bergregionen mit starker Handwerkstradition und entwickelter Baukultur übertragen, wie z.B. das Berner Oberland oder Graubünden.*

30 Für diesen Misserfolg gab es mehrere Gründe. Die Immobilienkrise in den USA (wo vor allem mit Holz gebaut wird) sorgte für einen Zerfall der Weltmarktpreise für Holz, der durch die Eurokrise erstarkte Franken unterminierte die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Holzexporteure und die zu gross konzipierte Sägerei in Domat/Ems hatte Schwierigkeiten, genügend Holz zu beschaffen, um ihre Kapazität auszulasten.

Fazit: Die räumliche Ballung wirtschaftlicher Aktivitäten steigert die Wettbewerbsfähigkeit einer Region durch Vernetzungseffekte. Solche Dynamiken und die damit verbundenen Wachstumspotenziale sind auch im Berggebiet zu finden – vielfach jedoch erst auf den zweiten Blick. Eine wichtige Kategorie solcher Wachstumspole stellen regionale Zentren und ihre *Agglomerationen* dar. In der Tourismusbranche haben sich um grössere *Destinationen* regionale Branchencluster entwickelt. In der Industrie gibt es räumliche Konzentrationen (z.B. Alpenrheintal) und mit der Uhrenindustrie im Jura sogar einen exportstarken *Technologiecluster* innerhalb des Schweizer Berggebietes. Bildungszentren sind wichtige Ankerinstitutionen der *regionalen Innovationssysteme* und es gibt im Berggebiet einige Initiativen zu deren Stärkung, beispielsweise das Projekt des EPFL-Campus in Sitten. Innovationspotenzial existiert aber gerade auch im Berggebiet im *Handwerk und in der Landwirtschaft*. Dies zeigen internationale Fallbeispiele wie der Obstanbau in Südtirol und der Holzbaucluster in Vorarlberg.

8_ Neue Perspektiven für periphere Räume

Die wirtschaftlichen «Problemzonen» des Berggebietes sind die entlegenen und dünn besiedelten Regionen, zum Beispiel im Gotthardgebiet. Diese werden aufgrund mangelnder Entwicklungsperspektiven als «potenzialarme Räume» bezeichnet. In einigen dieser strukturschwachen Gebiete sind Abwanderung und wirtschaftliche Erosion derart stark ausgeprägt, dass ein stures dagegen «Ansubventionieren» wirkungslos oder schlicht zu teuer ist. Es bedarf innovativer Ansätze, um solche Schrumpfungsprozesse zu gestalten und ihre negativen Begleiterscheinungen abzufedern. Ein solch konstruktiver Umgang wird jedoch häufig durch eine politische Tabuisierung des Themas erschwert (vgl. Einleitung).

Die wirtschaftlichen «Problemzonen» des Berggebietes sind die entlegenen und dünn besiedelten Regionen.

Box 22

Ostdeutschland: Neue Strategien im Umgang mit Schrumpfungsprozessen

Nach der deutschen Wiedervereinigung wurde ein Füllhorn staatlicher Subventionen über die neuen Bundesländer ausgeschüttet, um den «Aufbau Ost» zu finanzieren. In den ersten zwanzig Jahren summierten sich die Transfers von West- nach Ostdeutschland auf schätzungsweise 2000 Mrd. €. Vielen Regionen gelang dadurch die wirtschaftliche und demografische Stabilisierung, aber gerade in dünn besiedelten Gebieten konnte die inhärente Abwärtsspirale nicht mehr gestoppt werden. Viele Städte und Regionen verzeichneten seit 1989 einen Bevölkerungsrückgang von 20–30 %.

Die Politik jedoch verweigerte sich diesem undankbaren Thema und berief sich stattdessen auf die von der Verfassung beschworenen «gleichwertigen» Lebensverhältnisse. [31] *Überdimensionierte Autobahnen und Gewerbegebiete sowie nach der Sanierung leer stehende Plattenbauten zeugen noch heute von einer in alten Denkmustern gefangenen Strukturpolitik. Schliesslich zog man die Lehren aus diesen teuren Fehlern und richtete Förderinstrumente neu aus. Dort wo das Schrumpfen unvermeidbar war, ging es fortan darum, diesen Prozess zu gestalten und seine Folgen abzumildern.*

Beispiel ist das Bundesprogramm «Stadtumbau Ost», das lange nur Sanierungs- und Neubaumassnahmen finanzierte. [32] *Seit der Jahrtausendwende setzt man hingegen auf eine Mischung von Rückbau (meist am Ortsrand) und baulichen Aufwertungsmassnahmen im historischen Zentrum. In den ersten zehn Jahren des Programms wurden 300 000 leerstehende Wohnungen abgerissen. Der Rückbau wird durch Abrissprämien gefördert, ist jedoch eingebettet in umfassende städtebauliche Strategien zur Stabilisierung und Aufwertung der schrumpfenden Ortschaften. Voraussetzung für Fördermittel ist ein städtebauliches Konzept auf Basis von Leerstandanalysen und realistischen Bevölkerungsprognosen.*

Ein anderes Beispiel ist die «Internationale Bauausstellung Stadtumbau» (IBA) in Sachsen-Anhalt. In 19 Teilnehmerstädten wurden Pilotprojekte zu 19 verschiedenen Herausforderungen im Umgang mit Schrumpfungsprozessen umgesetzt. [33] *Die Projekte wurden durch ein international besetztes Kuratorium ausgewählt, ihre Umsetzung durch jährliche Evaluationen begleitet und die Ergebnisse 2010 der Öffentlichkeit vorgestellt. Auch dank zahlreicher*

31 Das deutsche Grundgesetz fordert «gleichwertige Lebensverhältnisse» in allen Landesteilen. Bis 1994 war gar von «einheitlichen» Lebensverhältnissen die Rede. Die Schweizer Bundesverfassung enthält keine solche Bestimmung.

32 Programm Stadtumbau Ost (*www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/stadtumbauOst_node.html*), 10 Jahre Stadtumbau Ost – Berichte aus der Praxis (*www.irs-net.de/download/forschung/5.Statusbericht-Stadtumbau-Ost.pdf*).

33 Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010 (*www.iba-stadtumbau.de/*).

Workshops und Publikationen wurde die IBA zu einer Plattform des Erfahrungsaustausches und half bei der Sensibilisierung der Bevölkerung. Sie leistete damit einen wichtigen Beitrag zum offenen und konstruktiven Umgang mit dem Schrumpfen.

Die Bezeichnung «potenzialarme Räume» wird in den betroffenen Regionen nicht gerne verwendet, denn sie suggeriert nicht nur aktuelle Strukturprobleme, sondern auch fehlende Zukunftsaussichten. Es scheint daher sinnvoller, von «peripheren Räumen» zu sprechen, denn dieser Begriff ist inhaltlich konkreter und weniger wertend. Da es jedoch bereits seit mehreren Jahren in Fachkreisen eine Debatte über «potenzialarme Räume» gibt, wird dieser Ausdruck auch in der vorliegenden Studie verwendet.

8.1_ Strukturpolitik in «potenzialarmen» Räumen

Im Rahmen der NRP forderte der Bund vor einigen Jahren betroffene Kantone auf, Strategien für jene Gebiete zu entwickeln, in denen klassische Strukturpolitik nicht mehr greift. Unter den Bergkantonen ging zunächst nur Graubünden, in Zusammenarbeit mit dem Kanton Uri, diese politisch heikle Aufgabe an. Zwischen 2005 und 2009 wurden in einem breit abgestützten Verfahren Strategien zum Umgang mit Schrumpfungstendenzen erarbeitet. Die Ergebnisse veröffentlichte das Amt für Wirtschaft und Tourismus des Kantons Graubünden in einem Bericht (Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden, 2009).

Ziel dieses Verfahrens war es, tragfähige Konzepte zu entwickeln, um die betroffenen Regionen wirtschaftlich und demografisch zu stabilisieren. Dazu wurden zunächst einmal objektive Kriterien zur Identifizierung potenzialarmer Räume festgelegt. Hierzu zählen Überalterung, Bevölkerungsrückgang, negative Finanzkennzahlen oder der Abbau öffentlicher Infrastrukturen und Dienstleistungen. Die entsprechenden Indikatoren wurden für alle Gemeinden des Kantons ausgewertet, um Regionen zu identifizieren, in denen diese Probleme gehäuft auftraten.

«Potenzialarme Räume» lassen sich anhand objektiver Kriterien identfizieren.

Unterschieden wurde zwischen potenzialarmen Räumen «erster Priorität», deren wirtschaftliche Basis akut gefährdet ist, und solchen «zweiter Priorität», deren Lage weniger kritisch ist (vgl. Abb. 24). Ausgehend von dieser Lagebestimmung wurden Ansätze zur Aktivierung von Wertschöpfungspotenzialen zusammengetragen. Dazu zählen integrierte Tourismus-Ressorts, Regionalparks mit Wertschöpfungsketten im sanften Tourismus oder innovative Lösungen zur Bereitstellung von Service Public in dünn besiedelten Gebieten. Patentlösungen gibt es jedoch nicht, denn jeder potenzialarme Raum hat seine spezifischen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken.

Ein Fazit des Berichtes war, dass potenzialarme Räume durchaus über Potenziale verfügen. Ihr grösstes Entwicklungshemmnis ist vielmehr der «Mangel an innovativen Ideen und an Kapazitäten zu deren Umsetzung». Wegen dieses Engpasses scheint gerade auch für potenzialarme Räume

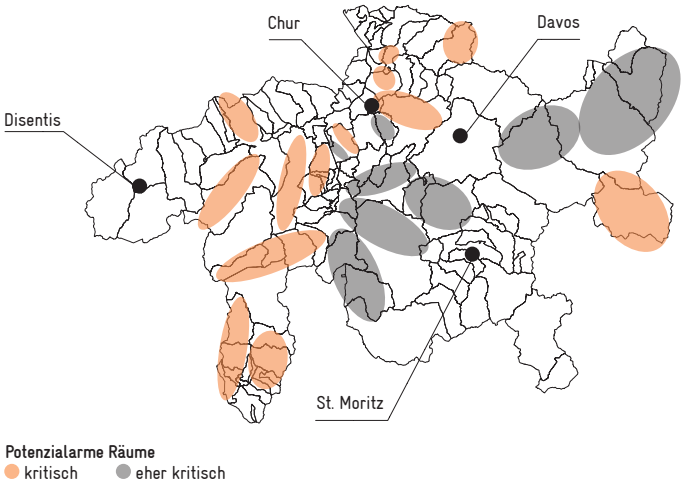
die Einbindung von Zweitwohnungsbesitzern entscheidend – als Milizionäre, als Unternehmer und Ideengeber (vgl. Kapitel 5). Ebenso wichtig sind handlungsfähige politische Strukturen. Diesbezüglich können Gebietsreformen einen wichtigen Beitrag leisten (vgl. Kapitel 3), insbesondere wenn etwa durch Talschaftsfusionen Kräfte gebündelt, Verwaltungsstrukturen gestrafft und funktionale Räume vereint werden.

Ohnehin ist es wichtig, dass Strategien für potenzialarme Räume auf der richtigen geografischen Massstabsebene entwickelt werden – der Be-

Abbildung 24

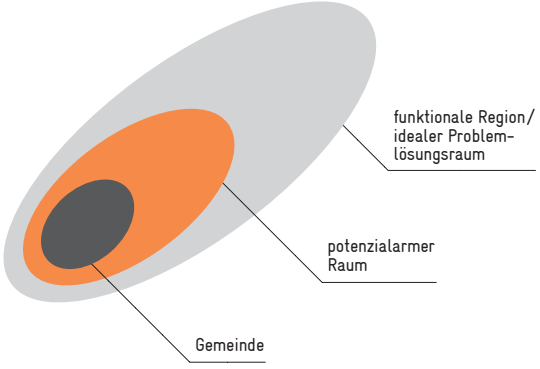
a) Potenzialarme Räume Graubündens

Peripher gelegene und schrumpfende Gebiete werden auch als potenzialarme Räume bezeichnet. In Graubünden wurden mit Hilfe eines Indikatorensystems zwei unterschiedliche Kategorien potenzialarmer Räume identifiziert: jene, in denen eine Trendumkehr durch geeignete Massnahmen möglich ist (grau), und solche, in denen dies kaum mehr möglich ist (orange).



b) Schema eines Problemlösungsraums

Potenzialarme Räume umfassen i.d.R. mehrere Gemeinden. Deshalb sollten Stabilisierungsstrategien auf regionaler Ebene ansetzen. Eine wirksame Hilfe setzt dabei meist die Einbindung externer Potenziale voraus, z.B. Arbeitsplatzangebote im nächstgelegenen Zentrum. Dies gilt es bei der Wahl des Problemlösungsraums zu berücksichtigen.



Quelle: a) + b) Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden (2009)

richt spricht von der Wahl eines geeigneten «Problemlösungsraums» (vgl. Abb. 24). Einzelne Gemeinden sind dafür in der Regel zu klein, und auch eine potenzialarme Region hat für sich genommen meist keine hinreichenden Ressourcen, um ihre Probleme eigenständig zu lösen. Hierzu bedarf es auch eines Austauschs bzw. einer Vernetzung nach aussen, insbesondere der Verbindung mit regionalen Siedlungszentren oder Tourismusdestinationen. Das Appenzellerland beispielsweise profitiert von seiner Nähe zur Stadt St. Gallen, dem industrialisierten Rheintal und Liechtenstein. Es ist von seiner Wirtschaftsstruktur stark auf diese ausgerichtet (z.B. Pendler, Naherholung, Wertschöpfungsketten) – und gerade darin liegt sein grösstes Potenzial.

Der Bündner Bericht zu potenzialarmen Räumen demonstriert, wie wichtig ein offener Umgang mit diesem Thema ist. Denn nur auf Basis einer realistischen Analyse lassen sich wirkungsvollere, weil zielgenauere, Förderstrategien entwickeln und die begrenzten Mittel für Strukturpolitik sowie Service Public effektiv einsetzen. Bedauerlicherweise wurden diese Ansätze in Graubünden nach 2009 nicht ernsthaft weiterverfolgt – zu gross war der politische Widerstand dagegen. Alleine schon der Begriff der potenzialarmen Räume führt in den betroffenen Regionen zu Abwehrreflexen.

Eine Tabuisierung von Schrumpfungsprozessen behindert die Entwicklung geeigneter Strategien.

Im Kanton Wallis fürchtete man solche Begrifflichkeiten offenbar derart, dass der Staatsrat seine 2011 verabschiedete Strategie für periphere Räume wie folgt betitelte: «Entwicklungsstrategie für die Gemeinden mit spezifischen Problemstellungen des Berggebietes und des ländlichen Raumes» (Schilliger, 2015). Diese Strategie folgt weitgehend der in Graubünden entwickelten Methodik, um die betroffenen Regionen im Kanton zu identifizieren und aufzufordern, spezifische Strategien für sie zu entwickeln. Die spezifischen Hilfen des Kantons beschränken sich jedoch auf eine finanzielle Förderung für den Kauf und die Sanierung von Erstwohnungen, mit einem Zuschlag für Sanierungen im Dorfkern.

Auch der Kanton Tessin bestellte eine Studie zu dem Thema und identifizierte (analog zum Bündner Vorbild) auf Basis eines Indikatorensystems fünf besonders betroffene Regionen. Im Rahmen eines 2014 lancierten kantonalen Programms für potenzialarme Räume entwickeln diese im Rahmen der NRP jeweils einen regionalen Masterplan mit Projekten zur langfristigen Entwicklung.

8.2_ Entwicklungsstrategien für schrumpfende Regionen

Gemäss den in Graubünden erarbeiteten analytischen Grundlagen sollten Strategien für potenzialarme Räume idealerweise zu einer Trendumkehr führen (d.h. zu neuem Wachstum) oder zumindest zu einem Trendbruch (d.h. zu einer Stabilisierung). In Gebieten, wo dies nicht gelingt, geht es schliesslich um einen geordneten Rückzug und die Milderung negativer Begleiterscheinungen. Strategische Stossrichtungen und entsprechende Beispiele aus der Praxis werden in folgenden Textboxen vorgestellt.

Box 23

Innovativer Service Public: Die öffentliche Grundversorgung neu denken

Innovative Lösungen ermöglichen eine Grundversorgung mit verbessertem Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Für periphere Regionen ist die Schliessung der Schule oder der Postfiliale oft ein markanter Meilenstein im Schrumpfungsprozess. Ein solcher Abbau des Service Public kann seinerseits den Niedergang beschleunigen. Daher versuchen die betroffenen Regionen dies meist um jeden Preis zu verhindern. Das ist problematisch, denn die Aufrechterhaltung von staatlichen Dienstleistungen und Infrastruktur in dünn besiedelten Gebieten ist teuer, und das dafür eingesetzte Geld liesse sich im Sinne der betroffenen Regionen oft sinnvoller investieren. Die folgenden Beispiele zeigen, wie durch innovative Lösungen eine Grundversorgung mit verbessertem Kosten-Nutzen-Verhältnis möglich wird:

- ***Öffentlicher Verkehr:*** *Der Betrieb von Postautos in dünn besiedelten Gebieten ist wegen der geringen Auslastung teuer und für die Nutzer aufgrund niedriger Frequenz wenig attraktiv. Daher führte* PostAuto Schweiz *1995 für Gebiete mit weniger als 100 Einwohnern/km2 das Rufbus-System* PubliCar *ein.*[34] *Dies ermöglicht einen besseren Service (zeitlich flexibel, von Tür-zu-Tür) zu geringeren Kosten. In der Schweiz gibt es inzwischen 20 Rufbusgebiete. Ähnliche Angebote gibt es in den deutschen und französischen Alpen. Für Ausflugsziele in den Schweizer Bergen, die nicht von ÖV-Subventionen profitieren, bietet der Verein* BusAlpin *eine Beratung zur Entwicklung spezieller ÖV-Lösungen.*[35] *Ein Dutzend Regionen haben davon bereits Gebrauch gemacht.*
- ***Strassen:*** *In entlegenen Gebieten sollten verminderte Ausbaustandards gelten. Beispielsweise sieht Art. 6.1 der Strassenbauverordnung des Kantons Uri vor, dass sich Strassenführung und -ausbau auch am Prinzip der Wirtschaftlichkeit orientieren. Dies ermöglicht auf Strecken mit geringen Verkehrsflüssen weniger aufwändige Infrastruktur. Dass dieses Prinzip ernst genommen wird, demonstrierte die Urner Kantonsregierung durch einen unkonventionellen Entscheid. Weil die 60 Einwohner des Meientals im Schnitt eine Woche pro Jahr durch Lawinen von der Aussenwelt abgeschnitten werden, sollte ein Tunnel für 15 Mio. Fr. gebaut werden. Da dies unverhältnismässig teuer war, entschied man sich für die Einrichtung eines Helikopter-Shuttles. Anrecht auf diese besondere Form des Service Public nach Lawinenabgängen haben Berufspendler, der Hausarzt, die Spitex, die Hebamme und in dringenden Fällen auch der Tierarzt und der Besamer!* *(Tages-Anzeiger, 2014)*
- ***Post:*** *Die Schweizer Post hat in den letzten Jahren aus Kostengründen und wegen stark zurückgehender Schalterbesuche ihr Filialnetz deutlich ausgedünnt. Trotzdem gelang es, den Service Public in den betroffenen Regionen aufrechtzuerhalten – dank «Hausservice» und «Postagenturen». Beim Hausservice ersetzt der Briefträger die Filiale: Er bringt nicht nur ankommende Post zum Empfänger, sondern nimmt von diesem auch zu versendende Briefe und Pakete entgegen, verkauft Briefmarken oder wickelt Einzahlungen ab. Die Alternative sind* Postagenturen, *also Mini-Filialen (zusehends auch automatisiert) als Untermieter in anderen Geschäften. Dies spart Kosten und ermöglicht besseren Service durch längere Öffnungszeiten. Zudem stärkt es die lokalen Dorfläden durch Untermieteinnahmen und zusätzliche Kunden. Im Jahr 2015 gab es in der Schweiz bereits 735 Postagenturen und 1295 Gebiete mit Hausservice – verglichen mit nur noch 1464 klassischen Poststellen. Obwohl 2015 fast 100 Filialen geschlossen wurden, verbesserte sich der Zugang der Bevölkerung zu Postdienstleistungen.*[36] *Dank Online-Banking ist heutzutage auch nach Schliessung der Bankfiliale eine Grundversorgung mit Finanzdienstleistungen gewährleistet.*

34 PostAuto Schweiz, Rufbus *(www.postauto.ch/de/rufbus)*
35 Verein BusAlpin *(www.busalpin.ch/de/kurzvorstellung.html)*
36 94 % der Bevölkerung erreichen innerhalb von 20 Min. eine Poststelle oder –agentur (Eidgenössische Postkommission, 2015).

Box 24

Revitalisierung von Ortskernen: Der Verödung entgegenwirken

Ein spezifisches Schrumpfungsphänomen, nicht nur in peripheren Räumen, ist die zunehmende Verödung von Ortskernen. Dorfzentren verlieren Einwohner durch Bevölkerungsrückgang oder Neubauquartiere am Ortsrand. Geschäfte schliessen, weil Kaufkraft in den Online-Handel oder zu Einkaufszentren auf der grünen Wiese abwandert. Bank- oder Postfilialen schliessen, weil auch die von ihnen erbrachten Dienstleistungen zunehmend im Internet abgewickelt werden. Derartige Erosionsprozesse beginnen oft schleichend, können jedoch zu einer Abwärtsspirale führen.
Wenn man der Verödung von Ortskernen entgegenwirken möchte, dann sollte man es frühzeitig tun. Dabei ist auch der angestammte Einzelhandel gefordert, sein Angebot an wandelnde Kundenbedürfnisse anzupassen. Liegenschaftsbesitzer können einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie ihre Immobilien aufwerten. Daran sollten sie auch ein Eigeninteresse haben, denn schliesslich haben sie durch eine Verödung finanziell am meisten zu verlieren. Auch die Gemeinden können der Erosion entgegenwirken, beispielsweise durch Massnahmen zur Verbesserung des Ortsbildes oder der Infrastruktur. Bei der Ausarbeitung entsprechender Strategien können sie auf zwei Angebote der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) zurückgreifen. Das Netzwerk Altstadt *ist ein Kompetenzzentrum für Altstadtfragen und hilft kleinen und mittleren Städten bei Analysen und der Erarbeitung von Strategien.*[37] *Das Beratungszentrum Dialog Siedlung unterstützt Gemeinden bei der allgemeinen Ortsplanung und unterhält eine Datenbank mit Best-Practice-Beispielen.*[38]

Box 25

Abgeschiedenheit als Standortvorteil: Aus der Not eine Tugend machen

Bestimmte Chancen für potenzialarme Räume ergeben sich gerade aus ihrer peripheren Lage, denn es gibt Dienstleistungen, für deren Erbringung Ruhe und landschaftliche Schönheit entscheidende Standortfaktoren sind. Dies gilt nicht nur für den sanften oder naturnahen Tourismus und bestimmte Segmente des Zweitwohnungssektors. Zwei Beispiele sind Gesundheitsdienstleistungen und Internate.
***Spezialkliniken:** Höhenkurorte wie Davos dienten früher als Zentren zur Behandlung von Tuberkulosepatienten – wegen ihrer keimfreien Bergluft und weil sie für den ärztlich verordneten «Liegedienst» die nötige Ruhe boten. Auch heute noch gibt es im Schweizer Berggebiet zahlreiche Spezialkliniken, vor allem im Bereich der Rehabilitation. Dazu zählen die Rehaklinik Hasliberg (BE) für Muskel- und Gelenkerkrankungen, das allgemeine Rehazentrum Heiligenschwendi (BE), das Rehazentrum Walenstadtberg für Multiple Sklerose oder die 2016 neueröffnete Hochgebirgsklinik Davos (GR) für Allergiker. Ein neues Wachstumssegment sind Burnout-Kliniken für gestresste Städter aus dem Mittelland auf der Suche nach Entschleunigung. Alleine in Graubünden gibt es ein halbes Dutzend derartiger Einrichtungen an der Schnittstelle zwischen Medizin und Wellness.*
***Internate:** Drei Länder beherrschen das internationale Topsegment für Privatschulen – Grossbritannien, die USA und die Schweiz. Dabei finden sich 15 der 20 teuersten Internate weltweit auf Schweizer Boden – mit Jahresgebühren von 61 000 bis 114 000 $ pro Schüler.*[39] *Viele davon sind im Berggebiet angesiedelt, darunter das Lyceum Alpinum in Zuoz (GR), die Leysin American School (VD), die Ecole d'Humanité nahe Meiringen (BE) und das 2015 neu gegründete Régent College in Montana (VS). Dieser Dienstleistungsexport ist nicht nur eine Quelle von Arbeitsplätzen, Wertschöpfung und Investitionen. Die meist mehrsprachigen Internate sind auch ein Standortfaktor für internationale Fachkräfte und ein wichtiges Komplementärprodukt zum Tourismus- und Zweitwohnungssektor.*

Es gibt Dienstleistungen, für die Ruhe und landschaftliche Schönheit entscheidende Standortfaktoren sind.

37 Netzwerk Altstadt *(www.netzwerk-altstadt.ch)*
38 Dialog Siedlung *(www.vlp-aspan.ch/de/beratung/dialog-siedlung)*
39 Wikipedia, List of most expensive schools *(https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_most_expensive_schools)*

Box 26

Chancen der Digitalisierung 1: Von Telearbeitern und Mountain Hubs

Der Megatrend Digitalisierung eröffnet dem Berggebiet vielfältige Chancen. Dazu zählt insbesondere die Telearbeit, denn dank E-Mail, Skype, Smartphone oder Internet kann man sich heutzutage weltweit in Arbeitsprozesse und Wertschöpfungsketten einklinken. Dies gilt nicht nur für die Backoffice-Zentren der Schweizer Banken in Osteuropa oder englischsprachige Callcenter in Indien. Ganze Berufsgruppen von Softwareprogrammierern bis zu Grafikern wirken zusehends ortsungebunden. Ihnen steht es somit frei, an Standorten mit hohem Freizeitwert oder niedrigen Lebenshaltungskosten zu arbeiten – häufig auch temporär. Mit diesen Qualitäten kann das Schweizer Berggebiet punkten, zumal es (im internationalen Massstab) verkehrstechnisch relativ gut angebunden ist an die Wirtschaftszentren des Schweizer Mittellandes mit ihrer hohen Dichte an Hightech- und Dienstleistungsarbeitsplätzen. Gute Voraussetzungen also, um von dieser Entwicklung zu profitieren.
Ein besonders innovatives Projekt gibt es diesbezüglich im Unterengadin unter dem Titel «Mia Engiadina – Your first third place» (Neue Zürcher Zeitung, 2016). [40] *Ziel der Initiative – die von namhaften Firmen unterstützt wird – ist es, digitalen Arbeitsnomaden in leerstehenden Gebäuden, wie ehemaligen Gemeindehäusern oder Hotels, Co-Working-Spaces mit entsprechender Infrastruktur bereitzustellen – so genannte «Mountain Hubs». Diese gemeinschaftlichen Arbeitsplätze auf Zeit sollen zu einem «dritten Ort» zwischen dem normalen Arbeits- und Wohnort werden. Hier sollen Arbeit- und Freizeit in einer anregenden Umgebung mit hohem Freizeitwert miteinander verschmelzen. Anfang 2016 wurde dieses Konzept für einen Monat am Internat Hochalpines Institut Ftan mit 180 Teilnehmern getestet. Zum Rahmenprogramm zählten dabei Yogakurse, Fondueabende und Skiwochenenden. Die bereitgestellte Infrastruktur umfasste Hotel-/Internatszimmer zur Übernachtung, schnelle W-Lan-Verbindungen und Elektrofahrzeuge für den Transport der Teilnehmer. Sollte dieses Modell Erfolg haben, könnte es auch in andere Randregionen der Schweizer Berge exportiert werden – unter Umständen gar im Rahmen eines Lizenzsystems.*

Box 27

Chancen der Digitalisierung 2: Online-Vertrieb regionaler Produkte

Im Berggebiet gibt es viele kleine Anbieter hochwertiger Regionalprodukte, meist Lebensmittel oder handwerkliche Erzeugnisse. Ein entscheidendes Wachstumshemmnis für sie sind fehlende Vertriebskanäle, denn ein Grossteil der zahlungskräftigen Kunden lebt in den Agglomerationen des Mittellandes und hat nur sporadisch in den Ferien oder auf Wochenmärkten die Gelegenheit zum Kauf dieser Waren. In den letzten Jahren haben sich die Bergproduktlinien von Coop («Pro Montana») und Migros («Heidi») zu wichtigen Werbe- und Vertriebskanälen entwickelt. Sie unterstützen auch Produzenten bei der Geschäftsentwicklung, insbesondere Coop über «Patenschaften für Berggebiete» mit jährlich etwa 6 Mio. Fr. Zudem gibt es inzwischen einige kleinere Online-Händler für regionale Produkte. [41]
Von diesen Marketing- und Vertriebskanälen profitiert jedoch nur ein kleiner Teil der Anbieter. Was bislang fehlt, ist eine zentrale Online-Plattform mit einem breiten Angebot und den dazugehörigen Dienstleistungen, insbesondere (1) Informationen zu den Produkten und Produzenten, (2) einem Online-Shop mit benutzerfreundlichen Bestell- und Bezahlfunktionen und vor allem (3) einem dahinterstehenden Vertriebsnetz. Ein mögliches Vorbild für die ersten beiden Funktionen könnte das Online-Versandhaus Manufactum sein, das traditionell gefertigte Produkte verschiedener Hersteller anbietet und zu diesen redaktionell aufgearbeitete Hintergrundinformationen präsentiert.

Oft erweisen sich fehlende Vertriebskanäle als Wachstumshemmnis für kleine Anbieter hochwertiger Regionalprodukte.

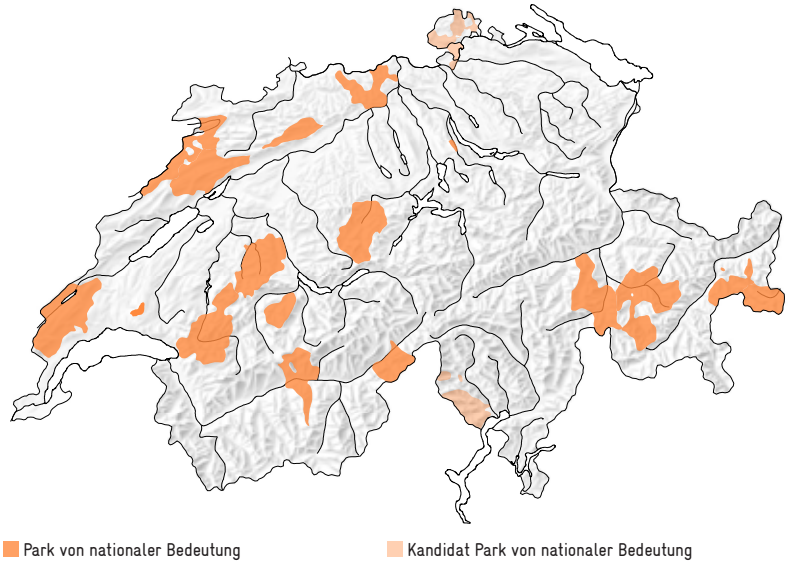
40 Mia Engiadina *(www.miaengiadina.ch/)*
41 Eine Übersicht über entsprechende Anbieter findet sich auf der Website des Labels Schweizer Bergprodukte *(www.schweizerbergprodukte.ch)*.

Eine besondere Herausforderung bei Bergprodukten stellt jedoch die dritte Funktion dar, nämlich der nachgelagerte Vertrieb. Gerade bei frischen Lebensmitteln von vielen kleinen und über das Berggebiet verteilten Produzenten ist ein zentrales Versandlager jedoch wenig praktikabel. Stattdessen bedarf es eines dezentralen Vertriebssystems. Aber auch hierfür gäbe es eine praktikable Lösung: Der Betreiber der zentralen Online-Plattform könnte einen Rahmenvertrag mit der Schweizer Post abschliessen. Die Hersteller (z.B. kleine Handwerksbetriebe oder Bergbauernhöfe) würden die online bestellten Produkte verpacken und dem ohnehin täglich vorbeikommenden Postboten überreichen, der sie über den normalen Postweg an den Besteller weiterleitet. Ein Netz mobiler Berater könnte den Produzenten beim Aufbau jener Prozesse helfen, die für die Nutzung der zentralen Online-Plattform notwendig wären (z.B. Bezahlung, Verpackung, Versand, Abrechnung).

Abbildung 25

Pärke und Parkprojekte von nationaler Bedeutung

Die 2007 ins Leben gerufene Pärkepolitik des Bundes kombiniert Massnahmen des Landschaftsschutzes mit solchen der regionalen Entwicklung. Nachdem sie geeignete Trägerstrukturen aufgebaut und schlüssige Strategien ausgearbeitet hatten, erhielten bis heute 16 regionale Parkinitiativen ein nationales Parklabel und entsprechende Fördermittel.



Quelle: Bafu (2017)

Box 28

Regionalpärke: Die Landschaft in Wert setzen

Ein Instrument zur Aktivierung von Wertschöpfungspotenzialen in strukturschwachen Gebieten sind Regional- und Naturpärke. Das Parklabel hilft einer Region, mit ihrer besonderen Landschaft zu werben sowie regionale Produkte und Dienstleistungen effektiver zu vermarkten. Entwicklungsstrategien und Massnahmen zur Pflege der Natur- und Kulturlandschaft mehren das Landschaftskapital. Die Institutionalisierung des Parkmanagements hilft, regionale Akteure zu vernetzen und Wertschöpfungsketten – z.B. im sanften Tourismus – zu entwickeln. So wird die Landschaft in Wert gesetzt.

Die Pärkepolitik des Bundes setzt gezielt auf ein Zusammenspiel zwischen Landschaftsschutz und wirtschaftlicher Entwicklung.[42] *Die drei im Bundesrecht verankerten Parkkategorien (Nationalpark, regionaler Naturpark, Naturerlebnispark) bieten Flexibilität für massge-*

Die Pärkepolitik des Bundes setzt gezielt auf ein Zusammenspiel zwischen Landschaftsschutz und wirtschaftlicher Entwicklung.

42 Die rechtliche Grundlage hierfür war die Revision des eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetzes von 2007. Ausführliche Informationen zur Pärkepolitik des Bundes siehe Webseite des Bundesamts für Umwelt (BAFU, 2016).

schneiderte Lösungen. Die Initiative zur Gründung von «Pärken von nationaler Bedeutung» muss aus den Regionen kommen und politisch breit abgestützt sein. Der Bund bietet lediglich Anreize in Form finanzieller Unterstützung und eines nationalen Labels. Im Gegenzug müssen Anforderungen erfüllt (z.B. hoher Landschaftswert, gewisse Mindestgrösse) und Leistungen erbracht werden (z.B. zur Pflege der Landschaft).
Landesweit waren Mitte 2016 bereits 16 Pärke von nationaler Bedeutung anerkannt; drei weitere hatten ihre Kandidatur eingereicht. Ihre Gesamtfläche beträgt rund 6300 km² oder gut 15 % des Landes. Angesichts dieses Erfolgs stimmten National- und Ständerat 2014 für eine Verdoppelung der Finanzmittel des Bundes auf jährlich 20 Mio. Fr. Die meisten Parkprojekte befinden sich in den Alpen, im Voralpenland und im Jura (vgl. Abb. 25). *Die Pärkepolitik des Bundes sorgt so für wichtige Impulse im Berggebiet. Sie wirkt als Katalysator für regionale Initiativen und bietet ein neues Instrumentarium zur Verknüpfung von Landschaftsschutz und regionaler Wirtschaftsentwicklung.*

Box 29

Landwirtschaftliche Direktzahlungen: Die Anreizstrukturen richtig setzen

Die Landwirtschaft stellt in peripheren Regionen häufig die wichtigste Einkommensquelle dar. Dabei werden im Schweizer Durchschnitt über 60 % des bäuerlichen Einkommens durch staatliche Subventionen finanziert. Aber die teure und marktverzerrende Landwirtschaftspolitik ist für das Berggebiet ein «schlechtes Geschäft». Zum einen schadet der Agrarprotektionismus über die hohen Lebensmittelpreise dem Tourismus, dessen Wettbewerbsfähigkeit durch den starken Franken ohnehin stark beeinträchtigt ist. Zum anderen fliessen die landwirtschaftlichen Direktzahlungen überwiegend in die Intensivlandwirtschaft des Mittellandes. Entgegen einer weit verbreiteten Einschätzung erreicht nur ein Bruchteil der Subventionen die Berglandwirtschaft. Obwohl Sömmerungsgebiete über einen Drittel (35 %) der gesamten Landwirtschaftsfläche in der Schweiz ausmachen, fliesst lediglich ein Zwanzigstel (5 %) der Direktzahlungen dorthin.[43] *Absolut gesehen sind es 150 Mio. Fr. von insgesamt 2.8 Mrd. Fr. Vor der Agrarpolitik 2014 lag der Anteil der Alpwirtschaft sogar noch niedriger.*
Aus ökonomischer, aber auch aus ökologischer Sicht wäre ein massiver Abbau der marktverzerrenden und für den Steuerzahler enorm kostspieligen Agrarsubventionen dringend geboten. Das im internationalen Vergleich besonders hohe Subventionsniveau innerhalb der Schweiz ist zu reduzieren. Aus Sicht des Berggebietes wäre dabei auch eine Umschichtung innerhalb der Direktzahlungssystems wünschenswert. Die Transfers sollten zielgenauer auf den Erhalt alpiner Kulturlandschaften ausgerichtet werden. Diese sind nicht nur prägend für das Erscheinungsbild und die Identität des Berggebietes, sondern sie sind auch ein wichtiges Kapital für den Bergtourismus. Vor allem aber geht es hier um die Pflege eines öffentlichen Guts für die Agglomerationsbewohner des Mittellandes, denen die Berge als Erholungsraum dienen. 74 % der Schweizer leben in Agglomerationen und letztlich sind es vor allem sie, die die Zeche für die Agrarsubventionen zahlen.

Obwohl Sömmerungsgebiete über 35 % der Schweizer Landwirtschaftsfläche ausmachen, fliessen nur 5 % der Direktzahlungen dorthin.

Box 30

Geordneter Rückzug: Das vermeintliche Ende zum Neuanfang machen

In abgelegenen Bergregionen findet seit langem ein schleichender Rückzug statt. Alpwiesen verganden, kleinere Weiler werden aufgegeben, nicht mehr genutzte Ökonomiegebäude verfallen. Dort wo Schrumpfungsprozesse nicht mehr aufzuhalten sind, bedarf es Strategien für den geordneten Rückzug. Tatsächlich gibt es zahlreiche Beispiele, wie dies gelingen kann.
«Teilzeit-Täler» und andere extensive Nutzungsformen: *Übertrieben scheint die Sorge vor der kompletten «Stilllegung» ganzer Talschaften, denn bereits heute gibt es in den Alpen zahlreiche Täler, die nicht mehr ganzjährig besiedelt sind und im Winter «geschlossen» wer-*

43 (1) Angaben zu den Direktzahlungen: BLW 2015. (2) Angaben zur den Flächen: BFS 2005a.

den. Während der Sommermonate hingegen werden sie von Landwirten zur Sömmerung, von Zweitwohnungsbesitzern und Touristen genutzt und erwachen so zu neuem Leben. Beispiele sind das Turtmanntal (VS), die Greina-Hochebene (GR), das Rosenlauital (BE), das Murgtal (SG) oder das Bavonatal (TI). Extensive Nutzungsformen haben in höheren Gebirgslagen ohnehin (wetterbedingt) eine lange Tradition – in Form von bewirtschaften Alpen, Maiensässen, Passstrassen oder Berghütten.

Stiftungen, Vereine, Genossenschaften: *Durch Rückzugsprozesse entstehen Freiräume für neue Initiativen, häufig auch auf genossenschaftlicher und gemeinnütziger Basis. Im Tessiner Bavonatal unterstützt die* Fondazione Valle Bavona *seit 1990 mit Spenden und Freiwilligenarbeit Massnahmen zum Erhalt der Infrastruktur, der Kulturlandschaft und des baulichen Erbes.*[44] *In Graubünden machte die* Stiftung Schatzinsel Alp Flix *die Erforschung der Artenvielfalt zum Schwerpunkt ihrer Aktivitäten. Im Oberwallis hat die Genossenschaft* Pro Binntal *das historische Hotel Ofenhorn saniert und wieder in Betrieb genommen. Dieses spielt für den sanften Tourismus im Landschaftspark Binn eine entscheidende Rolle.*[45] *Auch in Uri wurde der Wiederaufbau des Gebäudeensembles um das Gotthard-Hospiz und seine heutige Nutzung mit Hotel und Restaurant durch die Stiftung* Pro San Gottardo *organisiert.*[46] *Viele Berghütten – wichtige Kristallisationskerne für den sanften Tourismus in peripheren Räumen – werden von Vereinen betrieben. Allein der* Schweizer Alpenclub *unterhält 152 SAC-Hütten, von denen viele in den letzten Jahren mit viel Aufwand modernisiert wurden.*[47] *Die 2005 auf Initiative des Schweizer Heimatschutzes gegründete* Stiftung Ferien im Baudenkmal *hat schon zwei Dutzend historische Gebäude saniert und vermietet sie erfolgreich als Ferienwohnungen.*[48]

Die «Rustici-Verordnung» und der Erhalt landschaftsprägender Bauten: *Ein verbreitetes Phänomen im Berggebiet ist der Verfall ehemals landwirtschaftlich genutzter Gebäude und Kulturlandschaften. Das Beispiel der Tessiner Rustici zeigt, dass Investitionen in Zweitwohnungen dem entgegenwirken können, solange sie eingebettet sind in ein entsprechendes Regelwerk. Das Bauen ausserhalb der Bauzone unterliegt dem Bundesrecht. Dieses erlaubt den Umbau von historischen Ökonomiegebäuden nur dann, wenn die betroffenen Bauten ein prägender Bestandteil der Kulturlandschaft sind und wenn diese Landschaft durch kantonale Nutzungsplanung unter Schutz gestellt wurde. Im Tessin beispielsweise liegen ca. 10 000 Rustici in solchen landschaftlichen Schutzzonen – die auf langjährigen Druck durch den Bund vom Kanton ausgeschieden wurden. Sie können ausgebaut werden, solange dies in traditioneller Bauweise erfolgt und sich ins Landschaftsbild einfügt. Zugleich finanziert der Kanton die Pflege der Kulturlandschaft in diesen Gebieten, z.B. durch den Erhalt von Trockenmauern.*

Die «Grimselwelt» lebt von der Wasserkraft: *Die Täler der Region Oberhasli (BE) sind über den gesamten Winter – wenn Susten-, Grimsel- und Brüningpass geschlossen sind – von der Aussenwelt weitgehend abgeschnitten. Ohne die Wasserkraft – und die damit verbundenen Transfers – wären sie wohl bereits dem demografischen und wirtschaftlichen Niedergang anheimgefallen. Die* Kraftwerke Berner Oberland *sind nicht nur der wichtigste Arbeitgeber, Investor und Steuerzahler in dieser peripheren Region, sondern sie unterhalten auch einen Grossteil der touristischen Infrastruktur im Oberhasli. Sie betreiben fünf Bergbahnen, die auch für Touristen zugänglich sind; ein Besucherzentrum, das unter anderem Kraftwerksführungen anbietet sowie vier Hotels (z.B. das Grimsel-Hospiz). Ihre Präsenz in dieser Region ist derart umfassend, dass diese auch als «Grimselwelt» bezeichnet wird.*[49]

Diese Beispiele zeigen, dass sich entleerende Bergregionen durchaus stabilisieren lassen. Voraussetzungen dafür sind jedoch tragfähige Nutzungskonzepte und Akteure, die diese erfolgreich umsetzen. Wo diese fehlen, bleibt am Ende nur ein geordneter Rückzug.

Extensive Nutzungsformen haben in höheren Gebirgslagen klimabedingt eine lange Tradition.

44 Fondazione Valle Bavona *(www.bavona.ch/)*
45 Genossenschaft Pro Binntal *(www.ofenhorn.ch/en/)*, Landschaftspark Binn *(www.landschaftspark-binntal.ch/)*
46 Stiftung Pro San Gottardo *(www.passosangottardo.ch)*
47 Schweizer Alpenclub *(www.sac-cas.ch/huetten.html)*
48 Stiftung Ferien im Baudenkmal *(www.magnificasa.ch)*
49 Grimselwelt *(www.grimselwelt.ch)*

8.3_ Unterstützung des Bundes für periphere Räume

Der Bund hat die Ausarbeitung von Strategien für potenzialarme Räumen im Rahmen der NRP an die Kantone delegiert. Graubünden, Tessin, Uri, Wallis und einige andere Kantonen haben begonnen, sich dieser schwierigen Aufgabe anzunehmen. Im Rahmen der NRP fördert der Bund auch Projekte in potenzialarmen Räumen. Die entsprechenden Grundlagen und die in der Projektarbeit gewonnenen Erfahrungen werden auf der Wissensplattform für Regionalentwicklung *regiosuisse* zusammengetragen und verbreitet. *regiosuisse* vernetzt Wissenschaftler und Praktiker im Bereich der Regionalentwicklung und wird von den zuständigen Bundesämtern finanziert.

Sowohl die NRP-Förderung wie auch das Wissensmanagement über die Plattform *regiosuisse* umfassen jedoch ein breites Spektrum von regionalen Entwicklungsthemen. Auch räumlich betreffen sie nicht nur potenzialarme Räume oder das Berggebiet, sondern auch andere Landesteile. Angesichts der spezifischen Probleme schrumpfender und peripherer Gebiete stellt sich jedoch die Frage, wie das dafür nötige Wissen und die damit verbundenen Aktivitäten in den Kantonen besser gebündelt werden könnten, um Best Practice zu verbreiten. Konkret könnte der Bund beispielsweise die Möglichkeit prüfen, durch eine Umschichtung von Fördermitteln im Rahmen der NRP innovative Lösungsansätze für periphere Räume gezielter zu unterstützen.

Ein mögliches Vorbild dafür wären die «Modellvorhaben für nachhaltige Raumentwicklung».[50] In der nunmehr dritten Phase dieses Programms für 2014 – 2018 wurden von 149 eingereichten Projekten 31 ausgewählt, die mit insgesamt 3.7 Mio. Fr. gefördert werden. Die Projekte müssen zu einem von fünf Themenschwerpunkten passen. Voraussetzung für die Förderung sind innovative Ansätze oder Methoden mit Vorbildcharakter. Da die Projekte meist interdisziplinäre Fragen aufwerfen, sind neben dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und dem Seco sechs weitere Bundesämter eingebunden.

Denkbar wäre ein ähnlich strukturiertes Programm für potenzialarme Räume, bzw. zum Strukturwandel im Berggebiet. Gewisse Themenschwerpunkte wären vorgegeben, z.B. innovative Lösungen für die Grundversorgung, Digitalisierung oder Strategien zur Mobilisierung von Zweitwohnungsbesitzern. Die Umsetzung der Projekte würde wissenschaftlich begleitet werden, die Ergebnisse evaluiert. Finanzieren liesse sich ein solches Programm durch eine Umschichtung von Mitteln innerhalb des NRP.

50 Bundesamt für Raumentwicklung, Modellvorhaben (Siehe auch: *www.are.admin.ch/themen/raumplanung/modellvorhaben/2014-2018/index.html?lang=en*)

Fazit: Periphere und dünn besiedelte Regionen werden auch als «potenzialarme Räume» bezeichnet. Sie leiden vielfach unter Überalterung, Abwanderung und einer Erosion wirtschaftlicher Strukturen. Ein schlichtes «Ansubventionieren» gegen solche Schrumpfungsprozesse ist teuer und wenig effektiv. Stattdessen bedarf es innovativer Lösungen für einen kostengünstigen Service Public, wie Rufbus-Systeme oder Postagenturen in Dorfläden. Zudem bedarf es Strategien zur Aktivierung spezifischer Wertschöpfungspotenziale. Dazu zählen Dienstleistungen, für die Abgeschiedenheit ein Standortvorteil ist, wie Internate oder Rehakliniken. Auch die Digitalisierung schafft neue Potenziale, beispielsweise in Form von Telearbeit oder dem Online-Vertrieb regionaler Produkte.

Ein schlichtes «Ansubventionieren» gegen Schrumpfungsprozesse ist teuer und wenig effektiv.

Zahlreiche neue Regionalpärke sind eine Chance, die Landschaft in Wert zu setzen und Wertschöpfungsketten im sanften Tourismus zu entwickeln. Dort wo Schrumpfungsprozesse weit fortgeschritten sind, bedarf es aber auch Strategien für einen «geordneten Rückzug». Extensive Nutzungsformen haben in den Bergen eine lange Tradition (z.B. Maiensässe oder «Teilzeit-Täler», die nur im Sommer genutzt werden) und es gibt auch innovative Beispiele hierfür, wie die Umnutzung von Rustici als Zweitwohnungen unter der Bedingung, dass die dazugehörige Kulturlandschaft ebenfalls gepflegt wird. Um derartige Ansätze weiterzuentwickeln und zu verbreiten, könnte der Bund im Rahmen der NRP ein Programm zur Förderung von Modellvorhaben für potenzialarme Räume ins Leben rufen.

Zusammenfassung: Eine wirtschaftliche Zukunft für das Berggebiet

Das Schweizer Berggebiet steht wirtschaftlich unter Druck. Schon länger hatten viele Regionen im Jura- und Alpenbogen mit den topografisch bedingten Standortnachteilen und einem schleichenden demografischen Wandel (alternde Bevölkerung, «Brain Drain») zu kämpfen. In jüngster Zeit kommen nun mehrere «externe Schocks» hinzu, die zu einem verschärften Strukturwandel in wichtigen Branchen der Bergwirtschaft führen: Der harte Franken im Tourismus, die Zweitwohnungsinitiative in der Baubranche und die tiefen Strompreise in der Wasserkraft.

Um die damit verbundenen Anpassungsprozesse zu meistern, bedarf es Strategien zur Aktivierung neuer Wertschöpfungsquellen statt zusätzlicher Subventionen. Es bedarf einer Konzentration begrenzter Finanzmittel auf Bereiche mit Wachstumspotenzial statt deren Verteilung nach dem Giesskannenprinzip. Es bedarf eines aufrichtigen Umgangs mit Schrumpfungsprozessen sowie der Bereitschaft, den Wandel wirtschaftlicher Strukturen auch zuzulassen, statt ihn durch strukturerhaltende Massnahmen zu behindern. In einigen Fällen bedeutet dies auch einen geordneten Rückzug. Die vorliegende Studie zeigt Wege auf, wie sich die wirtschaftliche Basis des Berggebietes stabilisieren und erneuern lässt.

Ein Treiber des Strukturwandels ist die Digitalisierung, aber gerade daraus ergeben sich auch Chancen für das Berggebiet. Diese ermöglicht es beispielsweise Telearbeitern und Firmen aus entlegenen Regionen, an globalen Wertschöpfungsketten teilzunehmen. Mit Hilfe des Online-Handels können die Produzenten regionaler Spezialitäten im Berggebiet neue Kunden im Unterland gewinnen. Innovative Tourismusanbieter können digitale Vermarktungskanäle nutzen und die Sharing Economy eröffnet neue Möglichkeiten, um aus «kalten Betten» «warme» zu machen.

Die Schweiz und das Berggebiet (Kapitel 2)

Es gibt keine einheitliche Definition des Berggebietes und damit auch keine eindeutige geografische Abgrenzung. Tendenziell jedoch lässt sich etwa die Hälfte der Landesfläche dem Berggebiet zuordnen (die «obere Hälfte» der Schweiz umfasst Gebiete über 1080 m). Dieses weiträumige Gebiet im Alpen- und Jurabogen ist sehr heterogen – es gibt Agglomerationen, Tourismuszentren, Industriestandorte und entlegene Talschaften. Entsprechend differenziert müssen die Entwicklungsstrategien sein.

Das Berggebiet befindet sich in vielfältigen Austauschbeziehungen mit den Siedlungs- und Wirtschaftszentren des Mittellandes, z.B. durch Wertschöpfungsketten, Berufspendler oder Zweitwohnungsbesitzer. Diese gilt es für die Bewältigung des Strukturwandels im Berggebiet zu nutzen. Aber auch die Ballungsräume profitieren von einer symbiotischen Beziehung mit dem Berggebiet: Die hohe Lebens- und Standortattraktivität

der Schweizer Städte verdankt sich unter anderem der landschaftlichen Schönheit und dem hohen Freizeitwert der gebirgigen Landesteile in ihrer Nähe. Durch die wachsende Bevölkerungsdichte im Mittelland gewinnen diese Qualitäten weiter an Bedeutung.

Der Bund verfügt über keine explizite Berggebietspolitik. 2015 verabschiedete der Bundesrat als Antwort auf die Motion Maissen zwar einen Bericht zur «Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete», aber dieser blieb inhaltlich vage und hatte keine konkreten operativen Auswirkungen. Spezifische strukturpolitische Instrumente für das Berggebiet gibt es nicht. Die Förderung im Rahmen der NRP betrifft die gesamte Schweiz ausserhalb der Metropolen.

Innerhalb des föderalen Finanzsystems fliessen erhebliche, in ihrer Ausgestaltung politisch teils umstrittene Transfers ins Berggebiet, nicht nur über den interkantonalen Finanzausgleich, sondern auch in Form des historisch gewachsenen Systems der Wasserzinsen, landwirtschaftlichen Direktzahlungen usw. Im Kanton Graubünden etwa werden 12% aller öffentlichen Ausgaben vom Bund finanziert. Milliardenbeträge aus Bundesmitteln fliessen zudem in Infrastrukturprojekte mit fragwürdigem Kosten-Nutzen-Verhältnis. So kostete der Bau der kaum befahrenen A16 (Transjurane) 6.3 Mrd. Fr. Hätte man für «nur» 2.3 Mrd. Fr. eine Schnellstrasse gebaut, hätte man mit den eingesparten 4 Mrd. Fr. theoretisch die Kantone Neuenburg und Jura sowie alle ihre Gemeinden entschulden können.

Herausforderungen des Strukturwandels (Kapitel 3)

In Standortrankings offenbaren sich die strukturellen Schwächen der gebirgigen Landesteile. So finden sich etwa im «Kantonalen Wettbewerbsindikator» der UBS auf den letzten 10 Rängen ausschliesslich Bergkantone. Auch bei der kleinräumigeren Betrachtung von 108 Schweizer Regionen zeigt sich ein Gefälle bei der Wettbewerbsfähigkeit zwischen «Ober- und Unterland». Schaut man sich die dem Ranking zugrundeliegenden 50 Einzelindikatoren genauer an, so zeigt sich, dass nur ein Teil des schlechten Abschneidens auf das «topografische Schicksal» zurückzuführen ist, d.h. auf schlechte Erreichbarkeit und dünne Besiedlung. Vielmehr gibt es auch im Berggebiet Standortfaktoren, die sich durch gute Politik verbessern lassen. Beispiele sind die Bereiche Staatsfinanzen und Innovation.

Entsprechende Strategien zur Stärkung der wirtschaftlichen Basis müssen jedoch den spezifischen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken («SWOT-Analyse») einer Region Rechnung tragen. Je nach regionalen Gegebenheiten gibt es unterschiedliche potenzielle Wachstumsmotoren. Einige Bergregionen profitieren von ihrer Nähe zu städtischen Zentren, in anderen sind Tourismusdestinationen die primären Wertschöpfungsquellen. Anderswo ergeben sich Potenziale zur wirtschaftlichen Entwicklung durch Verkehrsknoten oder durch grosse Unternehmen und ihre

Zuliefernetzwerke. Auch die optimale Steuerstrategie, z.B. die Entscheidung ob man eher auf das Steuersubstrat von Firmen oder Privatpersonen setzt, ist abhängig von den spezifischen Ausgangsvoraussetzungen.

Gebietsreformen und Talschaftsfusionen (Kapitel 4)

Um den Strukturwandel zu meistern, müssen im Berggebiet Kräfte gebündelt und kleinteilige Strukturen überwunden werden. Es bedarf insbesondere einer besseren Zusammenarbeit in funktionalen Räumen, wie Agglomerationen (z.B. durch Agglomerationsprogramme) und Tourismusdestinationen (z.B. durch Destinationsstrategien). Der wichtigste Typus funktionaler Räume im Berggebiet ist jedoch die Talschaft, denn diese Landschaftskammern bilden auch wirtschaftliche und soziale Einheiten. Zudem schafft die Konzentration unterschiedlicher Raumansprüche auf dem Talboden (z.B. durch Siedlung, Verkehr, Landwirtschaft) und die damit verbundenen Nutzungskonflikte Bedarf für die Koordination der Raumplanung über Gemeindegrenzen hinweg («Talbodenproblematik»). Entsprechend bedeutend ist ein bislang wenig wahrgenommener Trend zur Bildung von Talgemeinden.

2000 – 2015 gab es im Berggebiet 43 Gruppenfusionen ganzer Talschaften oder Talabschnitte (in grossen Tälern) mit durchschnittlich 5,5 Gemeinden. Die Hälfte der Talschaftsfusionen gab es in nur zwei Kantonen: Graubünden (15) und Tessin (8). Die meisten Fusionsprojekte entstanden durch lokale Initiativen, aber Kantone können hierfür geeignete Voraussetzungen schaffen, etwa durch die Beseitigung von Fehlanreizen im innerkantonalen Finanzausgleich. In Glarus stimmte die Landsgemeinde für eine kantonale Gebietsreform, die die Zahl der Gemeinden von 25 auf 3 reduzierte. Alternativen zu Fusionen sind regionale Zweckverbände und raumplanerische Koordinationsinstrumente. Beispiele für eine bessere Koordination der Raumnutzung auf dem Talboden sind die kantonale Richtplanung in Uri, das Raumkonzept Toggenburg (SG) und das regionale Entwicklungskonzept Fricktal (AG).

Zukunftsstrategien für den Bergtourismus (Kapitel 5)

Der Tourismus ist eine tragende Säule der Wirtschaftsstruktur in weiten Teilen des Berggebietes und eine Stabilisierung der Branche von entsprechender Bedeutung. Der klassische Bergtourismus befindet sich aus vielerlei Gründen im Umbruch – ein Strukturwandel, der nun durch die Frankenaufwertung forciert wird. Ein wichtiger Bestandteil des Anpassungsprozesses an veränderte Rahmenbedingungen ist ein Marktaustritt schwacher Firmen und das Wachstum erfolgreicher Unternehmen (z.B. durch Produktinnovation und Investitionen). So hat beispielsweise die Zahl der Hotels in der Schweiz innerhalb einer Dekade um 12 % abgenommen, während die Gesamtbettenzahl gleich blieb. Während kleine Skigebiete geschlossen wurden, investierten grosse Bergbahnbetriebe

teils massiv. Eine Liberalisierung des Agrarhandels würde Hotellerie und Gastronomie auf der Kostenseite erheblich entlasten.

Einige Top-Destinationen können dem hohen Kostenniveau in der Schweiz durch Spezialisierung auf das Luxussegment begegnen. Andere Tourismusorte sollten sich auf bestimmte Marktsegmente spezialisieren und entsprechende Destinationsstrategien verfolgen. Beispiele für solche Nischenstrategien sind Vals (Wellness) oder Grächen (Familien). Eine weitere Stossrichtung sind effektives Marketing und Vertrieb – etwa durch den Zusammenschluss regionaler Marketingorganisationen (z.B. Engadin), die Dachmarke Graubünden oder der Aufbau der Promotionsgesellschaft Wallis. Wichtig sind auch Produktinnovation und Produktbündelung, wie das Fallbeispiel der Weissen Arena Flims illustriert. Der Bund fördert den Strukturwandel im Tourismus durch eine Reihe von Instrumenten, z.B. ein Impulsprogramm im Rahmen des NRP (200 Mio. Fr.) und das Innovationsprogramm Innotour. Solche staatlichen Hilfsprogramme sind jedoch nicht unproblematisch.

Zweitwohnungssektor und Bauwirtschaft im Wandel (Kapitel 6)

Der Bau von Zweitwohnungen war in weiten Teilen der Schweizer Alpen lange Haupttreiber der Baukonjunktur, kam aber infolge der Zweitwohnungsinitiative weitgehend zum Erliegen. Um Wertschöpfung in der Bauwirtschaft zu erhalten, müssen Investitionen in die Erneuerung des Bestandes umgelenkt werden und dazu bedarf es entsprechender Strategien. Die grosszügige Regelung zur Umwandlung von Erst- in Zweitwohnungen ist wirtschaftlich sinnvoll, kann jedoch unter bestimmten Umständen zur Abwanderung der einheimischen Bevölkerung aus dem Dorfzentrum an den Ortsrand führen («Doughnut-Effekt»). Aber der grosse Bestand von 350 000 – 400 000 Zweitwohnungen im Schweizer Berggebiet (je nach geografischer Abgrenzung) bringt nicht nur Herausforderungen mit sich, sondern auch Chancen. Einer dieser Chancen ist die Umwandlung von «kalten Betten» in warme, denn dadurch kann zusätzliche Wertschöpfung im Tourismussektor generiert werden.

Neue Geschäftsmodelle in der Parahotellerie, Online-Vermietungsplattformen wie Airbnb aber auch Vermietungsanreize im Rahmen von Zweitwohnungsabgaben könnten dazu beitragen. Derartige Abgaben sollten eingeführt werden, wenn sie in eine klare Strategie eingebettet sind. Die zweite grosse Chance besteht darin, Zweitwohnungsbesitzer und ihre Familien (ca. 1 Mio. Personen) als Investoren, Ideengeber und Miliztätige zu gewinnen. Sie verfügen über all jene Kapazitäten, die für den Strukturwandel benötigt werden und sind dem Berggebiet emotional verbunden. Instrumente zur Mobilisierung dieser «Ressource» wären z.B. ein «Rat der Zweitwohnungsbesitzer» auf Gemeindeebene (zu deren Einbezug in politische Entscheidungsprozesse) oder ein Ansprechpartner für Zweitwohnungsbesitzer als «Relationship-Manager», mit ähnlichen Aufgaben wie Alumni-Beauftragte an Hochschulen.

Clusterstrukturen und regionale Innovationssysteme (Kapitel 7)

Die räumliche Ballung wirtschaftlicher Aktivitäten steigert die Wettbewerbsfähigkeit einer Region durch Vernetzungseffekte. Solche Clusterstrukturen sind auch im Berggebiet zu finden – vielfach jedoch erst auf den zweiten Blick. Eine wichtige Kategorie stellen städtische Agglomerationen dar. In der Tourismusbranche haben sich um grössere Destinationen regionale Branchencluster entwickelt. In der Industrie gibt es räumliche Konzentrationen (z.B. Alpenrheintal) und mit der Uhrenindustrie im Jura sogar einen exportstarken Technologiecluster innerhalb des Schweizer Berggebietes. Innovationspotenzial existiert aber gerade auch im Berggebiet im Handwerk und in der Landwirtschaft. Dies zeigen internationale Fallbeispiele wie der Holzbaucluster in Vorarlberg und Obstanbau in Südtirol.

Tertiäre Bildungseinrichtungen sind wichtige Ankerinstitutionen regionaler Innovationssysteme und es gibt im Berggebiet einige Initiativen zu deren Stärkung. So gelang etwa dem Tessin der Aufbau einer eigenen Universität. Der Kanton Wallis hat mit der EPFL in Lausanne einen starken externen Partner gefunden, um in Sitten ein Campusareal zu entwickeln, auf dem bereits vorhandene Institutionen zusammengeführt werden. Da es den tertiären Bildungsinstitutionen im Berggebiet jedoch häufig an kritischer Masse mangelt, sollten sie sich stärker auf Kompetenzen mit Relevanz für das Berggebiet spezialisieren, um innerhalb der Schweizer Bildungslandschaft ein klareres Profil zu gewinnen.

Neue Perspektiven für periphere Räume (Kapitel 8)

Periphere und dünn besiedelte Regionen werden auch als «potenzialarme Räume» bezeichnet. Sie leiden oft unter Überalterung, Abwanderung und einer Erosion wirtschaftlicher Strukturen. Ein schlichtes «Ansubventionieren» gegen solche Schrumpfungsprozesse ist teuer und wenig effektiv, ihre Tabuisierung erschwert die Suche nach geeigneten Lösungen. So bedarf es etwa pragmatischer Ansätze für einen kostengünstigen Service Public, wie Rufbus-Systeme oder Postagenturen in Dorfläden. Zudem bedarf es Strategien zur Aktivierung spezifischer Wertschöpfungspotenziale. So gibt es durchaus Dienstleistungen, für die Abgeschiedenheit ein Standortvorteil ist, wie Internate oder Rehabilitationskliniken. Auch die Digitalisierung schafft neue Potenziale, beispielsweise in Form von Telearbeit oder dem Online-Vertrieb regionaler Produkte. Zahlreiche neu gegründete Regionalpärke sind eine Chance, die Landschaft in Wert zu setzen und Wertschöpfungsketten im sanften Tourismus zu entwickeln.

Peripheren Räumen mangelt es häufig nicht an Potenzialen, sondern an handlungsfähigen Akteuren, die die Potenziale erschliessen. Entsprechend wichtig ist gerade auch für diese Gebiete die Mobilisierung von Zweitwohnungsbesitzern als Akteure des Wandels sowie Gemeindefusionen innerhalb von Talschaften. Aber es gibt auch Regionen, in denen

Schrumpfungsprozesse soweit fortgeschritten sind, dass es Strategien für einen «geordneten Rückzug» bedarf. Die Angst davor scheint übertrieben, denn extensive Nutzungsformen haben in den Bergen eine lange Tradition – z.B. Maiensässe oder «Teilzeit-Täler», die nur im Sommer genutzt werden. Zudem gibt es auch innovative Beispiele hierfür, wie die Umnutzung von Rustici als Zweitwohnungen unter der Bedingung, dass die dazugehörige Kulturlandschaft ebenfalls gepflegt wird. Durch eine Umschichtung von Mitteln innerhalb der NRP könnten innovative Lösungsansätze für potenzialarme Räume gezielter gefördert werden.

Die Berggebiets-Akteure und ihre Rollen

Um den wirtschaftlichen Strukturwandel im Berggebiet erfolgreich zu bewältigen, sind verschiedene Akteure gefordert. Seitens des Bundes scheint eine Weiterentwicklung der bislang eher vagen Berggebietspolitik geboten, um diese strategisch fokussierter und operativ relevanter zu machen. Aber auch die Vertreter des Berggebietes sollten ihre Rollen überdenken. Sinnvoll scheinen eine stärkere Ausrichtung der Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) auf Strategien zur Bewältigung des Strukturwandels sowie der Aufbau eines nationalen Kompetenzclusters zu Berggebietsfragen – beispielsweise durch den Aufbau eines «Hauses der Berge» in Bern. Eine Kompetenzlücke gibt es derzeit noch hinsichtlich ökonomischer Themen; auf nationaler Ebene fehlt eine wirtschaftliche Instanz zum Berggebiet – vergleichbar mit dem Wirtschaftsforum Graubünden.

Am Ende jedoch muss der eigentliche Strukturwandel im Berggebiet selber erfolgen, und diesbezüglich sind die Akteure vor Ort gefordert. Unternehmer müssen alte Geschäftsmodelle anpassen und neue entwickeln, z.B. im Tourismus oder in der Bauwirtschaft. Kantone und Gemeinden können durch Gebietsreformen und die Zusammenarbeit innerhalb von funktionalen Räume handlungsfähige politisch Strukturen schaffen. Die Einwohner des Berggebietes müssen als Stimmbürger, Miliztätige und Arbeitnehmer bereit sein für den Wandel althergebrachter Strukturen. Und die Zweitwohnungsbesitzer sollten sich in diesen Prozess aktiv einbringen. Ihre Investitionen, ihr Engagement und Knowhow sind entscheidender für die wirtschaftliche Zukunft des Berggebietes als föderale Finanztransfers.

Anhang: Talschaftsfusionen 2000-2015

	Kanton	*Name neue Gemeinde*	*Jahr des Inkrafttretens*	*Zahl der ursprünglichen Gemeinden*	*Einwohnerzahl neue Gemeinde (2013)*	*Fläche neue Gemeinde (km²)*
1	GR	Ferrera	2008	2	88	75.46
2	GR	Andeer	2009	3	902	46.3
3	GR	Val Müstair	2009	6	1565	198.65
4	GR	Bregaglia	2010	5	1564	251.45
5	GR	Lumnezia	2013	8	2118	159.81
6	GR	Safiental	2013	4	912	151.42
7	GR	Valsot	2013	2	910	158.95
8	GR	Arosa	2013	8	3301	154.79
9	GR	Ilanz/Glion	2014	13	4286	133.48
10	GR	Albula/Alvra	2015	7	1347	93.63
11	GR	Vals	2015	2	1006	175.56
12	GR	Domleschg	2015	5	1941	45.94
13	GR	Zernez	2015	3	1153	344.04
14	GR	Scuol	2015	6	2350	438.63
15	GR	Calanca	2015	4	206	37.72
16	TI	Isorno	2001	3	324	17.1
17	TI	Acquarossa	2004	9	1862	61.7
18	TI	Maggia	2004	7	2554	111.32
19	TI	Lavizzara	2004	6	563	187.5
20	TI	Alto Malcantone	2005	5	1373	22.1
21	TI	Blenio	2006	5	1708	263.9
22	TI	Cevio	2006	3	1163	151.4
23	TI	Centovalli	2009	3	1177	51.39
24	TI	Serravalle	2012	3	2089	97.0
25	TI	Faido	2012	8	2993	126.3
26	VS	Ernen	2005	4	538	35.4
27	VS	Obergoms	2009	3	662	155.6
28	VS	Anniviers	2009	6	2644	243.1
29	VS	Naters	2013	3	9496	147.04
30	GL	Glarus Nord	2011	8	17335	146.98
31	GL	Glarus	2011	4	12422	107.2
32	GL	Glarus Süd	2011	13	9836	430
33	FR	Haut-Intyamon	2002	4	1445	60.44
34	FR	Val-de-Charmey	2014	2	2354	112.15
35	JU	Clos du Doubs	2009	7	1300	61.86
36	JU	Val Terbi	2013	3	2620	38.86
37	NE	Val-de-Travers	2009	9	10913	124.94
38	NE	Val-de-Ruz	2013	15	16172	124.26
39	AG	Mettauertal	2010	5	1924	21.56
40	BE	Plateau de Diesse	2014	3	2031	25.52
41	LU	Escholzmatt-Marbach	2013	2	4324	106.39
42	SG	Neckertal	2009	3	4036	49.03
43	SH	Thayngen	2009	5	5151	19.92
			Durchschnitt	**5.5**	**3364**	**129**

Verzeichnis der Textboxen

Box 1: Grossraum München: Symbiose zwischen Metropole und Berggebiet 17
Box 2: Ein Haus der Berge als Kompetenzcluster und Dialogplattform 18
Box 3: Infrastrukturelle Grossprojekte als vertane Chance für das Berggebiet 21
Box 4: Mögliche Steuerstrategien der Bergkantone 30
Box 5: Talschaftsfusionen: Drei Fallbeispiele 36
Box 6: Die ordnende Hand des Kantons auf dem Urner Talboden 38
Box 7: Das Skigebiet Flims-Laax als Pionier des Strukturwandels 45
Box 8: Projektidee: «Die Schweiz zum Nulltarif» als App 46
Box 9: Eine Potenzialanalyse für den Tourismusstandort Graubünden 48
Box 10: Projektidee: Ein UNESCO-Welterbe Schweizer Bergtourismus 49
Box 11: Die Zweitwohnungsinitiative und ihre Ausführungsgesetzgebung 53
Box 12: Das Zweitwohnungsgesetz und das Risiko eines «Doughnut-Effekts» 55
Box 13: Die Dos und Don'ts von Zweitwohnungsabgaben 57
Box 14: Relationship-Management für Zweitwohnungsbesitzer 59
Box 15: Steuerliche Anreize zur Verlegung des Erstwohnsitzes 60
Box 16: Abschied vom Giesskannenprinzip: Stärken stärken, Kräfte bündeln 62
Box 17: Graubünden: Ein neuer Campus für die HTW-Chur 64
Box 18: Südtirol 1: Innovationen und Innovationspolitik im Berggebiet 67
Box 19: Tirol: Zweitwohnungsbesitzer als Business Angels und Startup-Investoren 68
Box 20: Südtirol 2: Eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft und ihre Erfolgsfaktoren 68
Box 21: Voralberg: Tadition und Innovation im Holzbau 69
Box 22: Ostdeutschland: Neue Strategien im Umgang mit Schrumpfungsprozessen 71
Box 23: Innovativer Service Public: Die öffentliche Grundversorgung neu denken 75
Box 24: Revitalisierung von Ortskernen: Der Verödung entgegenwirken 76
Box 25: Abgeschiedenheit als Standortvorteil: Aus der Not eine Tugend machen 76
Box 26: Chancen der Digitalisierung 1: Von Telearbeitern und Mountain Hubs 77
Box 27: Chancen der Digitalisierung 2: Online-Vertrieb regionaler Produkte 77
Box 28: Regionalpärke: Die Landschaft in Wert setzen 78
Box 29: Landwirtschaftliche Direktzahlungen: Die Anreizstrukturen richtig setzen 79
Box 30: Geordneter Rückzug: Das vermeintliche Ende zum Neuanfang machen 79

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz (1850 – 2015)	7
Abbildung 2:	a) Metropolitanregionen der Schweiz	10
	b) Raumtypologie gemäss ETH-Studio Basel	10
Abbildung 3:	Die obere Hälfte der Schweiz (Gebiete über 1080 Metern)	13
Abbildung 4:	«Gebirgigkeit» der Kantone gemäss den Kriterien des Finanzausgleichs	14
Abbildung 5:	a) Erreichbarkeitsgebirge der Schweiz	16
	b) Funktionale Räume gemäss Raumkonzept Schweiz	16
Abbildung 6:	Föderale Finanztransfers am Beispiel Graubündens	22
Abbildung 7:	Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im Vergleich	23
Abbildung 8:	Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Regionen	24
Abbildung 9:	Die Standortstärken und -schwächen ausgewählter Bergkantone	25
Abbildung 10:	Standortranking der Kantone auf Ebene der acht «Wettbewerbssäulen»	27
Abbildung 11:	Potenzielle Wachstumsmotoren im Alpenraum	31
Abbildung 12:	Talschaftsfusionen in der Schweiz (2000 – 2015)	35
Abbildung 13:	Wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus im Berggebiet	39
Abbildung 14:	Hotelübernachtungen in alpinen Tourismusregionen (2000 – 2014)	40
Abbildung 15:	Preisniveau des Schweizer Tourismus im internationalen Vergleich	42
Abbildung 16:	Konsolidierung in der Schweizer Hotellerie (2005 – 2015)	43
Abbildung 17:	Anteil und Anzahl der Zweitwohnungen nach Kanton	50
Abbildung 18:	Gemeinden mit mehr als 20 Prozent Zweitwohnungen	51
Abbildung 19:	Rückgang der Baubewilligungen im Alpenraum (2011 – 2015)	52
Abbildung 20:	Kapazitätsauslastung von Tourismusorten im Jahresverlauf	56
Abbildung 21:	Universitäten und Fachhochschulen in der Schweiz	63
Abbildung 22:	Anteil der Arbeitsplätze im 2. Sektor im Berggebiet und in der übrigen Schweiz	65
Abbildung 23:	Die Schweizer Uhrenbranche clustert im Jurabogen	66
Abbildung 24:	a) Potenzialarme Räume Graubündens	73
	b) Schema eines Problemlösungsraums	73
Abbildung 25:	Pärke und Parkprojekte von nationaler Bedeutung	78

Literaturverzeichnis

Akademien der Wissenschaften Schweiz (2016): Brennpunkt Klima Schweiz – Grundlagen, Folgen und Perspektiven. Swiss Academies Report 11 (5).

Amstalden, Michael (2015): Zukunft der Industrie im Schweizer Berggebiet. *http://www.sab.ch/fileadmin/user_upload/customers/sab/Publikationen_der_SAB/Zukunft_der_Industrie_im_Schweizer_Berggebiet_2_08.pdf*. Zugriff: 15.06.2016.

Amt für Nationalstrassenbau des Kantons Wallis (2016): A9 – Geschichte und Finanzierung. *http://www.a9-vs.ch/index.php?id=43*. Zugriff: 18.06.2016.

Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden (2009): Strategien zum Umgang mit potenzialarmen Räumen. *http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/projekte/Seiten/PotenzialarmeRaeume.aspx*. Zugriff: 17.06.2016.

ARE, Bundesamt für Raumentwicklung (2012): Raumkonzept Schweiz. *https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/raumkonzept-schweiz.html*. Zugriff: 13.05.2016.

ARE, Bundesamt für Raumentwicklung (2015): Zweitwohnungsverordnung. *https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20152998/index.html*. Zugriff: 20.10.2016.

Avenir Suisse (2005). Stadtland Schweiz. Zürich: Birkhäuser Verlag.

BAFU, Bundesamt für Umwelt (2015): Pärke von nationaler Bedeutung. *www.bafu.admin.ch/landschaft/14534/15821/15839/index.html?lang=de*. Zugriff: 18.06.2016.

BAKBASEL (2014): Performance des alpinen Tourismus in der Schweiz im internationalen Vergleich. *http://www.bakbasel.ch/medien/medienmitteilungen/artikel/date/2014/12/18/performance-des-alpinen-tourismus-in-der-schweiz-im-internationalen-vergleich/*. Zugriff: 17.05.2016.

BFS, Bundesamt für Statistik (2005a): Arealstatistik: Zahlen – Fakten – Analysen. *https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt.assetdetail.212328.html*. Zugriff: 17.05.2016

BFS, Bundesamt für Statistik (2005b): Die 5 Metropolräume der Schweiz am 1.1.2005. *https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/analyseregionen.assetdetail.465700.html*. Zugriff: 24.05.2016.

BFS, Bundesamt für Statistik (2014): Die 49 Agglomerationen und 28 Kerne ausserhalb von Agglomerationen in der Schweiz am 18.12.2014. *https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/analyseregionen.assetdetail.465700.html.* Zugriff: 24.05.2016.

BFS, Bundesamt für Statistik (2015a): Schweizer Tourismusstatistik 2014. *https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/analyseregionen.assetdetail.465700.html.* Zugriff: 15.07.2016.

BFS, Bundesamt für Statistik (2015b): Preisniveauindizes im internationalen Vergleich (37 europäische Länder). *https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/kaufkraftparitaeten.assetdetail.328667.html*. Zugriff: 15.09.2016.

BFS, Bundesamt für Statistik (2016a): Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz. *https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/grundlagen/agvch.html*. Zugriff: 24.10.2016.

BFS, Bundesamt für Statistik (2016b): Grenzgängerstatistik. *https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/ggs.html*. Zugriff: 24.10.2016.

BFS, Bundesamt für Statistik (2016c): Belegung der Wohnungen nach Gemeinden. *https://www.pxweb.bfs.admin.ch/Selection.aspx?px_language=de&px_db=px-x-0903020000_100&px_tableid=px-x-0903020000_100%5Cpx-x-0903020000_100.px&px_type=PX*. Zugriff: 24.10.2016.

BFS, Bundesamt für Statistik (2016d): Tertiärstufe – Hochschulen. *https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsabschluesse/tertiaerstufe-hochschulen.html*. Zugriff: 24.10.2016.

BFS, Bundesamt für Statistik (2016e): Beherbergungsstatistik (HESTA). *https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/tourismus/erhebungen/hesta.html*. Zugriff: 24.10.2016.

Blick (2008): Stägjitschugge-Tunnel im Wallis eröffnet. 14.11.2008.

Blöchliger, Hansjörg (2005): Baustelle Föderalismus. Zürich: Avenir Suisse und NZZ.

BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2015): Agrarbericht 2015. *http://www.agrarbericht.ch/de*. Zugriff: 15.09.2016

Bundesrat (2005): Botschaft über die Neue Regionalpolitik vom 16. November 2005. BBl 2006, 231-308.

Bundesrat (2011): Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete. Bern: September 2011.

Bundesrat (2015): Bericht des Bundesrates zur Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete. Bern: Februar 2015.

Credit Suisse (2013): Schweizer Uhrenindustrie – Perspektiven und Herausforderungen. *https://www.credit-suisse.com/media/production/pb/docs/unternehmen/kmugrossunternehmen/uhrenstudie-de.pdf.* Zugriff: 07.10.2016.

Diener, Roger; Herzog, Jacques; Meili, Marcel; de Meuron, Pierre und Schmid Christian (2005): Die Schweiz – ein städtebauliches Portrait. Basel: Birkhäuser-Verlag.

Eidgenössische Finanzverwaltung (2016): Geographisch-topographischer Lastenausgleich (GLA). *https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/zahlen.html*. Zugriff: 13.10.2016.

Eidgenössische Postkommission (2015): Jahresbericht 2015. *www.postcom.admin.ch/de/publikationen/PostCom_Jahresbericht_2015_DE.pdf.* Zugriff: 07.10.2016.

ETH (2005): Schweizer Verkehrsatlas. h*ttp://archiv.ivt.ethz.ch/vpl/publications/atlas/index.html*. Zugriff: 10.11.2016.

ETH Studio Basel (2005): Schweiz in neuem Licht sehen. h*ttp://archiv.ethlife.ethz.ch/articles/tages/staedtebauportraet.html*. Zugriff: 10.11.2016.

Frey, René (2008): Starke Zentren – starke Alpen: Wie sich die Städte und ländlichen Räume der Schweiz entwickeln können. Zürich: Verlag NZZ.

Fröhlich, Ph.; Tschopp M., Axhausen K.W.(2005): Entwicklung der MIV und ÖV Erreichbarkeit in der Schweiz: 1950-2000. ETH-Zürich, Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme.

GrischConsulta (2013): Ferien- und Zweitwohnungen in Davos. Studie im Auftrag der Gemeinde Davos, der Zweitwohnungsbesitzer Region Davos und der Davos Klosters Bergbahnen. *http://www.grischconsulta.ch/zweitwohnungsstudie/*. Zugriff: 07.07.2016.

Hediger, Werner (2016): Regionale Biolandwirtschaft und Tourismuswirtschaft in Graubünden: Marktgerechte Nutzung von Synergiepozenzialen. Studie der HTW Chur im Auftrag von Bio Grischun. *http://www.htwchur.ch/fileadmin/user_upload/zentrum_wirtschaftspolitische_forschung/Publikationen_2016/Bio-Tou_Schlussbericht_20160628_wh.pdf*. Zugriff: 08.11.2016.

Hochschule Luzern (2012): Zweitwohnungsinitiative: Nachhaltiger Tourismus als Ziel. *https://blog.hslu.ch/hsluaktuell/2012/04/19/zweitwohnungsinitiative-nachhaltiger-tourismus-als-ziel/*. Zugriff: 19.05.2016.

Kanton Graubünden (2012): Zweitwohnungen in Graubünden – Zusatzauswertung des Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2010. *https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/publikationen/Zweitwohnungen%20in%20Graub%C3%BCnden%20-%20Zusatzauswertung%20des%20Mikrozensus%20Mobilit%C3%A4t%20und%20Verkehr%202010*.pdf. Zugriff: 08.08.2016.

Kanton Wallis (2016): 3. Rhonekorrektion im Detail. *https://www.vs.ch/de/web/pcr/referenzdokumente*. Zugriff: 18.05.2016.

KPMG (2015): Pauschalbesteuerung in der Schweiz. h*ttps://www.kpmg.com/ch/de/library/articles-publications/documents/tax/ch-pub-20150708-pauschalbesteuerung-de.pdf.* Zugriff: 19.05.2016.

Müller-Jentsch, Daniel (2011): Metropolitanregionen und potenzialarme Räume: Die beiden Pole der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Die Volkswirtschaft, 5/2011.

Neue Zürcher Zeitung.: Das Digi-Tal. 28.02.2016.

Schilliger, Pirmin (2015): Die peripheren Räume bleiben eine besondere Herausforderung. Schriftenreihe regioS 10/15 - Erfahrungen in Regionen und Projekten. Regionsuisse.

RKGK, Regierungskonferenz der Gebirgskantone (2014): Räumliche Strategie der alpin geprägten Räume in der Schweiz. *http://www.rkgk.ch/wp-content/uploads/2014/09/RKGK_StrategieAlpenraum_Bericht-Aug-2014_D.pdf*. Zugriff: 20.06.2016.

Rühli, Lukas (2013): Irrgarten Finanzausgleich: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. Zürich: Avenir Suisse.

Rütter Soceco (2016): Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkung im ländlichen und alpinen Tourismus. *http://ruetter-soceco.ch/cm/de/aktuell/news/330-wertschoepfungs-und-beschaeftigungswirkung-im-laendlichen-und-alpinen-tourismus*. Zugriff: 20.09.2016.

Ursula Rütter-Fischbacher und Heinz Rütter. 2016: Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkung im ländlichen und alpinen Tourismus. Rütter Soceco im Auftrag des Schweizer Tourismus-Verbands (STV).

SAB, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (2016): Erste Erfahrungen mit der neuen Zweitwohnungsgesetzgebung. h*ttp://bit.ly/2eoBs3Y*. Zugriff: 20. November 2016.

Tages-Anzeiger (2014): Heli zu teuer – jetzt pendelt der Heli im Meiental. *www.tages-anzeiger.ch/schweiz/standard/Notstrasse-zu-teuer--jetzt-pendelt-der-Heli-im-Meiental/story/30148044*. Zugriff: 20.06.2016.

Tages-Anzeiger (2016): Baufirmen in den Bergen bangen um ihre Existenz. *http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/zweitwohnungsinitiative-trifft-buendner-haerter-als-walliser/story/27823171*. Zugriff: 20.06.2016.

TIS, innovation park (2013): Leaders – Innovationstreiber in Südtirol. *https://tis.bz.it/doc-bereiche/gz_doc/pdf/Leaders%20Buch%202013%20DT%20doppel.pdf.* Zugriff: 19.05.2016.

UBS (2016): Kantonaler Wettbewerbsindikator 2016: Wachstumspotenzial in den Zentren gebündelt. *https://www.ubs.com/global/de/wealth_management/chief-investment-office/investment-views/kwi.html*. Zugriff: 14.06.2016.

Wirtschaftsforum Graubünden (2011): Wettbewerbsfähige Steuern für Graubünden.

Wirtschaftsforum Graubünden (2014): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Graubündens. Bedeutung der öffentlichen Finanztransfers für Graubünden und seine Gemeinden. *http://www.wirtschaftsforum-gr.ch/fileadmin/user_upload/customers/wirtschaftsforum-gr/Download/Publikationen/WIFO_GR_Bericht_Leistungsfaehigkeit_WEB.pdf*. Zugriff: 18.05.2016.

Wirtschaftsforum Graubünden (2015): Strategien für Bündner Tourismusorte. *http://www.wirtschaftsforum-gr.ch/fileadmin/user_upload/customers/wirtschaftsforum-gr/Bericht_Strategie_def _01.pdf*. Zugriff: 21.11.2016.

avenir suisse

Zürich
Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich
Tel +41 44 445 90 00
Fax +41 44 445 90 01

Genève
9, rue du Prince
1204 Genève
Tel +41 22 749 11 00

www.avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch