



Forschungsbericht NFP 48

Labelregionen

**Strategie für eine nachhaltige Regionalentwicklung
im Alpenraum**

Dominik Siegrist, Martin Boesch, Erich Renner

Labelregionen
Strategie für eine nachhaltige
Regionalentwicklung im Alpenraum

Labelregionen Strategie für eine nachhaltige Regionalentwicklung im Alpenraum

Dominik Siegrist, Martin Boesch, Erich Renner



vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Impressum

Autoren: Dominik Siegrist, Martin Boesch, Erich Renner

Unter Mitarbeit von: Vicente Carabias-Hütter, Urs Hohl, David Kümin,
Susanne Schmid-Keller, Harry Spiess, Silvia Stuppäck, Karin Wasem, Thea Weiss Sampietro

Das NFP48-Projekt FUNalpin wurde durch einen finanziellen Beitrag
des Bundesamtes für Umwelt BAFU unterstützt.

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds
zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7281-3204-8

DOI 10.3218/3204-8 (open access)

Download open access:
www.vdf.ethz.ch

© 2009, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Kurzfassung

Labelregionen

Strategie für eine nachhaltige Regionalentwicklung im Alpenraum

Schlüsselwörter: Alpen, periphere Regionen, Tourismus, Berglandwirtschaft, Transferzahlungen, Regionalpolitik, Labelregion, Zertifizierungskonzept, Nachhaltige Entwicklung, Alpenpolitik.

Das Schweizer Berggebiet befindet sich im Umbruch und sucht nach neuen Perspektiven. Einer nach wie vor hohen ideellen Wertschätzung für die Alpenwelt steht eine abnehmende kommerzielle Wertschöpfung in den peripheren Gebieten gegenüber. Ohne touristische Infrastrukturen bleiben die Existenzmöglichkeiten sehr bescheiden. Wie können in dieser Situation die Ziele einer nachhaltigen Regionalentwicklung konkret umgesetzt werden? Dieses Buch präsentiert Analysen und Antworten zu diesem Thema, indem ein Konzept für die Schaffung von "Labelregionen" vorgeschlagen wird. Daraus könnte sich eine neue "Alpenpolitik" entwickeln.

Um eine differenzierte Betrachtungsweise zukünftiger Entwicklungsmöglichkeiten des Berggebietes zu ermöglichen, unterscheiden wir drei verschiedene Regionstypen:

- **Intensivregionen:** Dieser Regionstyp zeichnet sich aus durch intensive touristische Nutzung; er ist geprägt durch Massentourismus mit ausgedehnten Infrastrukturen (Skigebiete, Parahotellerie, Verkehr usw.) und oft umfassenden Angeboten. Die kommerzielle Wertschöpfung ist dementsprechend hoch.
- **Entleerungsregionen:** Der Typ der sich entleerenden Region ist gekennzeichnet durch den flächenhaften Rückzug der Landwirtschaft wie auch des Gewerbes, unter tendenzieller Aufgabe der Siedlungen, mit extensiver oder gar keiner touristischen Nutzung. Die Wertschöpfung ist relativ gering.
- **Labelregionen:** Dieser Regionstyp ist charakterisiert durch landwirtschaftliche Nutzung, gewerbliche Produktion und zum grossen Teil noch traditionelle Siedlungsweise. Die eher extensive touristische Nutzung basiert auf regionsspezifischen, charakteristischen Angeboten, auf lokalen Stärken und

Besonderheiten. Die bloss mässige kommerzielle Wertschöpfung wird begleitet von bedeutenden ökologischen und sozialen Qualitäten. Dieser Regionstyp entspricht damit dem Nachhaltigkeitsmodell.

Labelregionen zeichnen sich den anderen Regionstypen gegenüber besonders durch die konsequente Umsetzung von nachhaltigen Entwicklungszielen aus. Solche Regionen sollen in Zukunft nicht nur bei der Vergabe staatlicher Transfergelder bevorzugt behandelt werden, sondern auch vom wachsenden Markt für Nachhaltigkeits-Produkte besonders profitieren können. Mit der Förderung der Labelregionen kann zukünftig die Allokation von staatlichen Transferzahlungen so gestaltet werden, dass daraus ein möglichst hoher Nachhaltigkeits-Effekt resultiert.

Der erste Teil dieses Buches ist analytisch-empirisch angelegt; er beschäftigt sich anhand von drei Testgebieten mit der aktuellen Dynamik der Entwicklung im Alpenraum. Dabei wird zunächst die wirtschaftliche Dimension anhand der regionalen Bruttowertschöpfung und der Bauinvestitionen untersucht. Traditionelle alpine Landschaften repräsentieren im derzeitigen wirtschaftlichen Umfeld einen geringen ökonomischen Wert. Landwirtschaft und naturnaher Tourismus generieren eine mässige Wertschöpfung und sind am freien Markt kaum wettbewerbsfähig. Auch wenn der Marktbezug verstärkt werden kann, bestehen für ländlich-periphere Regionen ohne namhafte Finanzierung von aussen kaum Zukunftsperspektiven.

Daran anschliessend wird der Umfang der staatlichen Transferleistungen ins Berggebiet analysiert. Das wirtschaftliche Überleben von Gebieten mit tiefer Wertschöpfung beruht auf öffentlichen Transferleistungen, welche die fehlende Wettbewerbsfähigkeit ausgleichen sollen. Diese Transferleistungen legitimieren sich (bisher erst teilweise) durch nichtmonetäre Leistungen peripherer Gebiete zu Gunsten der Gesamtgesellschaft und zur Förderung von Gemeingütern. Ohne solche Transfers würden diese Gebiete rasch zu Entleerungsgebieten.

In einem weiteren Schritt wird die Frage der Wertschöpfungsstruktur von neuen Produktionsformen und -standorten in- und ausserhalb des Alpenraums aufgegriffen. In Zukunft werden noch stärker als bisher innovative Nutzungsformen gefordert und gefördert. Neue Angebote in der Freizeitbranche eröffnen möglicherweise – in intelligenten Kombinationen mit bestehenden Angeboten – neue Perspektiven für "alternative" Nutzungen, meist mit deutlich reduzierter Flächenbeanspruchung: In Erlebnisparks

werden mit massivem Mitteleinsatz und relativ hoher Nutzungsdichte Erholung und Erlebnisse produziert. Investitionen in "virtuelle Landschaften" bergen aber auch grosse kommerzielle Risiken.

Im zweiten, strategisch ausgerichteten Teil des Buches werden zunächst drei Szenarien der zukünftigen sozioökonomischen Entwicklung in den Alpen entwickelt. Das Konzept von Labelregionen basiert auf dem Szenario "Innovation". Zu seiner effektiven Umsetzung müssen Labelregionen zertifiziert werden, um Transparenz, Qualität und Verlässlichkeit sicherzustellen. Nur dann kann auch der Markt mit Labelprodukten richtig funktionieren. Demzufolge werden unterschiedliche Typen von Zertifizierungssystemen und Indikatorensets analysiert, bewertet und anschliessend in Test- und Vergleichsgebieten hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit überprüft.

Als Ergebnis wird ein dreistufiges Zertifizierungsverfahren vorgeschlagen, bei welchem die Stärken der unterschiedlichen Ansätze miteinander kombiniert werden. Dabei gelangen ein strukturorientiertes Bewertungssystem, eine Selbstevaluation und ein prozessorientiertes Bewertungssystem zur Anwendung. Diese drei Teilsysteme werden so miteinander verknüpft, dass sie in möglichst effektiver Art und Weise zum Ziel einer nachhaltigen Regionalentwicklung beitragen. Einen wesentlichen Punkt im vorgeschlagenen Zertifizierungskonzept stellt der partizipative Ansatz dar, durch den Beständigkeit und Kontinuität der nachhaltigen Entwicklung einer Region gesichert werden sollen. Hierzu sind die Einbindung aller relevanten regionalen Akteure und Interessen sowie die Umsetzung kontinuierlicher Verbesserungsbemühungen nötig.

Eine Zertifizierungsstrategie für Labelregionen, welche in der Regionalpolitik und in den Sektoralpolitiken berücksichtigt und deren Label wirksam vermarktet wird, könnte die wirtschaftlichen Überlebenschancen von strukturschwachen Randgebieten in Zukunft deutlich verbessern. Dabei ist aber zu betonen, dass dadurch der wirtschaftliche Aufschwung und eine ökologisch-nachhaltige Entwicklung dieser Regionen nicht automatisch garantiert sind. Erst wenn die Umsetzung der erarbeiteten Ziele und Massnahmen auch tatsächlich stattfindet, können daraus Arbeitsplätze und zusätzliche Einnahmen resultieren. Dazu benötigen die Regionen beziehungsweise ihre Akteure die Fähigkeit zur Innovation sowie zu unternehmerischem Denken und Handeln. Das Gleiche gilt auch für den Markt: Nur wenn die Konsumenten der Berggebietsprodukte die Qualität und den Mehrwert des neuen Labels anerkennen, sind sie bereit, einen angemessenen Preis dafür zu bezahlen. Auf dieser Basis könnte sich eine neue, spezifisch auf den Alpenraum ausgerichtete Politik entwickeln, also eine eigentliche "Alpenpolitik".

Die wichtigsten Schlussfolgerungen aus diesen Grundlagen lassen sich in den folgenden zehn Leitsätzen zusammenfassen:

1. *Strukturschwache Randregionen besitzen hohe landschaftliche und ökologische Werte, weisen aber meist eine geringe Wirtschaftskraft auf. Sie sind daher auch in Zukunft auf Transferzahlungen des Staates angewiesen.*
2. *Trotz dem in der Bundesverfassung und in verschiedenen Gesetzen verankerten Auftrag der dezentralen Besiedlung verstärkt sich in der Politik der Trend, dass sich der Staat aus seiner Verantwortung für das ganze Land tendenziell zurückzieht. Der Staat hat jedoch eine Verantwortung für sein ganzes Territorium, für die gesamte Bevölkerung, nicht nur für die "rentablen" Gebiete.*
3. *Das gegenwärtig in der Schweiz präferierte Urbanisierungsmodell hält für die potentialschwachen Räume des Berggebiets keinerlei Perspektive bereit. Im Sinne der gesellschaftlichen Kohäsion und der Verantwortung für die Fläche des ganzen Landes wäre es jedoch wichtig, dass der Bund und die Kantone verbindliche Aussagen zur Zukunft der Randgebiete machen.*
4. *Die Schweiz umfasst eine grosse Anzahl Randregionen mit einem erheblichen Teil der Landesfläche. Zwischen den einzelnen Gebieten bestehen allerdings grosse sozioökonomische Unterschiede, die im Rahmen einer stärker nach Regionstypen differenzierenden Regionalpolitik besser berücksichtigt werden sollten.*
5. *Der sozioökonomische Wandel bringt Chancen für mehr Naturdynamik. Im Unterschied zu anderen Alpenländern fehlen in der Schweiz grössere siedlungsfreie Gebiete weitgehend. Wo in den kommenden Jahrzehnten eine Entsiedlung aufgrund der veränderten sozioökonomischen Entwicklung stattfindet, kann und muss dieser Strukturwandel nicht um jeden Preis verhindert werden; vielmehr kann er auch für mehr Naturdynamik eingesetzt werden.*
6. *Nachhaltigkeitsziele eröffnen neue Handlungsspielräume. Eine nachhaltige Regionalpolitik baut auf den vorhandenen ökologischen Stärken und Potentialen des Berggebiets auf. Nur so können den Randregionen im Kontext der fortschreitenden Globalisierung ausreichende Handlungsspielräume für die Zukunft offengehalten werden.*
7. *Die Labelregionen-Strategie bietet sich an, um die vorhandenen Stärken der Bergregionen zu beurteilen und deren Förderung auf die nachhaltige Entwicklung zu fokussieren. Die Erfolgspotentiale einer solchen Strategie sind umso*

- grösser, je stärker sich in Zukunft auf übergeordneter Ebene ein Nachhaltigkeits- und Innovations-Szenario durchsetzen kann.*
- 8. Die Schaffung von Labelregionen fördert eine positive Wettbewerbssituation unter den Bergregionen und lenkt die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Aktivitäten in Richtung einer nachhaltigen Regionalentwicklung, welche offen ist für innovative Ansätze.*
 - 9. Ein Zertifizierungskonzept für Labelregionen besitzt über die Regionalpolitik hinaus eine Reihe von weiteren wichtigen sektoriellen Anknüpfungsfeldern wie die Landwirtschaftspolitik, die Forstpolitik, die Umweltpolitik und die Verkehrspolitik. Alle diese Politikfelder sollten deshalb durch eine integrative Raumordnungspolitik kohärent gestaltet werden.*
 - 10. Bund und Kantone sollten konkret prüfen, wie sich die Bewertung von Bergregionen nach Nachhaltigkeitskriterien und deren Zertifizierung als Labelregionen auf die Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung im Alpenraum auswirken wird.*

Abstract

Sustainable regional development is the long-term aim for alpine landscapes and habitats. Therefore, areas with high ecological qualities and sufficient socio-cultural potential, but insufficient economical productivity will have to develop into "Label Regions". An adequate implementation strategy should be supported by a reliable indicator system, which finally will lead to certification procedures for regional management. At first, three future scenarios for the development of the Swiss Alps are described. The certification of "Label Regions" is proposed on the basis of the scenario "Innovation". Furthermore the label ought to give its holders an advantage on the nature-based tourism market. A certification strategy for label regions that is included in regional as well as in sectoral policies, and whose label is being effectively marketed, could significantly improve the economic perspectives of structurally weak peripheral regions, finally leading to a specific development policy for the Alps.

Key words: *Alps, peripheral regions, mountain tourism, mountain agriculture, transfer payments, regional policy, label regions, certification, sustainable development.*

Inhaltsübersicht

Kurzfassung	5
Abstract	10
Inhaltsübersicht	11
Inhaltsverzeichnis	12
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	14
1 Einleitung	15
1.1 Vorbemerkung.....	15
1.2 Ausgangslage	17
1.3 Fragestellung, Vorgehen und Methodik	26
2 Theoretische Grundlagen	33
2.1 Vorbemerkung.....	33
2.2 Regulationstheorie	35
2.3 Nachhaltige Entwicklung	43
3 Aktuelle Dynamik der Entwicklung im Alpenraum	47
3.1 Einführung	47
3.2 Wertschöpfung und Investitionen.....	47
3.3 Virtualisierung und alternative Nutzungsformen	60
3.4 Transferzahlungen	65
3.5 Zwischenbilanz.....	75
4 Szenarien und Perspektiven für den Alpenraum	83
4.1 Einführung	83
4.2 Ermittlung von Szenarien	84
4.3 Fazit: Innovation oder Erosion?	90
4.4 Nachhaltigkeit und Innovation als Perspektive?	92
5 Indikatoren für «Nachhaltige Entwicklung»	103
5.1 Vorbemerkung.....	103
5.2 Das Postulat der «Nachhaltigen Entwicklung»	103
5.3 Expertensicht zur nachhaltigen Regionalentwicklung.....	107
5.4 Nachhaltigkeits-Indikatoren.....	109
6 Zertifizierung von Labelregionen	119
6.1 Zertifizierungssysteme	119
6.2 Zertifizierungskonzept für Labelregionen.....	128
6.3 Diskussion zentraler Merkmale	134
7 Fazit: Zehn Thesen	141
Literatur	147

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
Abstract	10
Inhaltsübersicht	11
Inhaltsverzeichnis	12
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	14
1 Einleitung	15
1.1 Vorbemerkung.....	15
1.2 Ausgangslage	17
1.2.1 Diskrepanz zwischen "Wertschätzung" und "Wertschöpfung".....	17
1.2.2 Ökonomische Logik als Basis	18
1.2.3 Alpiner Tourismus	20
1.2.4 Regionale Differenzierung und Grundkonzeptionen.....	21
1.2.5 Nachhaltige Regionalentwicklung.....	25
1.3 Fragestellung, Vorgehen und Methodik.....	26
1.3.1 Zielsetzung und Fragestellung.....	26
1.3.2 Vorgehen und Methodik.....	28
1.3.3 Auswahl der Testgebiete.....	30
2 Theoretische Grundlagen	33
2.1 Vorbemerkung.....	33
2.2 Regulationstheorie	35
2.2.1 Ausgangspunkt	35
2.2.2 Fordismus und Postfordismus.....	37
2.2.3 Regulierung ökologischer Krisen	40
2.3 Nachhaltige Entwicklung.....	43
2.3.1 Von der Regulationstheorie zur «Nachhaltigen Entwicklung».....	43
2.3.2 Nachhaltige Regionalentwicklung in den Alpen.....	45
3 Aktuelle Dynamik der Entwicklung im Alpenraum	47
3.1 Einführung.....	47
3.2 Wertschöpfung und Investitionen.....	47
3.2.1 Einführung.....	47
3.2.2 Resultate	49
3.2.3 Fazit und Ausblick	57
3.3 Virtualisierung und alternative Nutzungsformen	60
3.3.1 Einführung.....	60
3.3.2 Ergebnisse	61
3.3.3 Vergleichende Betrachtung.....	62
3.4 Transferzahlungen	65
3.4.1 Einführung.....	65
3.4.2 Resultate	67
3.4.3 Vergleich der Testgebiete	72
3.4.4 Fazit und Ausblick.....	73

3.5	Zwischenbilanz.....	75
3.5.1	Grundsätzliche Überlegungen.....	75
3.5.2	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Randregionen	76
3.5.3	Authentische und virtuelle Landschaften	79
3.5.4	Ausblick.....	80
4	Szenarien und Perspektiven für den Alpenraum.....	83
4.1	Einführung.....	83
4.2	Ermittlung von Szenarien	84
4.2.1	Methodik.....	84
4.2.2	Resultate: Drei Szenarien	85
4.3	Fazit: Innovation oder Erosion?	90
4.4	Nachhaltigkeit und Innovation als Perspektive?	92
4.4.1	Umbruch der Rahmenbedingungen	92
4.4.2	Regionale wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	94
4.4.3	Rückzug der Produktion aus der Fläche	95
4.4.4	Transferzahlungen an das Berggebiet.....	97
4.4.5	Konkurrenz gegensätzlicher Szenarien	99
4.4.6	Labelregionen als Perspektive?.....	100
5	Indikatoren für «Nachhaltige Entwicklung»	103
5.1	Vorbemerkung.....	103
5.2	Das Postulat der «Nachhaltigen Entwicklung»	103
5.3	Expertensicht zur nachhaltigen Regionalentwicklung.....	107
5.3.1	Delphi-Analyse	107
5.3.2	Ziele und Umsetzung	108
5.4	Nachhaltigkeits-Indikatoren.....	109
5.4.1	Vorbemerkung.....	109
5.4.2	Indikatoren als Messinstrumente	110
5.4.3	Kriterien zur Auswahl von Indikatoren	111
5.4.4	Zielsystem und Indikatorenset "Labelregion"	113
6	Zertifizierung von Labelregionen	119
6.1	Zertifizierungssysteme	119
6.1.1	Einführung.....	119
6.1.2	Systematik und Bewertung von Zertifizierungssystemen	120
6.1.3	Testläufe.....	124
6.2	Zertifizierungskonzept für Labelregionen	128
6.2.1	Vorbemerkung.....	128
6.2.2	Dreistufiges Zertifizierungskonzept.....	129
6.3	Diskussion zentraler Merkmale	134
6.3.1	Unabhängige Prüfinstanz und Auditteam	134
6.3.2	Indikatoren und Grenzwerte.....	135
6.3.3	Kommunikation und Verbesserungszyklus.....	136
6.3.4	Plausibilität der Testläufe	137
6.3.5	Ausblick: Label für Staat und Markt	138
7	Fazit: Zehn Thesen.....	141
	Literatur.....	147

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abb. 1: Gesamtmodell FUNalpin.....	19
Abb. 2: Alpine Regionstypen zwischen Markt und Politik	22
Abb. 3: Regionales Produktions- bzw. Wertschöpfungsmodell	24
Abb. 4: Lage der Test- und Vergleichsgebiete.....	31
Abb. 5: Dialektik von Akkumulation und Regulation	36
Abb. 6: Alpine Landschaften im System der öffentlichen Güter	41
Abb. 7: Substitution zwischen den drei Kapitalstücken	44
Abb. 8: Berechnung der Bruttowertschöpfung	49
Abb. 9: Regionale Bruttowertschöpfung der drei Testgebiete	50
Abb. 10: Branchenstruktur	52
Abb. 11: Bruttowertschöpfung nach Branchen	53
Abb. 12: Arbeits-Produktivität in den Testgebieten.....	54
Abb. 13: Bauinvestitionen	55
Abb. 14: AP-spezifische Bauinvestitionen	56
Abb. 15: Anteil der öffentlichen Bauinvestitionen.....	56
Abb. 16: Regionale Wertschöpfung: Ausblick.....	59
Abb. 17: Flächenspezifische Wertschöpfung	64
Abb. 18: Transferzahlungen im regionalen ökonomischen System.....	66
Abb. 19: Analysemodell zur Inzidenz der Transferzahlungen	67
Abb. 20: Verhältnis zwischen Transferleistungen und Steuern/Abgaben.....	74
Abb. 21: Drei Szenarien für den Schweizer Alpenraum	86
Abb. 22: Indikatoren zwischen Basisdaten und Normen	111
Abb. 23: System-Stufen im Drei-Säulen-Modell	113
Abb. 24: Zielsystem und Indikatorenset "Labelregion" (LR)	116
Abb. 25: Orientierung und Prüfung von Zertifizierungssystemen	122
Abb. 26: Beispiel für eine Transformationskurve	124
Abb. 27: Indikatorenset LR: Status-quo-Überprüfung.....	126
Abb. 28: Selbstdeklarierte Nachhaltigkeit	128
Abb. 29: Struktur des Zertifizierungskonzeptes	130
Abb. 30: Bewertung der Selbstdeklaration.....	135
Tab. 1: Entwicklung der Regulationsregimes.....	39
Tab. 2: Wirtschaftsstruktur	51
Tab. 3: Transferleistungen sowie Steuern und Abgaben.....	69
Tab. 4: Zielsysteme der drei Indikatorensets LS, LR & MS	115
Tab. 5: Stärken-Schwächen-Vergleich der beiden Zertifizierungssysteme	123

1 Einleitung

1.1 Vorbemerkung

Das Ziel des Projektes FUNalpin (als Teil des NFP48 "Landschaften und Lebensräume der Alpen")¹ besteht in der Präsentation von Grundlagen und Strategien für eine nachhaltige Regionalpolitik im schweizerischen Berggebiet. Hierzu erarbeiten wir ein Werkzeug für die Nachhaltigkeits-Zertifizierung von Bergregionen und schlagen die Schaffung von "Labelregionen" vor. Labelregionen sind Regionen, welche sich bei der Umsetzung von nachhaltigen Entwicklungszielen besonders auszeichnen. Labelregionen sollen in Zukunft nicht nur vom wachsenden Markt für Nachhaltigkeits-Produkte profitieren können, sondern auch bei der Vergabe staatlicher Transfergelder bevorzugt behandelt werden.

Hintergrund dieses Vorhabens bildet die Tatsache, dass das schweizerische Berggebiet seit Anfang der 90er Jahre zunehmend unter wirtschaftlichen und strukturellen Druck geraten ist. Der beschleunigte Wandel kommt insbesondere in der Bevölkerungsdynamik und in den Veränderungen der traditionellen Produktionsformen zum Ausdruck. Unter diesen Bedingungen erscheint es kaum mehr opportun, mehr Alpenschutz einzufordern, ohne den Bergregionen dafür eine angemessene und deklarierte Gegenleistung anzubieten. Mit dem vorliegenden Vorschlag möchten wir auf diese veränderten Rahmenbedingungen eingehen und ein Modell aufzeigen, welches nicht nur ökologischen, sondern auch wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Forderungen Rechnung trägt.

Während die Abwanderung aus den Bergregionen seit den 70er Jahren mit Hilfe von regionalpolitischen und wohlfahrtsstaatlichen Instrumenten und Massnahmen abge-

¹ Die vorliegende Publikation basiert auf den Ergebnissen des Forschungsprojektes "FUNalpin – Virtual Future: New Types of Alpine Landscapes. Evaluating the resource bases of new economies for reshaping regional policy", welches im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 48 "Landschaften und Lebensräume der Alpen" von 2002 bis 2006 durchgeführt wurde. Vgl. www.nfp48.ch.

Der Projektname "FUNalpin" nimmt Bezug auf die "*fun generation*" als eine der wichtigsten Motoren des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels, aber auch auf zwei aktuelle Bündner Projekte, welche charakteristisch sind für die unterschiedlichen Entwicklungslinien, die heute im Berggebiet wirksam sind: GranAlpin ist ein innovatives Landwirtschaftsprojekt (Anbau von Biogetreide, vgl. www.granalpin.ch), ParcAlpin war ein Erlebnispark-Projekt in Disentis/GR, welches aufgrund der grossen Geschäftsrisiken nicht über das Planungsstadium hinauskam.

bremst werden konnte, lag die Wachstumsrate der Bevölkerung zwischen 1995 und 2005 im schweizerischen Berggebiet im Vergleich zur gesamten Schweiz deutlich tiefer; in der Mehrzahl der Berggebietsregionen zeichnete sich sogar ein leichter Rückgang ab. Davon betroffen waren neben den inneren Juratälern vor allem der innere Alpenraum sowie die Berner Bergregionen. In der gleichen Zeit ging auch die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten in den Bergregionen stark zurück, wobei der Verlust an Arbeitsplätzen im Primärsektor besonders ausgeprägt war (SAB 2006).

Sowohl der Rückgang der Bevölkerung als auch der gegenüber der übrigen Schweiz überproportionale Verlust an Arbeitsplätzen ist Ausdruck für die seit den 90er Jahren zunehmend schwierigeren Existenzbedingungen im Schweizer Berggebiet, insbesondere im inneren Alpenraum. Diese Entwicklung steht in engem Zusammenhang mit den Auswirkungen genereller Globalisierungs- und Liberalisierungsprozesse und damit auch mit veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wertesystemen. Teile der in Berggebieten vorherrschenden strukturschwachen Wirtschaftszweige wie Landwirtschaft, binnenorientierte Industrie- und Gewerbebetriebe sowie Tourismus sind dem wachsenden Wettbewerbsdruck ohne staatliche Hilfe oft nicht mehr gewachsen.

Die Berglandwirtschaft als ursprüngliche Leitbranche im Alpenraum hat aufgrund des sozioökonomischen Strukturwandels ihre zentrale Bedeutung eingebüsst und ist als isolierte Wirtschaftsbranche allein nicht in der Lage, die Besiedlung und Bewirtschaftung des ländlichen Raumes aufrecht zu erhalten. In jüngerer Zeit erfolgte zudem eine Reformulierung der Ziele und Funktionen ländlicher Räume, bei welcher nicht mehr die landwirtschaftliche Grundversorgung im Mittelpunkt steht. Das Berggebiet wird vielmehr als ökologischer Ausgleichsraum sowie als Freizeit- und Erholungsraum für die Bevölkerung aus den Ballungsgebieten des Mittellandes zunehmend wichtiger (MÜHLINGHAUS 2002).

Finanzpolitische Restriktionen verstärken die Diskussion um staatliche Transferleistungen, das bisher wichtigste Instrument zum Ausgleich regionaler Disparitäten. Der Glaube an die Wirksamkeit derartiger Zahlungen hat seit einigen Jahren stark abgenommen. In der künftigen Regionalpolitik des Bundes zeichnet sich eine klarere Ausrichtung auf Effizienzziele ab. Die Einkommenssicherung in den Bergregionen soll künftig primär über die Steigerung der regionalen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erreicht werden. Diese Politik könnte aber die Existenz vieler Randgebiete gefährden, da diese oft nicht in der Lage sein werden, die neuen Anforderungen zu erfüllen.

Der vorliegende Vorschlag für ein regionalpolitisches Steuerungsinstrument, das auf Nachhaltigkeit gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und ökologischer Prozesse fokussiert, hat die hier skizzierten fundamentalen gesellschaftlichen Veränderungen im schweizerischen Berggebiet als Ausgangsbasis. Mit Hilfe eines derartigen Instruments soll einerseits ein Beitrag zur Erhaltung der Alpen als europäisches Natur- und Kulturerbe für die kommenden Generationen geleistet werden. Gleichzeitig würde damit eine nachhaltige Entwicklung gefördert, dank welcher die Berggebiete als Lebensraum für die dort wohnenden Menschen auch in Zukunft attraktiv bleiben. Indem sie von gesetzten Entwicklungszielen ausgeht und Vorschläge für die künftige gesellschaftliche Entwicklung macht, besitzt die vorliegende Studie eine normative Komponente im Sinne eines Beitrags zur nachhaltigen Entwicklung der Alpenregionen.² Dabei sollte immer im Auge behalten werden, dass es bei Transferleistungen an das Berggebiet in erster Linie darum geht, die gegenwärtigen Marktverzerrungen im Hinblick auf neue, nachhaltige Entwicklungsmodelle für die Zukunft zu überbrücken.

1.2 Ausgangslage

1.2.1 Diskrepanz zwischen "Wertschätzung" und "Wertschöpfung"

Ein wichtiger Ausgangspunkt der Überlegungen im NFP48-Projekt "FUNalpin" bildet die Diskrepanz zwischen Wertschätzung und Wertschöpfung der Landschaft.³ Während die gesellschaftliche Wertschätzung der Landschaft weiterhin hoch ist, scheint die alpine Landschaft unter veränderten Wertschöpfungsstrukturen ihre Bedeutung als traditionelle Ressource der Produktion zusehends zu verlieren. Diesen Widerspruch zwischen Wertschätzung und Wertschöpfung gilt es im Folgenden zu hinterfragen und

² Mit HABERMAS (1968) verfolgen wir dabei eine emanzipatorische gesellschaftspolitische Perspektive mit einem normativen Wissenschaftsverständnis: Wissenschaftliches Erkenntnisinteresse kann nicht wertfrei sein, denn das eigentliche Werturteilsproblem liegt darin, dass zwar die Normen oder Zielsetzungen als solche ausserwissenschaftlich, das heisst individuell oder gesellschaftlich-politisch vorgegeben sind, und sie müssen auf diesen Ebenen formuliert, diskutiert und kritisiert werden; die Wissenschaft kann und darf sich davon aber nicht isolieren (vgl. BOESCH 1989/110).

³ Der Begriff "Landschaft" wird hier meist als Metapher verwendet und zielt auf die formalästhetische Dimension im Sinne einer "traditionellen alpinen Kulturlandschaft". In einem ähnlichen Wortsinn sind verschiedentlich verwendete Bezeichnungen wie "intakte" oder "naturnahe" Landschaften zu verstehen. Manchmal wird das Wort aber auch im Sinne einer Raumeinheit verwendet (vgl. MIGGELBRINK 2002/132ff.).

der Analyse zugänglich zu machen. Die Ermittlung der Bestimmungsgründe des ökonomischen Bedeutungsverlustes der Ressource Landschaft schafft die Grundlage, um sich in geeigneter Weise mit den Hintergründen des weiterhin hohen Ansehens der Landschaft in unserer Gesellschaft auseinanderzusetzen. Diese Wertschätzung betrachten wir als wichtige Grundlage einer nachhaltigen Regionalentwicklung, welche in Zukunft noch stärker als bisher bei den zentralen Stärken des Alpenraums wird ansetzen müssen.

1.2.2 Ökonomische Logik als Basis

Den gesellschaftspolitisch motivierten Interpretationen des Projektes FUNalpin liegt eine ökonomische Logik zugrunde. Damit soll allerdings nicht einem verkürzten ökonomistischen Denken das Wort geredet und Regionalentwicklung mit blossem Gewinnstreben gleichgesetzt werden. Vielmehr sind im Verbund von Marktprozessen und gesellschaftlich-politischen Koordinations- und Ausgleichsmechanismen die eigentlichen Motoren der räumlichen Entwicklung in den Investitionsentscheiden und Produktionsprozessen zu erkennen. Diese Prozesse sind eingebettet in die gesellschaftlich-kulturelle Evolution, insbesondere in Bezug auf vorherrschende Werthaltungen und Zielsysteme (also die Sinngehalte einer bestimmten kulturgeschichtlichen Epoche) und die zur Bewältigung dieser Prozesse bereitgestellten Instrumente (insbesondere Rechtsordnung, Technologie und Finanzierungssysteme). Die regionale Dynamik ist damit das Resultat der jeweiligen Inwertsetzung von Standorten wie auch der regionalpolitischen Impulse (BOESCH 2000).

Der Wandel von sozialen und ökonomischen Wertesystemen führt zu einem veränderten Gleichgewicht zwischen alpinen und ausseralpinen Zentren und Peripherien (vgl. Abb. 1). Die Grossstädte im Umland der Alpen geraten in eine immer grössere Abhängigkeit von den globalen Steuerungszentren der Weltwirtschaft. Die Alpenstädte wiederum sind verstärkt eingebunden in Städteneetze mit den Zentren im Umland der Alpen. Als Folge sind die Handlungsspielräume im Alpenraum mehr und mehr bestimmt von grossregionalen und globalen Entwicklungsprozessen. Davon ist auch das sozio-ökonomische Gleichgewicht unter den alpinen Regionen betroffen. Unter veränderten Wertschöpfungsstrukturen verliert die Landschaft als traditionelle Ressource der Produktion – insbesondere für die Land- und Forstwirtschaft und vermutlich auch für den Tourismus – zusehends an Bedeutung. Landschaft als traditionelle Ressourcenbasis wird zunehmend durch technische Infrastrukturen, Landschaftssimulationen, Erlebnis-*events* und neue "virtuelle" Angebote ersetzt, verbunden mit dem Einsatz von digitalen

Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT). Die zunehmende Bedeutung von neuen Produktionsformen korrespondiert mit dem gesellschaftlichen Wandel, welcher durch eine zunehmende Distanz zu "konkreten" natürlichen Alltags- und Freizeitwelten und durch eine Veränderung der zeitlichen und räumlichen Dimensionen charakterisiert ist (HOHL 2005).

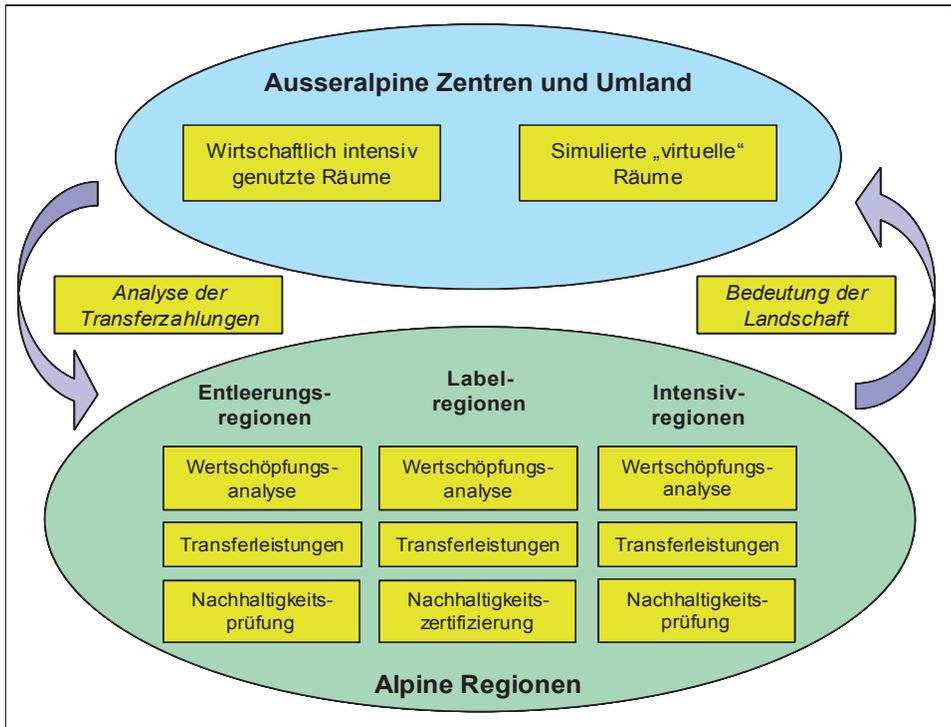


Abb. 1: Gesamtmodell FUNalpin

Quelle: eigene Darstellung

Wir sind heute mit einer weitreichenden Globalisierung der Produktionsformen und Produktionsmittel konfrontiert. Dieser Prozess wird von einem rasanten Wandel der Lebensstile und Alltagswelten begleitet und durchdringt zunehmend alle ökonomischen Sektoren und gesellschaftlichen Sphären. Im Fordismus⁴ waren die Alpen durch eine funktionelle Hierarchisierung, zum Beispiel zwischen Alpenrandstädten und Alpenstädten, und durch die Polarisierung zwischen Zentrum und Peripherie geprägt, wobei die

⁴ Vgl. Kap. 2.2.2

Peripherie Standort für Landwirtschaft und aufgrund günstiger Produktionsmittel oftmals auch für industrielle Massenproduktion darstellte. Im Postfordismus – geprägt durch ein "flexibles Akkumulationsregime" (Flexibilisierung, Internationalisierung und Globalisierung von Produktion und Arbeitsmärkten) – verlagern sich die Produktionsschwerpunkte als Folge der vertikalen Desintegration⁵ von Massenproduktion an neue Standorte, zum Beispiel in randalpine Lagen und nach Übersee. Aber auch die Funktionen der bisher peripheren Regionen werden neu definiert, indem diese entweder an die Zentren angeschlossen oder als potentialschwache Räume aus ihrer bisherigen Funktion als ländliche industrielle und gewerbliche Produktionsstandorte entlassen werden. In diesem Kontext kann auch der Verlust von regionalkulturellen Besonderheiten interpretiert werden, bildete doch die alpine Kulturlandschaft einen spezifischen Ausdruck der vorherrschenden ländlichen (oft agrarischen) Produktionsform (DANIELZYK 1998/132).

Diese schon weit fortgeschrittene Entwicklung scheint dazu zu führen, dass die Besitzer und (touristischen) Anbieter von Landschaft zunehmend an ökonomischer und gesellschaftlicher Bedeutung einbüßen. Als Folge würde sich dann die Wertschöpfung vermehrt von landschaftsgebundenen, dezentralen auf zentralere Standorte verschieben, wobei tendenziell zwei Typen bevorzugt sind: Einerseits sind dies immer stärker transformierte, (touristisch) intensiv genutzte alpine Standorte mit geringen Landschaftswerten, andererseits Standorte in den wirtschaftlichen Zentren ausserhalb der Alpen.

1.2.3 Alpiner Tourismus

Das Berggebiet ist vom gegenwärtigen globalen Wandel in besonderer Weise betroffen, weil die spezifischen Produktionsformen stärker als in anderen Regionen auf der Landschaft als traditioneller Ressourcengrundlage basieren. Während der Prozess des Bedeutungsverlustes der Landschaft während Jahrzehnten in erster Linie die Berglandwirtschaft betraf, können die Auswirkungen der ökonomischen Entwertung von Landschaft zunehmend auch in den anderen Branchen beobachtet werden. Immer weniger sind touristische Angebote in den vergangenen Jahrzehnten mit den traditionellen Eigenschaften, Strukturen und Besonderheiten der alpinen Kulturlandschaft verbunden und benutzen diese allenfalls noch als Hintergrund und Staffage (STREMLow

⁵ Ausgliedern vor- und nachgelagerter Produktionsstufen eines Produktes in rechtlich selbstständige Betriebe mit eigener Unternehmensführung.

1998). In jüngster Zeit scheint sich allerdings ein Gegentrend zu etablieren, in dessen Rahmen Werte wie "Natürlichkeit" und "Authentizität" wieder an Bedeutung gewinnen. Auch auf übergeordneter Ebene kann ein touristischer Megatrend "*Natur pur*" beobachtet werden.⁶ Ein solcher Megatrend manifestiert sich unter anderem in einer weiterhin hohen Wertschätzung für intakte Natur und Landschaft. Inwiefern sich dieser jedoch auch in Wertschöpfung niederschlägt und ob die traditionellen Kulturlandschaften der fortschreitenden Banalisierung entgehen können, bleibt allerdings fraglich (SECO 2003; ROSCHEWITZ 1999).

1.2.4 Regionale Differenzierung und Grundkonzeptionen

Als Konsequenz der veränderten Wettbewerbssituation ergibt sich eine andauernde Bedeutungsverschiebung von den peripheren Regionen, welche ökonomisch bislang auf landschaftsorientierten Produktionsformen basierten, hin zu den aufstrebenden Zentren in den Alpen selbst und zu den am Rand und ausserhalb der Alpen gelegenen Wirtschaftsmetropolen. Damit stehen sich zwei unterschiedliche, für die Zukunft der alpinen Landschaft bedeutungsvolle Grundkonzeptionen gegenüber. Auf der einen Seite sind dies die Konzepte der an Natur und Landschaft orientierten Produktionsformen wie Land- und Holzwirtschaft sowie naturnaher Tourismus. Auf der anderen Seite sind es Formen einer intensiven Massenproduktion von Gütern und Dienstleistungen mit ausgedehnten Infrastrukturen, welche eine tendenziell hohe Wertschöpfung ermöglichen und heute oft nicht nachhaltig sind. Zwischen diesen beiden Grundkonzeptionen besteht ein klarer Gegensatz, der im Zielkonflikt zwischen Wertschöpfung (globale Wettbewerbsfähigkeit) und Nachhaltigkeit angesiedelt ist.

Als Folge dieser unterschiedlichen Grundkonzeptionen und Produktionsformen unterscheiden wir für die inneralpinen Gebiete drei grundsätzliche Typen von alpinen Regionen (vgl. Abb. 2):

- **Intensivregionen (Typ I):** Dieser Regionstyp zeichnet sich aus durch intensive touristische Nutzung; er ist geprägt durch Massentourismus mit ausgedehnten Infrastrukturen (Skigebiete, Parahotellerie, Verkehr usw.) und oft umfassenden Angeboten.

⁶ So haben eine Reihe von Destinationen damit begonnen, die Nischenangebote des naturnahen Tourismus stärker zu fördern.

- **Entleerungsregionen (Typ E):** Der Typ der sich entleerenden Region ist gekennzeichnet durch den flächenhaften Rückzug der Landwirtschaft wie auch des Gewerbes, unter tendenzieller Aufgabe der Siedlungen, mit extensiver oder gar keiner touristischen Nutzung.
- **Labelregionen (Typ L):** Dieser Regionstyp ist charakterisiert durch landwirtschaftliche Nutzung, gewerbliche Produktion und zum grossen Teil noch traditionelle Siedlungsweise. Die eher extensive touristische Nutzung basiert auf regionsspezifischen, charakteristischen Angeboten, auf lokalen Stärken und Besonderheiten. Dieser Regionstyp entspricht damit dem Nachhaltigkeitsmodell.

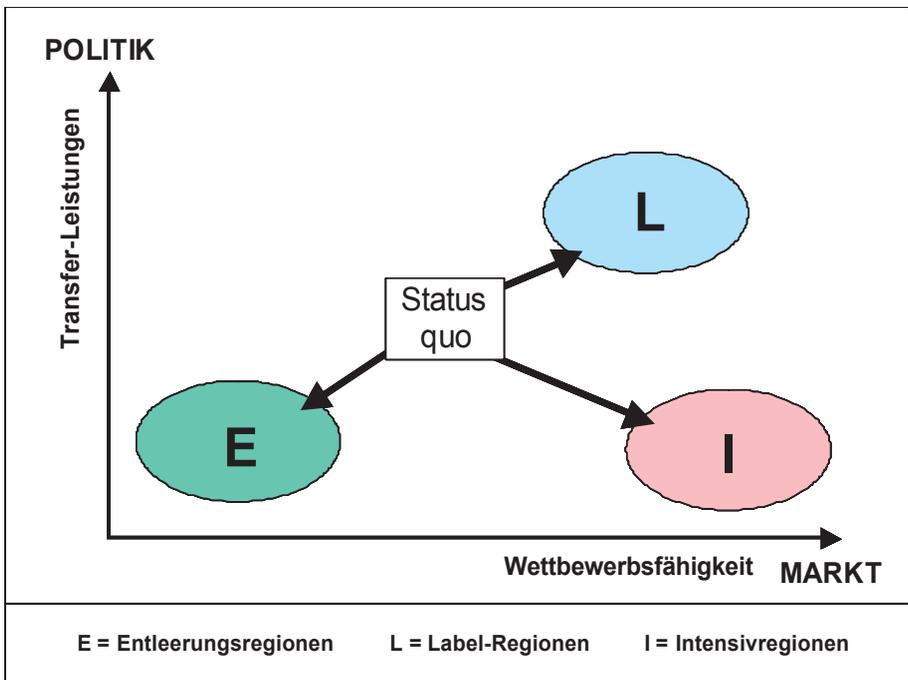


Abb. 2: Alpine Regionstypen zwischen Markt und Politik
 Grundmodell & Logo des Projektes FUNalpin
 Quelle: BOESCH (2000), verändert

Jede Produktion im Berggebiet bewegt sich zwischen Markt (Wertschöpfung) und Politik (Transferleistungen). Während die Berglandwirtschaft stark von Transferleistungen abhängig ist, sind andere Branchen (zum Beispiel grosse Skigebiete) stärker am Markt

orientiert. In den einzelnen Regionen sind wertschöpfungsschwache und wertschöpfungsstarke Branchen unterschiedlich verteilt und verfügen somit je über spezifisch regionale Ausprägungen des Produktionsmodells. Auch die einzelnen Regionen (bzw. Regionstypen) lassen sich somit in der Matrix zwischen Politik und Markt verorten.

- Der **Regionstyp I** ist aufgrund der überdurchschnittlichen Produktivität und der hohen regionalen Wertschöpfung seiner Betriebe stark am Markt orientiert. Staatliche Transferleistungen können zwar in einzelnen Branchen eine Rolle spielen, bleiben aber insgesamt von untergeordneter Bedeutung. Beispiele: Zermatt, Davos, Oberengadin.
- Der **Regionstyp E** ist aufgrund seiner schwachen Produktivität und relativ geringen Wertschöpfung ohne staatliche Transferleistungen nicht überlebensfähig. Werden die Subventionen für die Berglandwirtschaft in Zukunft reduziert, sind die Regionen dieses Typs von Abwanderung und Entsiedlung bedroht. Beispiele: Teile der französischen und italienischen Westalpen. In der Schweiz könnte dieser Regionstyp in Zukunft verstärkt auftreten und ist in Ansätzen zum Beispiel in den Testgebieten Safiental und Onsernone zu beobachten.
- Der **Regionstyp L** ist normativ bestimmt, nämlich durch seine Orientierung auf Nachhaltigkeitsziele hin; er soll sich dank staatlicher Transferleistungen besser am Nachhaltigkeits-Markt positionieren können. Die Transferleistungen sollen deshalb stärker als bisher von der Qualität nachhaltiger Entwicklungsbemühungen in diesen Regionen abhängig gemacht werden. Beispiele: Entlebuch, zukünftige Naturpark-Regionen.

Vermindert sich der Marktwert für intakte alpine Landschaften weiter, dürfte im Zuge der Neuorientierung der Regionalpolitik ein Rückgang der staatlichen Transferzahlungen für alpine Randregionen absehbar werden. Da der Staat seine Transfermittel zukünftig vermehrt dort einsetzen will, wo der grösste ökonomische Nutzen zu erwarten ist, ist eine weitere Zunahme der Verteilungskämpfe zwischen den verschiedenen Standorten zu erwarten. Unter den heutigen Bedingungen besitzt dabei der auf Nachhaltigkeit orientierte Regionstyp L eine schlechte Ausgangslage, die erst durch eine konsequentere Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele verbessert werden kann.

Ohne regulierende Massnahmen durch den Staat ist jedoch davon auszugehen, dass der Regionstyp L – aufgrund seiner geringerer Wettbewerbsfähigkeit im globalisierten Markt – keine Zukunft hat. Dieser Regionstyp würde dann entweder aktiv in den Typ der touristisch intensiv genutzten Region oder – wohl eher – passiv in den Typ der sich entleerenden Region übergehen.

Aus dem Produktions- bzw. Wertschöpfungsmodell (vgl. Abb. 3) wird ersichtlich, wie sich die verschiedenen Elemente des Produktionssystems aufeinander beziehen.

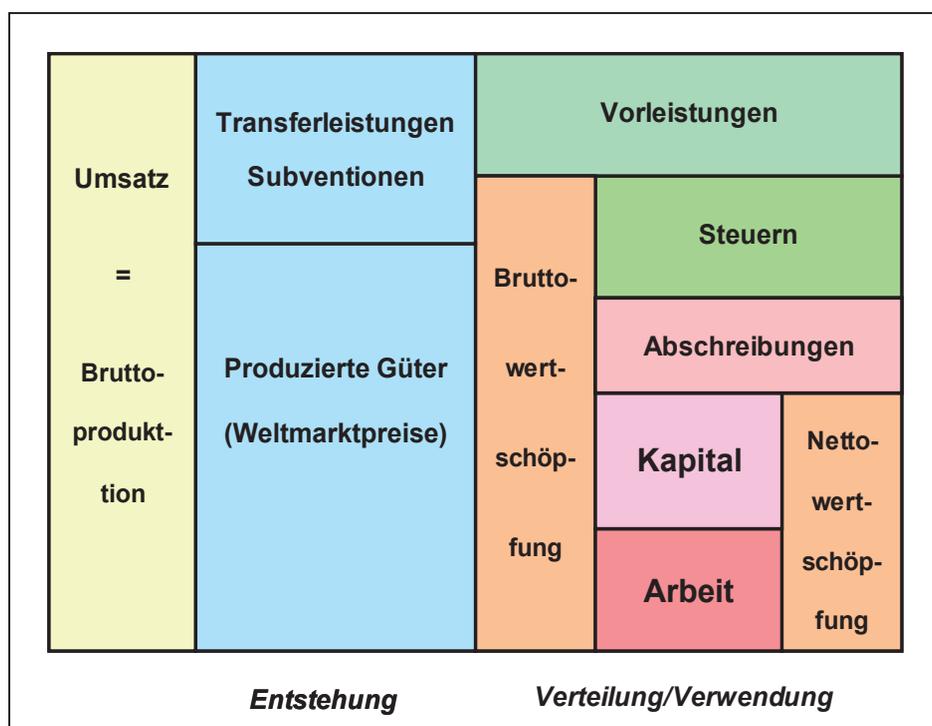


Abb. 3: Regionales Produktions- bzw. Wertschöpfungsmodell

Quelle: eigene Darstellung

- Die **Entstehungsseite** ergibt sich aus dem Produktionswert sowie zusätzlich den staatlichen Transferleistungen, welche die Produktion ermöglichen beziehungsweise begünstigen sollen. Zusammen bilden sie den Bruttoproduktionswert oder Umsatz.

- Die **Verteilungsseite** gliedert sich in die Vorleistungen (Bezug von Produktionsmitteln, Rohstoffen und Hilfsgütern, etc.) und die Bruttowertschöpfung. Die Bruttowertschöpfung abzüglich Steuern und Abschreibungen ergibt die Nettowertschöpfung; diese wiederum unterteilt sich in die Entgelte für Arbeit und Kapital (Eigenmittel/Fremdkapital/Unternehmergewinne).

Je nach regionaler Branchenverteilung in den E-, I- und L-Regionen variiert auch das regionale Produktionsmodell. In agrarischen Bergregionen mit dominanter Landwirtschaft sind die Transfers hoch bis sehr hoch und die Steuern sind geringer. In touristischen Bergregionen sind die Transfers geringer, die Steuern in mittlerer Höhe und die Vorleistungen höher. In Regionen mit Hydroenergie ist der Umfang der Transfers gering, jener der Steuern mittelgross und die Kapitalkosten sind hoch.

1.2.5 Nachhaltige Regionalentwicklung

Die aktuellen Konzepte und Strategien für die Regionalentwicklung heben sich von den Entwicklungskonzepten der endogenen Regionalentwicklung der 80er und 90er Jahre ab, welche die Verminderung des Zentrum-Peripherie-Gefälles als wichtigstes Ziel verfolgten. Als Gegenkonzepte mit ausschliesslich lokal induzierten Innovationsstrategien erwiesen sich diese Ansätze im Kontext der zentrendominierten globalen Entwicklungstrends als zu schwach. So gelingt es vielen ländlich-touristischen Regionen des Alpenraums offenbar nicht mehr, ausreichende wirtschaftliche Stärken herauszubilden, dank deren in diesen Regionen eine nachhaltige und kohärente Regionalentwicklung weitergeführt werden könnte (RANDZIO-PLATH 2004).

Eine wichtige Rahmenbedingung stellt die europäische Wachstumspolitik dar, wie sie von der EU im Jahre 2000 in der Strategie von Lissabon formuliert worden ist. In ihrer Logik führt diese Politik zu einer verstärkten Konzentration der Regionalpolitik auf die Zentren. Wirtschaftlich weniger "rentable" Regionen und Randgebiete geraten dadurch verstärkt unter finanziellen Druck und benötigen eine neue Perspektive (BOESCH 2006a).

Gleichzeitig sehen massgebliche gesellschaftliche und politische Kräfte in der "Nachhaltigkeit" ein Leitprinzip künftiger Entwicklungsbemühungen. Die Alpenländer und die EU haben vergleichbare Postulate im völkerrechtlich verbindlichen internationalen Abkommen der Alpenkonvention festgehalten (HASSLACHER 2000). Denn tatsächlich müsste sich – aufgrund spezifischer Strukturen, Ausgangslage und Rahmenbedingun-

gen der Berggebiete – das Nachhaltigkeitskonzept in der alpinen Regionalentwicklung eigentlich besonders gut verwirklichen lassen. Die dieser Studie zugrunde liegende Hypothese lautet, dass sich Regionalentwicklungsstrategien gerade dann besonders erfolgreich umsetzen lassen, wenn die staatlichen Transferzahlungen gezielt dort eingesetzt werden, wo bereits in Richtung einer sowohl ökologisch, sozial als auch wirtschaftlich hohen Nachhaltigkeitsperformance gearbeitet wird.

1.3 Fragestellung, Vorgehen und Methodik

1.3.1 Zielsetzung und Fragestellung

Die wissenschaftlichen Ziele des Projekts FUNalpin liegen in der Erarbeitung von Grundlagen und Strategien für eine nachhaltige Entwicklung im Berggebiet sowie in der Prüfung und Diskussion einer Nachhaltigkeitszertifizierung von Bergregionen. Dazu ist es zunächst nötig, sich mit den gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen einer nachhaltigen Berggebietsentwicklung auseinanderzusetzen. Was sind die möglichen Auswirkungen der "New economy" und weiterer gesellschaftlicher Tendenzen auf die soziokulturelle Bedeutung und den ökonomischen Wert traditioneller alpiner Landschaften? Worin liegen die Gründe für die Wertschöpfungsschwäche und die sinkende Wettbewerbsfähigkeit von Standorten beziehungsweise Regionen mit traditionellen, landschaftsbasierten Produktionsformen?

Im Rahmen des Rio-Prozesses wurde das Postulat der «Nachhaltigen Entwicklung» auch für die Schweiz zu einer normativen Basis von Politik und Gesellschaft.⁷ Eine zukünftige, den Grundsätzen der Nachhaltigkeit verpflichtete Regionalentwicklung hat daher die durch ein Versagen des ökonomischen Systems ("Marktversagen") verursachten Probleme in besonderer Weise zu berücksichtigen. Dabei geht es darum, im Sinne der "Grobsteuerung" (MINSCH ET AL. 1996) ein neues Gleichgewicht zwischen marktorientierter Ökonomie und politisch-staatlicher Regulation zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund sucht das Projekt FUNalpin eine Antwort auf die Frage, ob und inwiefern über Labelregionen eine Strategie definiert werden kann, um die Allokation der staatlichen Transferzahlungen so zu gestalten, dass daraus ein möglichst hoher Nachhaltigkeits-Effekt resultiert. Die Nachhaltigkeits-Zertifizierung von Bergregionen

⁷ SCHWEIZERISCHE BUNDESVERFASSUNG, Art. 2 & 73.

und der Aufbau von Labelregionen sollen dabei als neuer Ansatz einer künftigen Regionalentwicklung (im Sinne einer neuen "Alpenpolitik") geprüft und diskutiert werden.

Mit der Suche nach neuen Perspektiven für die Regionalentwicklung ist die vorliegende Untersuchung eher explorativ als streng analytisch angelegt. Analytische Untersuchungen werden trotzdem – insbesondere zu einigen zentralen Parametern – unternommen, wobei schwerpunktmässig qualitative Methoden zur Anwendung gelangen. Indem wir induktive und deduktive Zugangsweisen verbinden, werden empirische Ergebnisse und Strukturmodelle miteinander verknüpft.

Der erste Teil beschäftigt sich mit der Problemstellung und der theoretischen Grundlegung unserer Studie. Dazu werden die wichtigsten regionalwissenschaftlichen Konzepte sowie die besondere Situation der Alpen diskutiert.

Der zweite, analytisch-empirisch angelegte Teil widmet sich der aktuellen Dynamik der Entwicklung im Alpenraum. Um zu entsprechenden Erklärungsansätzen zu gelangen, begeben wir uns in diesem empirischen Grundlagenteil auf die regionalökonomische Ebene. Ziel ist eine Verbesserung des Kenntnisstandes über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von peripheren, potentialschwachen Regionen. Als Kenngrößen werden hierfür in Fallstudien die regionale Wertschöpfung und die Investitionen sowie Umfang und Dynamik der staatlichen Transferleistungen zwischen "Alpinen Regionen" und den ausseralpinen Zentren mit ihrem Umland analysiert (vgl. Abb. 1).

Hierfür wird die wirtschaftliche Dimension anhand der regionalen Bruttowertschöpfung und der Bauinvestitionen in drei potentiellen Labelregionen untersucht. Ausgangspunkt bildet dabei die Ausgangsthese, dass traditionelle alpine Landschaften im derzeitigen wirtschaftlichen Umfeld einen geringen ökonomischen Wert repräsentieren und dabei Landwirtschaft und sanfter Tourismus eine mässige Wertschöpfung generieren und am freien Markt nicht wettbewerbsfähig sind. Dies führt dann zur Frage, welche Art von Wertschöpfung in wenig intensiv genutzten Gebieten mit Produktionsmodellen auf der Basis landschaftlicher Werte generiert werden kann.

Im nächsten Schritt werden in den Testgebieten Struktur, Umfang und Dynamik staatlicher Transferzahlungen ermittelt. Die zugrundeliegende zweite These besagt, dass das wirtschaftliche Überleben von Gebieten mit tiefer Wertschöpfung auf öffentlichen Transferleistungen beruht, welche die fehlende Wettbewerbsfähigkeit ausgleichen sollen. Diese Transferleistungen legitimieren sich durch nichtmonetäre Leistungen peripherer Gebiete zu Gunsten der Gesamtgesellschaft. Ohne solche Transfers würden diese Gebiete zu Entleerungsgebieten.

Im Folgenden befassen wir uns mit der Wertschöpfungsstruktur von neuen Produktionsformen⁸ und -standorten in- und ausserhalb des Alpenraums. Dabei wird die Frage nach den Trends und Gegentrends bezüglich räumlicher Konzentration und Rückzug aus der Fläche aufgeworfen. Dies erfolgt gemäss obiger Ausgangsthese, dass die Landwirtschaft als konventionelle wirtschaftliche Nutzung aufgrund der ökonomischen und physischen⁹ Rahmenbedingungen kaum noch eine Lebensgrundlage für die örtliche Bevölkerung bieten kann. In Zukunft müssen somit innovative, neue Nutzungsformen gefordert und gefördert werden. Neue Angebote in der Freizeitbranche eröffnen möglicherweise – in intelligenter Kombination mit bestehenden Angeboten – neue Perspektiven für "alternative" Flächen-Nutzungen.

Der analytische Grundlagenteil bildet die empirische Basis für die weiterführenden Überlegungen: Im dritten, strategischen Teil der Arbeit geht es darum, Strategien und Instrumente einer zukünftigen Regionalentwicklung zu skizzieren. Von zentralem Interesse sind dabei Regionen, die sich einer nachhaltigen Regionalentwicklung verpflichten. Diese bezeichnen wir als "Labelregionen".

Dieser Teil der Studie widmet sich zunächst möglichen Zukunftsszenarien der Entwicklung im Schweizer Alpenraum. Wir gehen dabei von der These aus, dass es mindestens ein plausibles und konsistentes Szenario für das Jahr 2030 geben sollte, in welchem wirtschaftlich schwächere Regionen eine höhere Wertschöpfung als heute erzielen. Darauf aufbauend wird sodann ein begründeter Vorschlag für ein Konzept der Nachhaltigkeitszertifizierung von Labelregionen ausgearbeitet. Auf Basis von geeigneten Indikatorensets werden unterschiedliche Typen von Zertifizierungssystemen beschrieben und bewertet und in Test- und Vergleichsgebieten hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit überprüft.

1.3.2 Vorgehen und Methodik

Das Projekt FUNalpin umfasst somit drei Phasen:

- I **Grundlagen-Phase:** Erarbeitung der Problemstellung und des theoretischen Rahmens – entscheidend wichtig für eine interdisziplinäre Forschungsgruppe.
- II **Analytisch-empirische Phase:** Ermittlung der aktuellen Dynamik und Entwicklung in den Alpen.

⁸ Vgl. dazu die Begrifflichkeit der "New Economy" (KRUGMAN/OBSTFELD 2008; KRUGMAN/WELLS 2006).

⁹ Zu unterteilen in naturräumlich bedingte Ertragspotentiale und standörtlich bedingte Produktionskosten.

III Konzeptionell-strategische Phase: Entwicklung von Zukunftsszenarien und eines Zertifizierungskonzepts, welches anhand von Testgebieten erprobt wird.

In der analytischen Phase bearbeiteten wir die Forschungsmodule "Theorie", "Testgebiete", "Wertschöpfung und Investitionen", "Transfer" und "Rückzug aus der Fläche". In der strategischen Phase waren es die Forschungsmodule "Szenarien", "Indikatoren" und "Zertifizierung".¹⁰

Je nach Forschungsmodul und Fragestellung kamen unterschiedliche Methoden zum Einsatz; diese werden bei der Darstellung der einzelnen Modulergebnisse näher erläutert. Nachstehend erfolgt dazu eine Übersicht:

Module und Forschungsmethoden	
<i>Forschungsmodul FUNalpin</i>	<i>Verwendete Methoden</i>
Modul 1: Theorie	Hermeneutik, Textanalyse, vergleichende Darstellung
Modul 2: Testgebiete	Mehrstufige, kriterienbasierte Auswahl von Testgebieten aufgrund von Datenrecherchen
Modul 3: Transfer	Datenanalyse zur Formalen Inzidenz
Modul 4: Wertschöpfung und Investitionen	Statistische Analyse der Produktions- und Beschäftigungsstrukturen sowie der Bau-Investitionen
Modul 5: Indikatoren	Delphi-Expertenbefragung, Literaturrecherche, vergleichende Systemanalyse
Modul 6: Szenarien	Formative Szenarioanalyse, Expertenworkshops
Modul 7: Rückzug aus der Fläche	Dokumentenanalyse, Datenanalyse
Modul 8: Zertifizierung	Dokumentenanalyse, Datenkompilation, Testläufe, Strategiebildung
Modul 9: Synthese	Gesamtdarstellung, Einbettung

¹⁰ Zu den Ergebnissen der einzelnen Forschungsmodule liegen separate Arbeitsberichte vor, die über folgende URL verfügbar sind: <http://www.fwr.unisg.ch> > Projekte > NFP48.

1.3.3 Auswahl der Testgebiete

Testgebiete können grundsätzlich auf verschiedenen räumlichen Massstabsebenen angesiedelt werden, die von Grossregionen kontinentalen Ausmasses bis zu mikro-regionalen Kleinräumen (zum Beispiel Quartier, Häuserzeile, Weiler) reichen. Für das vorliegende Projekt, welches sich mit Fragen der nachhaltigen Regionalentwicklung im Alpenraum beschäftigt und einen starken Bezug zur lokalen Ebene aufweist, erweisen sich Testgebiete mittlerer Grössenordnung als sinnvoll. Die Grösse der Testgebiete liegt zwischen den Massstabsebenen NUTS 4 (Berggebietsregionen) und NUTS 5 (Gemeinden) und entspricht der Dimension von Teilregionen der schweizerischen Berggebietsregionen. Die für dieses Projekt gewählten Testgebiete konstituieren sich aus mehreren Gemeinden und folgen damit politisch-administrativen Grenzen; sie verfügen nur über relativ geringe legistisch-formale Entscheidungsbefugnisse¹¹ und erfahren sich als zusammengehörig durch Geschichte und Naturraum, Netzwerke sowie lokale Institutionen, Problemsituationen und/oder Entwicklungsziele (MAIER 2000/151).

Einzelfallstudien in Testgebieten werden in der Wirtschafts- und Sozialgeographie häufig durchgeführt. Zur Ermittlung der Raumwirksamkeit von öffentlichen Strategien und Massnahmen ist allerdings die Festlegung eines sinnvollen räumlichen Bezugsrahmens notwendig. Die Untersuchungsobjekte sind so zu wählen, dass sie hinsichtlich einer gleich oder ähnlich strukturierten grösseren Menge typische oder besonders prägende beziehungsweise aussagekräftige Fälle erwarten lassen. Dadurch bietet sich aufgrund der empirischen Befunde in den Testgebieten über diese hinaus die Möglichkeit zu generalisierten Aussagen (MÜHLINGHAUS 2002; STALDER 2001).

Die Auswahl der Testgebiete basiert auf einem mehrstufigen, kriterienbasierten Verfahren aufgrund einer Datenrecherche. Dabei standen jedoch nicht streng quantitativ orientierte Kriterien im Vordergrund. Vielmehr spielten qualitative Aspekte, aber auch pragmatische Überlegungen aus Sicht der Forschungsorganisation eine wichtige Rolle. Testgebiete im Projekt FUNalpin bilden das Safiental (GR) mit den Gemeinden Safien, Tenna, Valendas und Versam, das Sernftal (GL) mit den Gemeinden Elm, Engi und Matt¹² sowie das Binntal (VS) mit den Gemeinden Ausserbinn, Binn, Ernen und Grengiols (SIEGRIST/WASEM/WEISS SAMPIETRO 2004).

¹¹ Hauptsächlich durch kommunale Zusammenarbeit, Zweckverbände und dergleichen.

¹² Nach der bisherigen Glarner Gemeindestruktur; sie wurde 2006 durch Landsgemeindebeschluss aufgehoben.

Die drei ausgewählten Testgebiete eignen sich bezüglich Homogenität, Repräsentativität und Praktikabilität besonders gut für die Datenerhebung. Als potentielle Labelregionen sind sich diese Gebiete in vielerlei Hinsicht relativ ähnlich: Es dominieren agrarische Gemeindetypen, periphere Verkehrslagen sowie ein hoher Anteil an unproduktiven Flächen, und sie weisen eine stagnierende Bevölkerungsentwicklung auf. Deutliche Unterschiede sind demgegenüber bezüglich Beschäftigtenstruktur, Wegpendlern und Logiernächten zu verzeichnen. Dabei bestehen bezüglich Problemlage zwischen den Testgebieten beziehungsweise den Kantonen Graubünden, Wallis und Glarus deutliche Unterschiede. Vergleicht man die Strukturdaten der Testgebiete mit gesamtschweizerischen Zahlen, so sind zum Teil grosse Unterschiede oder sogar gegenläufige Tendenzen zu verzeichnen. So steht einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in den Testgebieten gesamtschweizerisch ein Bevölkerungswachstum gegenüber. Ein Vergleich der Beschäftigtenstruktur zeigt, dass in den Testgebieten ein im gesamtschweizerischen Vergleich deutlich grösserer Anteil der Beschäftigtenzahl im Primärsektor zu verzeichnen ist.

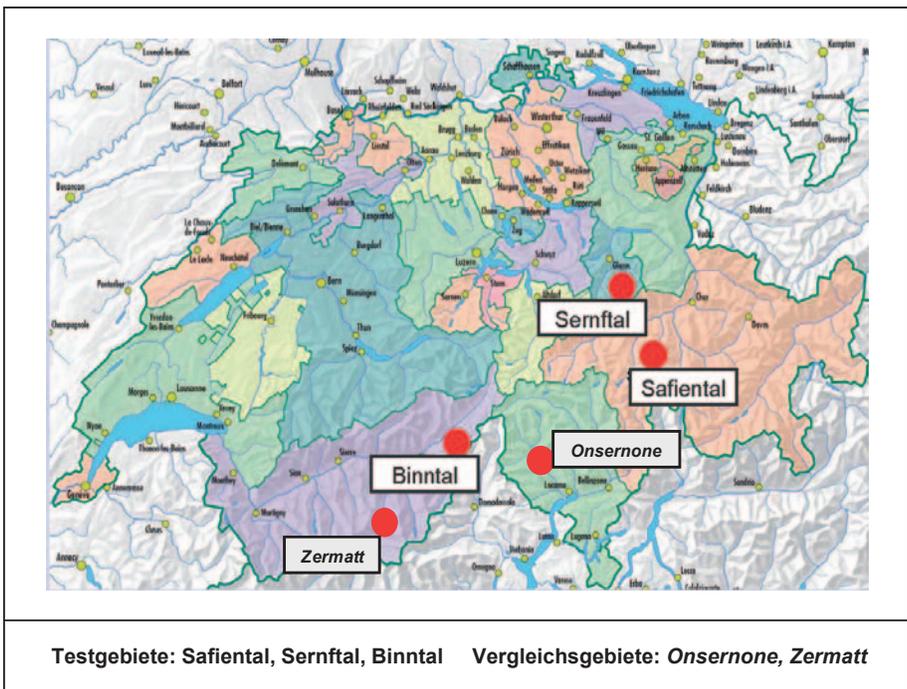


Abb. 4: Lage der Test- und Vergleichsgebiete
Quelle: SIEGRIST / WASEM / WEISS SAMPIETRO (2004/15)

Zusätzlich zu diesen Testgebieten sind je eine Intensivregion (I-Region) und eine Entleerungsregion (E-Region) als Vergleichsgebiete ausgewählt worden. Als Vergleichsgebiete werden die I-Region Zermatt sowie die E-Region Onsernone untersucht. Während in Zermatt Arbeitsplätze in den touristischen Branchen vorherrschen, ist das Valle Onsernone durch starken Bevölkerungsrückgang und einen hohen Wegpendleranteil charakterisiert.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Vorbemerkung

Eine Grundlage der im Projekt FUNalpin durchgeführten Analysen bilden die klassischen Regionalentwicklungstheorien, wie diese seit der Mitte des 20. Jahrhunderts erarbeitet worden sind. Darauf basierende Ansätze entstanden zunächst im Kontext der Nord-Süd-Debatte. Später wurden diese auch für Fragestellungen ländlicher Regionen in Europa und des Alpenraums adaptiert (HEINTEL 1998). In den 80er Jahren war die Diskussion durch einen Paradigmenwechsel geprägt.¹³ Der Blickwinkel wechselte von der exogenen zur endogenen Sicht, vom Produktionsstandort zum Entwicklungsprozess sowie von den Produktionsfaktoren zu den Institutionen und Akteuren (THIERSTEIN/WALSER 2000/65).

Aus heutiger Sicht muss konstatiert werden, dass den auf Theorien der endogenen Regionalentwicklung aufbauenden Strategien beschränkte Umsetzungserfolge beschieden waren. Solche Ansätze hatten ihren Ursprung im Ziel einer Reduktion des Zentrum-Peripherie-Gefälles zwischen Agglomerationen und Bergregionen. Als Gegenkonzepte mit stark lokal und regional bezogenen Innovationsstrategien und im Kontext der zentrendominierten globalen Entwicklungstrends erwiesen sie sich für eine wirkungsvolle Stützung der Randgebiete jedoch als zu schwach. So gelang es in vielen Regionen des Alpenraums nicht, ausreichende wirtschaftliche Stärken herauszubilden und eine tragfähige Regionalentwicklung in Gang zu bringen (BOESCH 2000).

In den letzten Jahrzehnten ist die Mobilität von Arbeitskräften, Gütern und Kapital sprunghaft angestiegen. Statt der lange Zeit erhofften Umsetzungserfolge einer endogen orientierten Regionalentwicklung dürften die Kräfte des globalen Wandels stärker zur Veränderung der strukturellen Verhältnisse zwischen alpinen Regionen und ihrem Vorland (vgl. Abb. 1) beigetragen haben. Die ursprünglich zwischen den wirtschaftlichen Zentren und dem Berggebiet bestehenden Disparitäten stellen sich heute viel kleinräumiger dar als früher. Die gesellschaftliche Hauptproblematik liegt nicht mehr im Gefälle zwischen den Grossstädten des Mittellandes und den entlegenen Bergtälern, sondern in den Schwierigkeiten von Kernstädten und Agglomerationen, mit der zunehmenden Verdichtung und Zersiedelung sowie deren Folgewirkungen umzugehen. Diese Entwicklung betrifft immer stärker auch das in zunehmendem Ausmass durch

¹³ Vgl. dazu die "Neue Wachstumstheorie" (ROMER 1990).

Urbanisierung und Periurbanisierung geprägte Alpengebiet (PERLIK 2001). Dadurch verliert die Zentrum-Peripherie-Thematik ihren bisherigen Spitzenplatz im öffentlichen Bewusstsein.

Innerhalb des Berggebietes am wenigsten vom generellen wirtschaftlichen Wachstum profitieren konnten die besonders peripheren Gebiete, wo sich das Wertschöpfungsgefälle relativ zu den übrigen Regionen weiter vergrößert hat. Es sind gerade diese abgelegenen Talschaften, die zukünftig in ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Existenz besonders bedroht sind und für welche die Frage nach den tatsächlichen Perspektiven im Raum steht. Diese "Peripherie der Peripherie der Peripherie" besitzt im Schweizer Alpenraum relativ geringe Flächenanteile, dies ganz im Gegensatz zu anderen Regionen der Alpen wie etwa dem westlichen Piemont und den französischen Seealpen.

Für diese sogenannten potentialschwachen Räume wurde der nicht besonders treffende plakative Begriff der "alpinen Brache" geprägt (SCHMID 2005b/220). Damit wird assoziiert, dass in diesen Gebieten jegliches Innovationspotential fehlt, was angesichts der zahlreichen ökologischen und soziokulturellen Bestrebungen in solchen Regionen nicht stimmt. Zutreffend ist allerdings die Feststellung, dass das gegenwärtig in der Schweiz präferierte Urbanisierungsmodell für die potentialschwachen Räume keinerlei Perspektiven bereithält. Diese "unrentablen" Gebiete werden als die "unbeachteten Hinterhöfe der urbanen Schweiz" bezeichnet. Der Begriff der "alpinen Brache" weist in diesem Kontext somit zugleich auf eine Problemlage und auf ein Potential für zukünftige Generationen hin.

Was bislang offen blieb, ist die Beantwortung der Frage nach den möglichen Perspektiven der peripheren Gebiete. Um diese Frage zu beantworten bedarf es aber zweierlei: einerseits einer Vertiefung der Kritik des gegenwärtig dominierenden Urbanisierungsmodells sowie andererseits der Erarbeitung von Konzepten und Strategien, welche der Bevölkerung im Berggebiet Handlungsspielräume offen halten, um die tatsächlich vorhandenen ökologischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Möglichkeiten optimal auszuschöpfen.

Im Folgenden werden nun in geraffter Form die Regulationstheorie sowie die Entwicklungsmodelle des Fordismus und des Postfordismus als theoretische Basis für unsere weiteren Erklärungs- und Handlungsansätze dargestellt.

2.2 Regulationstheorie

2.2.1 Ausgangspunkt

Die Regulationstheorie ermöglicht uns einen analytischen Zugang zum Wandel staatlicher Handlungsformen und zu den aktuellen raumstrukturellen Veränderungen im Alpenraum. Mit ihrer komplexen Analyse des gegenwärtigen sozioökonomischen Umbruchs liefert sie ein Erklärungskonzept des gesellschaftlichen Wandels. Verknüpft mit dem Nachhaltigkeitsansatz lassen sich daraus Handlungsoptionen für eine zukunftsorientierte Regionalentwicklung ableiten.

Für die Regulationstheorie können drei Hauptfunktionen unterschieden werden:

- Eine **explikative Funktion**, welche erklärt, wie die verschiedenen Regimes funktionieren,
- eine **empirisch-exemplarisch-historische Funktion**, welche den Übergang zwischen den unterschiedlichen Regimes untersucht und darlegt (vor allem im Übergang zwischen Fordismus und Postfordismus)
- sowie eine **abstrakt-normative Funktion**, welche die Überwindung von Antinomien und die gesellschaftliche Stabilisierung anstrebt (mit einem direkten Bezug zum Konzept der «Nachhaltigen Entwicklung»).

Akkumulation und Regulation

In der Regulationstheorie bezeichnet der Begriff des "**Regime**" die Relationen, welche sich zwischen den gesellschaftlichen Institutionen, Akteuren und Werthaltungen herausbilden und epochen-, regions- und länderabhängig unterschiedlich sind.

Als "**Akkumulationsregime**" werden die organisatorischen und technischen Bedingungen beschrieben, die für die Wertschöpfungs- und Konsumprozesse eines bestimmten Landes beziehungsweise Gebietes in einer bestimmten Zeitepoche massgebend sind. Ein Beispiel sind die in den verschiedenen Phasen des alpinen Tourismus unterschiedlichen Akkumulationsprozesse von Kapitalgütern, von den Hotelpalästen der Belle Epoque bis zu den postmodernen Erlebniswelten.

Als "**Regulationsregime**" werden die Modalitäten beschrieben, mit welchen gesellschaftliche Partizipation und Verteilungsfragen zwischen den gesellschaftlichen Gruppen ausgehandelt werden. Bei diesem Begriff geht es also um die Art und Weise der gesellschaftlichen Organisation, mit welcher die Funktionalität und die System-Stabilität (Kohäsion) von Marktgesellschaften gewährleistet werden soll. Ein

Beispiel für ein "Regulationsregime" sind die Aushandlungsprozesse über die Transferleistungen zugunsten der Berggebiete, etwa in der Landwirtschaftspolitik.

Akkumulations- und Regulationsregimes stehen in einem engen wechselseitigen Zusammenhang. Je nach Bereich kann das Verhältnis zwischen diesen beiden Regimes sehr stark variieren. In bestimmten, nicht ausschliesslich am freien Markt orientierten Subsystemen, etwa im Sozial- und Gesundheitswesen, entwickelt das Regulationsregime oft eine starke Dynamik. Dies gilt auch für die Berggebiete, wo nur ein Teil der wirtschaftlichen Aktivitäten durch Marktprozesse bestimmt ist. Deshalb sind diese Regionen besonders stark von einer Änderung der Regulationsregimes betroffen.

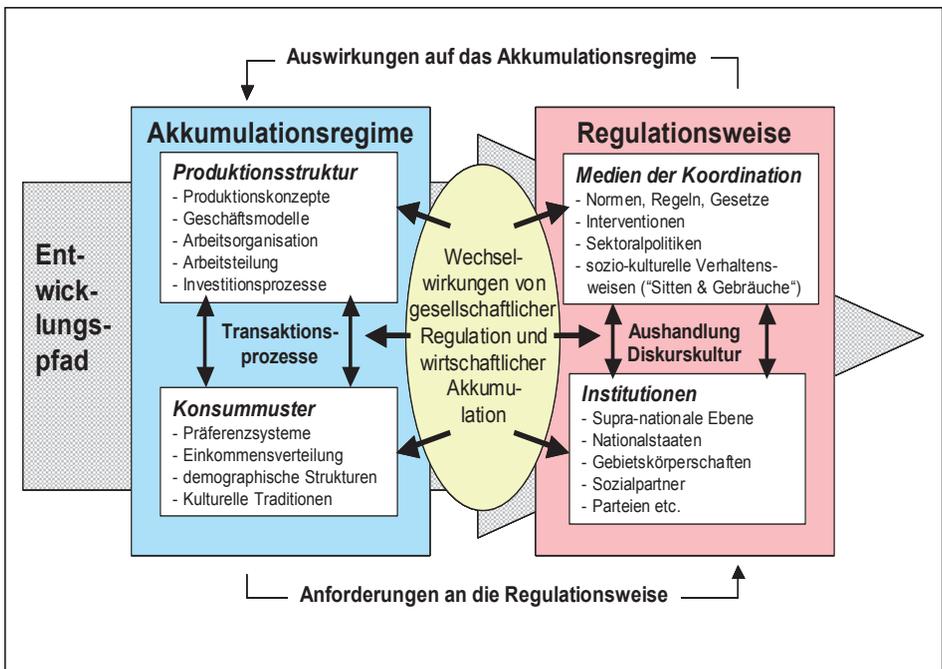


Abb. 5: Dialektik von Akkumulation und Regulation

Quelle: nach BATHOLT (1994), verändert

Aufbauend auf dem Grundmodell der Regulationstheorie, dem Verbund von Marktprozessen mit gesellschaftlich-politischen Koordinations- und Ausgleichsmechanismen, erkennen wir in den Investitionsentscheidungen und Produktionsprozessen die eigentlichen Motoren der räumlichen Entwicklung (vgl. Abb. 5). Diese Prozesse sind eingebettet in die gesellschaftlich-kulturelle Evolution sowie die entsprechende technologische

Entwicklung, insbesondere die vorherrschenden Werthaltungen und Zielsysteme und die dazu bereit gestellten Instrumente. Die regionale Dynamik ist damit das Resultat der jeweiligen Inwertsetzung von Standorten wie auch der regionalpolitischen Impulse (BOESCH 2000; LIPIETZ 2000).

Die Regulationstheorie ist als gesellschaftstheoretisches Konzept in der Auseinandersetzung mit dem französischen Strukturalismus entstanden. Den konkreten Ausgangspunkt bildete der seit den 70er Jahren einsetzende Niedergang der industriellen Massenproduktion. Die alten Industrieregionen Europas gerieten in eine tief greifende Krise, während parallel dazu andere Regionen eine wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung erfuhren. Im Spannungsfeld zwischen globaler und regionaler Entwicklung ermöglicht die Regulationstheorie einen Zugang zur Frage, welche Regionen künftig zu den Knotenpunkten der Weltwirtschaft werden. Sie untersucht, welche Beziehungen sich zwischen verschiedenen räumlichen Produktionszusammenhängen entwickeln und wie Institutionen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen die Reproduktion lokal-regionaler und nationaler Kohäsion sicherstellen können (BATHELT/GLÜCKLER 2002/261).

In ihrer emanzipatorischen Sichtweise bleibt die Regulationstheorie trotz ihrer Heterogenität und ihren empirischen Schwächen attraktiv, da sie eine Verknüpfung von system- und handlungstheoretischen Perspektiven anstrebt und dabei eine Erörterung künftiger Wege kapitalistisch geprägter Gesellschaftsformen vornimmt (DANIELZYK 1998/93). Dies ermöglicht es, weiterführende Erklärungsansätze für den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel der alpinen Regionen zu entwickeln. In seinem in der Grundtendenz normativen Ansatz kann mit dem Regulationsapproach zudem ein Bewertungsmodell für Strukturen und Prozesse in einzelnen Regionen entwickelt werden. Davon lassen sich Handlungsoptionen für eine künftige nachhaltige Regionalentwicklung im Alpenraum ableiten (PERLIK/MESSERLI 2003).

2.2.2 Fordismus und Postfordismus

Als Epoche der Automatisierung und der Massenproduktion war der Fordismus das bestimmende Entwicklungsmodell ab Ende des 19. Jahrhunderts. Wesentliche Kennzeichen der fordistischen Epoche bildeten die Einführung der wissenschaftlichen Arbeitsorganisation (Taylorismus) mit einer massiven Steigerung der Arbeitsproduktivität. Durch die Verteilung der Produktivitätsgewinne erhielten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Zugang zum Massenkonsum. Indem so die effektive Nachfrage gestärkt wurde, konnte zugleich die Vollbeschäftigung gewährleistet werden. Parallel dazu ent-

stand mit einem dichten Netz von Tarifverträgen und Sozialgesetzen der Wohlfahrtsstaat.

Ein neuer Globalisierungsschub und die Erschöpfung des tayloristischen Modells leitete in den 70er Jahren die Krise des Fordismus ein und bildete den Übergang zum Postfordismus. Der Postfordismus ist geprägt durch ein dynamisches Akkumulationsregime, in dessen Rahmen Produktion und Arbeitsmärkte durch Flexibilisierung, Internationalisierung und Globalisierung gekennzeichnet sind. Der Postfordismus wird in starkem Mass durch die neuen Technologien und durch die damit einhergehenden neuen Organisations-, Qualifikations- und Korporationsstrukturen mitbestimmt (LIPIETZ 2000/56f.; DANIELZYK 1998/132). Im Postfordismus erfasst zudem eine fortschreitende Urbanisierung auch weite Teile der alpinen Regionen, wobei "Urbanisierung" als umfassendes gesellschaftliches Phänomen zu verstehen ist.

Ein spezifisch raumstrukturelles Merkmal des Fordismus bildete die funktionelle Hierarchisierung zwischen Metropolen und Alpenstädten. Ein weiteres Merkmal war die Polarisierung zwischen Zentrum und Peripherie, wobei die alpine Peripherie oft Standort für die industrielle Massenproduktion darstellte, zum Beispiel für Textil- und Schwerindustrie. Eine "innere Peripherie" entwickelte sich durch Bündelung der Finanz- und Arbeitsressourcen auf die industriellen Zentralregionen, begleitet von einem Bedeutungsverlust der Berglandwirtschaft. Im Fordismus bildete die Regionalpolitik einen wichtigen Bestandteil der makroökonomischen Steuerung zur Erhaltung und Förderung von industriellen und agrarischen Standorten.

Die raumstrukturellen Merkmale des Postfordismus sind weit vielfältiger und komplexer als jene des Fordismus. In den grossen inneralpinen Tälern entwickeln sich die territorial integrierten Produktionscluster als Folge der vertikalen Desintegration von Massenproduktion. Regionale Industriebezirke mit flexibel spezialisierten Produktionssystemen bilden sich aus, wobei die Ansammlung von Hightech-Unternehmen eine besondere Form territorial integrierter Produktionskomplexe darstellt. Ausserhalb der Alpen werden die "*Global Cities*" zu Knotenpunkten und Kontrollzentren der Weltwirtschaft, während sich in den Alpengebieten zum Teil traditionelle, fordistisch geprägte Industrieregionen mit Massenproduktion vorerst zu halten vermögen (DANIELZYK 1998/132ff).

Im Zuge der fortschreitenden Urbanisierung stellt sich in den Alpen eine starke Zersiedlung der Landschaft ein, aber auch eine immer differenziertere Funktionalisierung von naturräumlich attraktiven Gebieten für die Erholungsbedürfnisse der urbanen Be-

völkerung. Alpine Zentren und Destinationen werden so zum integrierten Bestandteil urbanisierter Städtennetze, welche sich in Abhängigkeit von den ausseralpinen Metropolen und den *Global Cities* zu positionieren versuchen. Parallel zu diesem Prozess fand und findet weiterhin ein immer stärker werdender flächenhafter Rückzug der Berglandwirtschaft aus den peripheren, schwieriger zu bewirtschaftenden Gebieten statt.

In Tabelle 1 sind die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst:

	Akkumulationsregimes	Raumstrukturelle Merkmale	Regionalpolitik
Fordismus ca. 1890 bis 1970	Wissenschaftliche Arbeitsorganisation, Automatisierung, Produktivitätssteigerung, Massenproduktion, Massenkonsum, Wohlfahrtsstaat	Funktionelle Hierarchisierung	Hierarchie zwischen Metropolen und Alpenstädten, alpine Zentren werden Bestandteil von Städtennetzen und Metropolen Regionalpolitik zur makroökonomischen Steuerung
		Polarisierung zwischen Zentrum und Peripherie	Funktionale Industrieregionen (z.B. Textil, Eisen)
		Entstehung einer "inneren Peripherie"	Rückzug der Berglandwirtschaft aus der Fläche, Beginn der Stützung durch den Staat
Postfordismus ab ca. 1970	Krise des Fordismus flexibles Akkumulationsregime, Globalisierung von Produktion und Arbeitsmärkten Neue Technologie Neue Organisations-, Qualifikations- und Korporationsstrukturen Urbanisierung	Territorial integrierte vertikale Desintegration von Massenproduktion	Produktionscluster in den grossen inneralpinen Tälern, parallel dazu Verschwinden der traditionellen alpinen Industriegebiete
		Regionale Industriebezirke mit flexibel spezialisierten Produktionssystemen	Vereinzelte Hightech-Standorte im Alpenraum (v.a. in Frankreich)
		<i>Global Cities</i> und Metropolen ausserhalb der Alpen	Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten und der staatlichen Förderung auf die Zentren
		Verstärkte Konzentration der Produktion auf rentable Standorte	Weiterer Bedeutungsverlust der Berglandwirtschaft, hohe staatliche Subventionierung trotz abnehmender Legitimation

Tab. 1: Entwicklung der Regulationsregimes
Ausprägungen und raumstrukturelle Merkmale
von Fordismus und Postfordismus im Alpenraum

Quelle: eigene Darstellung

2.2.3 Regulierung ökologischer Krisen

Einen wichtigen Baustein der Regulationstheorie bildet das Konzept der "gesellschaftlichen Krisen". Dieses Konzept beruht auf der Grundidee, dass sich jede menschliche Organisationsform, die auf strukturierten gesellschaftlichen Verhältnissen beruht, durch Krisen reguliert.¹⁴ Die Geschichte bildet demnach eine Abfolge von gesellschaftlichen Krisen, wobei je nach Epoche zwischen verschiedenen Formen von Krisen unterschieden werden kann: zwischen "ökonomischen Knappheitskrisen", "sozial-ökologischen Krisen" und "ökologischen Krisen" (LIPIETZ 2000/49ff).¹⁵

Jüngere Ansätze der nachhaltigen Regionalentwicklung in den Alpen wurden mit dem Ziel formuliert, spezifische Formen von ökologischen Krisen zu überwinden. Grosse Bedeutung kommt dabei den Umweltproblemen zu. Zu deren Lösung wird versucht, den ökonomischen Akteuren einen Anreiz zu bieten, sodass diese – als Basis eines nachhaltigen Entwicklungsmodells – von ihrer Umwelt einen achtungsvollen Gebrauch machen. In den meisten Fällen geht es darum, die Umweltverschmutzung auf ein Mass einzuschränken, welches mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung zu vereinbaren ist. Darüber, was das beinhaltet, muss jeweils auf der geeigneten Ebene entschieden werden. Bezüglich des Treibhauseffekts ist dies die globale Ebene; in Bezug auf eine nachhaltige Regionalentwicklung in den Alpen kann dies im regionalen oder nationalen Rahmen geschehen.

In den Begriffen der ökonomischen Theorie sind Umweltgüter "öffentliche Güter"; dazu zählen auch alpine Landschaften (vgl. Abb. 6). Diese sind daher für alle frei zugänglich und kostenlos benutzbar (Prinzip der "Ausschliessbarkeit"). Zudem sollte definitionsgemäss die Nutzung eines öffentlichen Guts durch die einen nicht dazu führen, dass andere in ihren Möglichkeiten beeinträchtigt werden, dieses Gut ebenfalls zu nutzen (Prinzip der "Rivalität"). Für öffentliche Umweltgüter gilt dies, bis deren Tragfähigkeitsgrenze erreicht ist. So ist eine alpine Landschaft solange für die Erholung attraktiv, als diese nicht übernutzt oder zerstört wird. Die öffentliche Regulationsweise der Umweltgüter muss somit darauf abzielen, die ökonomischen Akteure zu veranlassen, die Tragfähigkeit nicht zu überschreiten beziehungsweise sie nach Möglichkeit sogar zu

¹⁴ Der zentrale Gedanke der Regulationstheorie besteht darin, dass Marktgesellschaften ohne (oder mit nur unzureichender) Regulation allmählich in eine Krise geraten, während die gängige ökonomische Theorie gerade das Gegenteil postuliert, nämlich dass Regulation eine wesentliche Ursache wirtschaftlicher Krisen darstelle.

¹⁵ Oder anders ausgedrückt die Antinomien von "Arbeit und Kapital" sowie von "Natur und Mensch".

verbessern. Diese Diskussion wird seit langem in der alpinen Tourismusforschung geführt.¹⁶

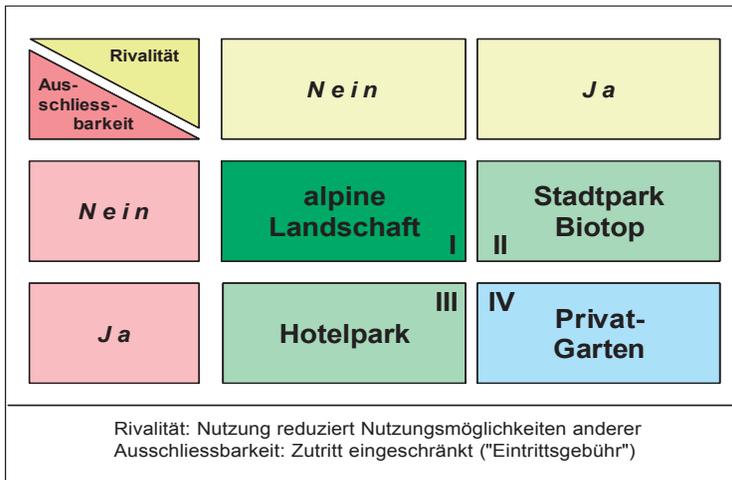


Abb. 6: Alpine Landschaften im System der öffentlichen Güter
Entwurf: BOESCH, nach OAKLAND (1974)

Aufgabe der Politik ist es, Regeln zur Förderung der kollektiven Vernunft von wirtschaftenden Akteuren und Konsumenten vorzugeben, auch in deren eigenem Interesse. Sie soll dem "Privategoismus ein neues «Umweltrecht» entgegensetzen", damit bei Marktversagen staatliche Leitplanken und Spielregeln als ökologische Grobsteuerung wirksam werden (LIPIETZ 2000/68). In diesem Sinn wird erst die Konzentration auf strategische Einflussgrößen wie Energie, Material, Raum, Mobilität und Gefährdungspotentiale den Durchbruch in Richtung einer «Nachhaltigen Entwicklung» ermöglichen. Damit könnte auch ein Beitrag zur aktuellen Problemlösung im Alpenraum geleistet werden, sei dies im ökologischen, gesellschaftlichen oder ökonomischen Bereich (MINSCH ET AL. 1996/195).

Drei Typen von Regulationsweisen¹⁷

Zur Erhaltung der Umweltgüter können drei Typen von Regulationsweisen unterschieden werden: "Reglementierende Instrumente", "ökonomische Instrumente" sowie die "Regulation durch Bürgersinn".

¹⁶ Vgl. dazu LUGER/REST (2002).

¹⁷ Vgl. LIPIETZ 2000.

Reglementierende Instrumente sind Gebote und Verbote, um für die Umwelt schädliche Nutzungsweisen zu unterbinden. Es handelt sich dabei um Normen, um die Umweltverschmutzung zu beschränken, um sie in einer nachhaltigen Bandbreite zu halten. Ein Beispiel sind Grenzwerte im technischen Umweltschutz.

Ökonomische Instrumente sind Anreizsysteme und marktähnliche Mechanismen, zum Beispiel Ökosteuern, die auf Aktivitäten erhoben werden, die zur Umweltverschmutzung beitragen. Ein interessantes Regulationsinstrument sind übertragbare Zertifikate, über welche Verschmutzungsrechte gehandelt werden können, wie beispielsweise im Bereich des Klimaschutzes.¹⁸

"Regulation durch Bürgersinn" meint Vereinbarungen über freiwillige Selbstbeschränkungen, Verhaltenskodizes, Appelle, Partizipation und Zukunftsprozesse usw. Diesem dritten Typ kommt eine grosse Bedeutung zu, da dieser auch ohne staatliche Intervention über Vorbildwirkung und Netzwerkprozesse zur Anwendung kommen kann. Beispiele sind Verhaltenskodizes im Tourismus und Appelle zum Alpenschutz. Zu diesem dritten Typ der Regulationsweisen gehören marketingorientierte Labelstrategien, mit welchen die Nachhaltigkeitsqualität von Produkten, Dienstleistungen und ganzen Regionen hervorgehoben werden kann (ULRICH/WAXENBERGER 2002).

In diesem Rahmen zielt das Konzept "Labelregion" darauf ab, die drei Regulationsweisen in koordinierter Form zum Einsatz zu bringen: Durch Leistungsvereinbarungen werden Nachhaltigkeits-Standards als bindende Regeln (Verbote, Gebote) anerkannt, dafür fließen als Anreiz Transfermittel. Die privaten Akteure orientieren sich am Label¹⁹ und richten ihr Konsumverhalten danach aus.

¹⁸ Vgl. dazu MEIER-RIGAUD (1994).

¹⁹ Dabei ist zu beachten, dass "Label" von "Marken" zu unterscheiden sind: Während Marken spezifische, **singuläre** Identität schaffen und erhalten sollen, dienen Label der objektivierte Qualitätssicherung und erzeugen so **generelle** Identität, in diesem Fall für "Nachhaltige Regionalentwicklung".

2.3 Nachhaltige Entwicklung

2.3.1 Von der Regulationstheorie zur «Nachhaltigen Entwicklung»

In ihren gesellschaftspolitischen Implikationen beruht die Regulationstheorie konsequenterweise auf einem anerkannten Zielsystem. Im aktuellen politischen Kontext ist dies das Konzept der «Nachhaltigen Entwicklung»²⁰, es integriert die divergierenden Ansprüche der drei wichtigsten gesellschaftlichen Subsysteme Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt, entwickelt Standards und Strategien zur Ausbalancierung der Zielkonflikte und formuliert normativ Perspektiven der gesellschaftlichen Entwicklung. Vor diesem Hintergrund lassen sich aus Regulationstheorie und Nachhaltigkeitskonzept Handlungsoptionen für die nachhaltige Regionalentwicklung im Alpenraum ableiten.

Anlass der Nachhaltigkeitsdiskussion bildet die Krise des bisherigen ressourcenintensiven Wirtschaftsmodells der Industrieländer. In den vergangenen Jahrzehnten wurde deutlich, dass die Grenzen des globalen quantitativen Wachstums nur um den Preis schwerwiegender ökologischer und sozialer Schäden überschritten werden können. Nicht-nachhaltige Wirtschaftssysteme profitieren von einem billigen Naturverbrauch, was zu ineffizientem, verschwenderischem Verhalten verleitet, und sie basieren auf einer expansiven Raumerschliessung, auf billiger Energie und Mobilität sowie auf einer Ignorierung von Grossrisiken (durch Haftungsbegrenzungen). Diese sogenannte Externalisierung der ökologischen und sozialen Kosten bildet daher ein wesentliches Element einer Theorie zur Erklärung von historisch gewachsenen nicht-nachhaltigen Wachstums- und Wohlstandsstrukturen (MINSCH 2003; MASSARAT 1996/10ff.; MAIER 2000/150f).

Der Begriff der «Nachhaltigen Entwicklung» ist inhaltlich von verschiedensten Institutionen geformt worden. Im Gefolge des Erdgipfels vom Juni 1992 in Rio de Janeiro (UNO-Konferenz für Umwelt und Entwicklung) erlebte die Nachhaltigkeitsdiskussion ihren Höhepunkt. Der besondere Erfolg dieser Konferenz bestand darin, dass die umfassende Zielbestimmung des Sustainable-Development-Konzepts politisch verbindlich

²⁰ 1987 veröffentlichte die von der UN bereits 1983 eingesetzte 22-köpfige "Weltkommission für Umwelt und Entwicklung" (UNCED) unter der Federführung der norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland einen Report mit dem Titel "Our Common Future". In diesem Bericht wurde die heute verbreitete Definition für «Nachhaltige Entwicklung» formuliert: Darunter wird eine Entwicklung verstanden, "die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen" (UNCED 1987).

gemacht werden konnte. Drei wesentliche Elemente machen das Konzept der «Nachhaltigen Entwicklung» für die aktuelle Diskussion attraktiv:

- Die Annahme globaler Konsensfähigkeit,
- die globale Orientierung (das heisst die Betonung eines Ansatzes, der Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen einbezieht)
- sowie die Vorstellung, dass Umwelterhaltung und Umweltentwicklung im globalen Massstab gemeinsam erreichbar seien (BAUMGARTNER 2003).

Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass nachhaltige Entwicklung auf drei Dimensionen basiert, welche sich wechselseitig beeinflussen, nämlich auf:

- einer ökologischen Dimension, wodurch der Bestand der Ökosysteme gesichert werden soll;
- einer ökonomischen Dimension mit dem Ziel der Befriedigung der Grundbedürfnisse;
- einer gesellschaftlichen Dimension, die der inter- und intra-generativen Gerechtigkeit dienen soll.

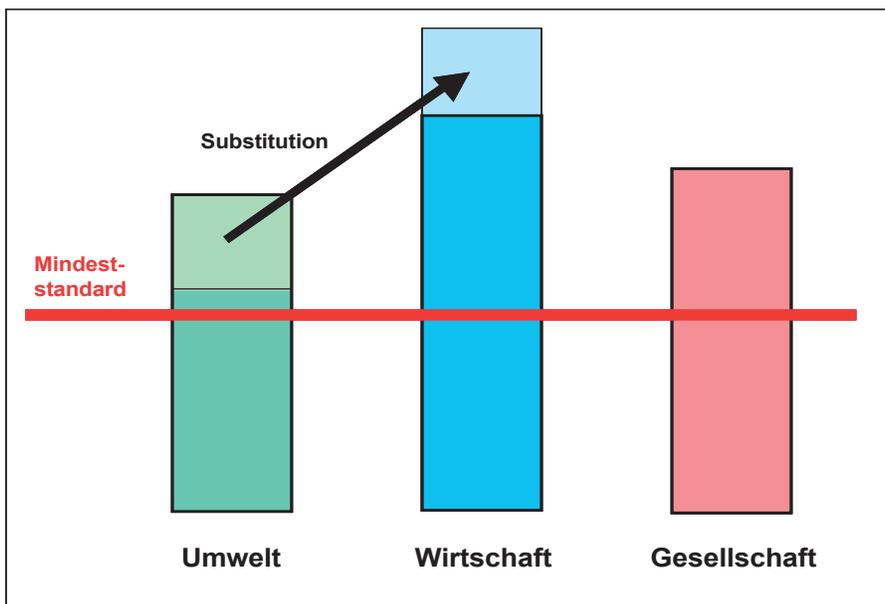


Abb. 7: Substitution zwischen den drei Kapitalstöcken der «Nachhaltigen Entwicklung»²¹

Entwurf: BOESCH

²¹ Diese ist nur zulässig, solange keine Minimal-Standards verletzt werden.

Dabei kann es allerdings nicht bloss um einen situativ angepassten Substitutions- oder Ausgleichsprozess zwischen den drei Zieldimensionen gehen, indem etwa eine relative Sozial- oder Umweltverträglichkeit ökonomisch begründeter Massnahmen erreicht wird. Vielmehr muss die Berücksichtigung aller drei Dimensionen durch eine Integration der drei Pole erfolgen, beispielsweise durch die Festlegung von *minimal standards* (Abb. 7) in den drei Dimensionen (DALY/FARLEY 2004; DALY 1992; MINSCH ET AL. 1998/16).

2.3.2 Nachhaltige Regionalentwicklung in den Alpen

Heutige Konzeptionen der «Nachhaltigen Regionalentwicklung» in den Alpen fussen auf einer längeren Tradition von Regionalentwicklungstheorien. Diese entstanden zunächst im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit und wurden seit den späten 70er Jahren für die Alpen und andere ländliche Regionen in Europa adaptiert. Als direkte Vorläufer aktueller Nachhaltigkeitskonzepte können beispielsweise die Konzeptionen der "eigenständigen Regionalentwicklung" und der "endogenen Entwicklung" bezeichnet werden, bei denen ebenfalls integrative Strategien im Zentrum stehen, welche die Mobilisierung der regional vorkommenden Ressourcen zum Ziel hatten.

Die meisten früheren Ansätze gingen von einer spezifischen physischen und sozioökonomischen Situation aus und behandelten die Alpen als europäischen Sonderfall. Dem kann heute provokativ entgegnet werden: "Les Alpes n'existent plus",²² gleichen sich doch viele der Alpengebiete in Zuge der Urbanisierungsprozesse immer mehr den gesamtschweizerischen beziehungsweise europäischen Verhältnissen an, während andere noch in traditionellem Zustand verbleiben. Im Zuge dieser Transformationsprozesse sind typische Entwicklungsmuster für den *gesamten* Alpenraum immer weniger erkennbar (ARE 2005).

Gleichzeitig findet als Folge der wirtschaftlichen Globalisierungs- und Liberalisierungstendenzen und des damit verbundenen sozioökonomischen Wandels auch eine verstärkte Ausdifferenzierung von Funktionsräumen statt, zum Beispiel zwischen Kernstädten, Agglomerations- und Periagglomerationsgebieten, touristisch beziehungsweise agrarisch geprägten Regionen und Entleerungsgebieten. Der regionsspezifischen Ausgestaltung einer nachhaltigen Berggebietenentwicklung kommt daher eine besondere Bedeutung zu (BÄTZING/PERLIK/DEKLEVA 1996/346).

²² Vgl. BOESCH (1999).

Für die nachhaltige Regionalentwicklung bestehen vielerorts an sich bedeutende endogene Handlungsspielräume. Dennoch besitzen regionale Nachhaltigkeitsstrategien eine begrenzte Reichweite, weil dadurch die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen nicht oder lediglich unwesentlich beeinflusst werden können. Regionale Strategien können ihre volle Wirksamkeit deshalb nur bei Einbindung in übergeordnete Strukturen voll entfalten (RIEDER/BUSER 2005). So kann auf beiden Ebenen ein effektiver Beitrag zur nachhaltigen Regionalentwicklung geleistet werden: auf der übergeordneten Ebene der (nationalen) Gesetzgebung und Politik sowie der internationalen Verträge, ohne die sich eine nachhaltige Regionalentwicklung nicht realisieren lässt, und auf der regionalen und lokalen Ebene als Umfeld zur Verwirklichung der Nachhaltigkeitsprinzipien in vielen Alltagsbereichen (THIERSTEIN/WALSER 2000/78).

Für die Umsetzung einer nachhaltigen Regionalentwicklung kommt somit guten Rahmenbedingungen eine entscheidende Bedeutung zu. Regionale Initiativen und Projekte können dann erfolgreich sein, wenn sie die übergeordneten Trends und Rahmenbedingungen sowie die spezifischen Handlungsspielräume berücksichtigen. Endogene und exogene Potentiale und Beschränkungen ergeben sich aufgrund ökonomischer, politisch-institutioneller, technologischer und infrastruktureller sowie sektoraler Rahmenbedingungen (MAIER 2000/151; BOESCH 2006b).

Dies bedeutet auch, dass eine konsequentere Grobsteuerung in Richtung Nachhaltigkeit nötig ist, um von der heutigen nicht-nachhaltigen Realität zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung zu gelangen. Mit MINSCH (2003) schlagen wir hierzu drei institutionelle Innovationsperspektiven vor:

- Reflexivität für eine ganzheitliche Wahrnehmung von Problemlagen und Entwicklungschancen;
- Selbstorganisation und Konfliktregelung für handlungsfähige Koalitionspartner, welche sich für eine Politik der Nachhaltigkeit engagieren wollen;
- Innovationen mit Handlungsanstößen in Richtung Nachhaltigkeit durch Akteurspartnerschaften, Kooperations- und Vernetzungsstrategien.

Der vorliegende Ansatz der Zertifizierung von Labelregionen umfasst sowohl Elemente die Grobsteuerung wie auch der Feinsteuerung der nachhaltigen Entwicklung in Berggebieten: Die Reflexivität von Problemlagen und Entwicklungsperspektiven bildet dabei die Basis für die Festlegung von Kriterien und Indikatoren als Zielvereinbarung; Selbstorganisation, Konfliktregelung und Innovation sind für deren Umsetzung in der Praxis massgebend.

3 Aktuelle Dynamik der Entwicklung im Alpenraum

3.1 Einführung

Das alpine Landschaftsbild ist geprägt durch eine modernisierte rurale Produktionsform, in welcher die Spuren der traditionellen agrarischen Landnutzung vielerorts noch deutlich sichtbar sind. Für diese Landschaften hat die Alpenforschung die vielschichtige Bezeichnung "alpine Kulturlandschaft" geprägt. Immer wieder wurde betont, dass zwischen und innerhalb der nord- und südalpinen Regionen grosse historische und strukturelle Unterschiede bestehen, die in ihren räumlich-funktionalen Konsequenzen von der intensiven Bewirtschaftung bis hin zu einer extensiven Landnutzung und zur Bewirtschaftungsaufgabe reichen. Eine derartige, durch anthropogene Nutzung geprägte Landschaft wird nicht zuletzt als ein relevantes Attraktionselement für den Tourismus gesehen. Die Feststellung ist somit zutreffend, dass die alpine Landwirtschaft einen wesentlichen Anteil an der Bereitstellung und Erhaltung der Landschaft als Resource und "Kapital" für die alpine Tourismusbranche darstellt.

Dieses dritte Kapitel widmet sich der Darstellung der aktuellen Dynamik der Entwicklung im Alpenraum, basierend auf den empirischen Ergebnissen der analytischen Module im Projekt FUNalpin. Ausgehend von der Untersuchung von Wertschöpfung und Investitionen in den Testgebieten wird die Problematik der geringen endogenen Wirtschaftskraft der Randregionen diskutiert. Auf der Basis der Analyse von Struktur und Dynamik der Transferzahlungen thematisieren wir die Problematik der finanziellen Abhängigkeiten zwischen den alpinen Regionen und den Metropolangeboten. Über die exemplarische Auseinandersetzung mit dem Problem der Flächenwertschöpfung im Rahmen unterschiedlicher Formen der Landnutzung wird die Frage nach dem Trend zur Konzentration und zum Rückzug aus der Fläche aufgeworfen.

3.2 Wertschöpfung und Investitionen

3.2.1 Einführung

Für periphere Bergregionen wird davon ausgegangen, dass traditionelle alpine Landschaften einen tiefen ökonomischen Ertragswert repräsentieren, Landwirtschaft und extensiver Tourismus eine mässige Wertschöpfung generieren und dass diese beiden Branchen am freien Markt nur bedingt wettbewerbsfähig sind. Nur intensiv genutzte

Gebiete mit touristischen Infrastrukturen generieren voraussichtlich einen ausreichenden Mehrwert, um wirtschaftlich erfolgreich zu sein. Gleichzeitig können Installationen von "virtuellen Landschaften" (wie Erlebnisparks) ebenfalls wettbewerbsfähig sein.

Ausgehend von dieser Hypothese werden folgende Fragen untersucht:

- Welche Wertschöpfung kann in wenig intensiv genutzten Gebieten mit Produktionsmodellen auf der Basis "landschaftlicher Werte" generiert werden?
- Welche Investitionen werden dafür getätigt – im Unterschied zu intensiv genutzten Landschaften?

Um auf die Frage des Ertragswerts traditioneller alpiner Landschaften eine Antwort zu finden, wurde im Rahmen des Projekts FUNalpin eine makro-ökonomische Fallstudie in den drei Testgebieten Safiental, Sernftal und Binntal durchgeführt (STUPPÄCK/KÜMIN 2006). Dabei wurde davon ausgegangen, dass die gesamte volkswirtschaftliche Leistung grundsätzlich mittels dreier Messgrößen operationalisiert werden kann: mit der Gesamtproduktion, mit der Gesamtnachfrage (bzw. Gesamtverwendung) und mit dem Gesamteinkommen. Die auf regionaler und lokaler Ebene praktikabelste Messgröße bildet die Gesamtproduktion. Über die Betriebszählung des Bundes sind dazu nach Branchen aufgeschlüsselte Angaben zu den Beschäftigten bis auf Gemeindeebene verfügbar. Ausgehend von der regionalen Gesamtproduktion berechneten wir die regionale Wertschöpfung (auch Bruttoregionalprodukt genannt).

Da die Datenerhebungen für das Bruttoregionalprodukt und die Bauinvestitionen auf nationaler Ebene erfolgen, mussten für die einzelnen Testgebiete regionale Korrekturfaktoren ermittelt werden. Ausgehend von den Beschäftigtenzahlen auf Gemeindeebene konnte eine Regionalisierung der Arbeitsproduktivität vorgenommen werden. Während das Bruttoregionalprodukt direkte Hinweise zur aktuellen Wirtschaftskraft liefert, erhalten wir daraus keine Angaben zur wirtschaftlichen Innovationsfähigkeit einer Region. Als Messgröße hierfür eignen sich die regionalen Investitionen und dabei insbesondere die Bauinvestitionen.

Die Abbildung 8 zeigt die Verbindung zwischen der Entstehungsseite der Bruttowertschöpfung auf nationaler Ebene²³ und der hier verwendeten Methode zur Berechnung der Bruttowertschöpfung auf regionaler Ebene. Auf nationaler Ebene werden die Bruttoproduktion und die Vorleistungen mittels Befragungen erhoben und daraus die Brut-

²³ Dargestellt im sog. "Produktionskonto".

towertschöpfung errechnet. Die Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten wird mittels der über die Betriebszählung erhobenen Vollzeitäquivalente berechnet.

Zur Ermittlung der Werte auf regionaler Ebene wird der Berechnungsvorgang umgedreht. Aufgrund der nationalen Daten zur Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten und den Daten der Betriebszählung (nach Branchen) können die gewünschten Werte ermittelt werden. Mit Hilfe der nationalen Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten und der auf Gemeindeebene verfügbaren Daten zu den Vollzeitäquivalenten kann die gesamte Bruttowertschöpfung geschätzt werden. Allenfalls kann auch noch eine Schätzung der regionalen Branchenproduktivität (in Relation zum nationalen Durchschnittswert) verwendet werden. Mit Hilfe der aus der nationalen Rechnung bekannten Vorleistungsanteile erhalten wir anschliessend die regionale Bruttoproduktion.

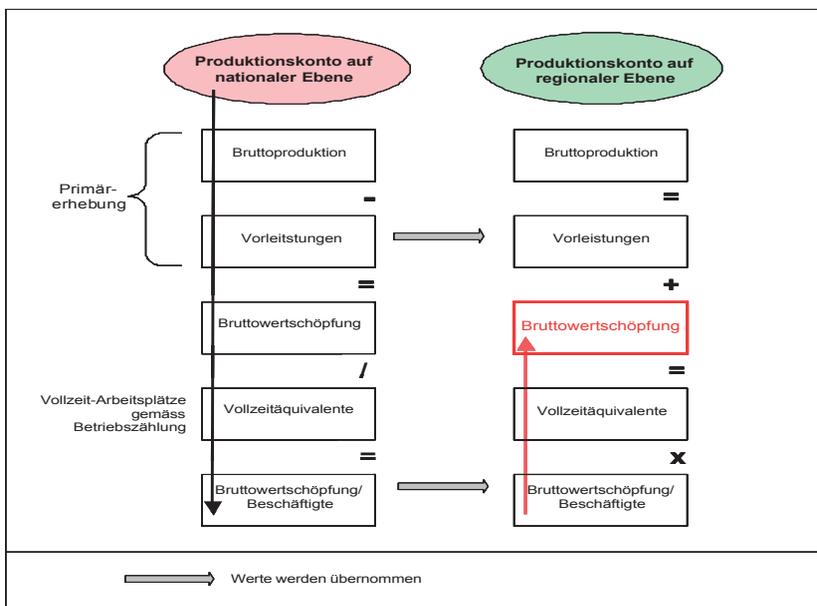


Abb. 8: Berechnung der Bruttowertschöpfung
Übergang von der nationalen auf die regionale Ebene
Entwurf: BOESCH

3.2.2 Resultate

Regionale Bruttowertschöpfung: Ausgangspunkt für die Abschätzung der regionalen Bruttowertschöpfung in den Testgebieten sind die Beschäftigtendaten aus der Betriebszählung sowie die Arbeitsproduktivitäten in den lokal vertretenen Wirtschafts-

zweigen. Diese geben für die Wirtschaftszweige die jährlich erwirtschaftete Wertschöpfung pro Arbeitsvolumen wieder. Es wird dabei die kantonale Produktivität aus einem Regionalmodell (BAK 2003) verwendet. Die Schätzwerte der regionalen Bruttowertschöpfung für die drei Testgebiete liefern ein eindeutiges Bild (vgl. Abb. 9): Mit etwa 75 Mio. CHF pro Jahr erwirtschaftet das Testgebiet Sernftal die weitaus höchste Bruttowertschöpfung. Im Vergleich dazu erreichen das Safiental und das Binntal mit 26 beziehungsweise 29 Mio. CHF Bruttowertschöpfung pro Jahr nicht einmal die Hälfte dieser Wirtschaftsleistung.

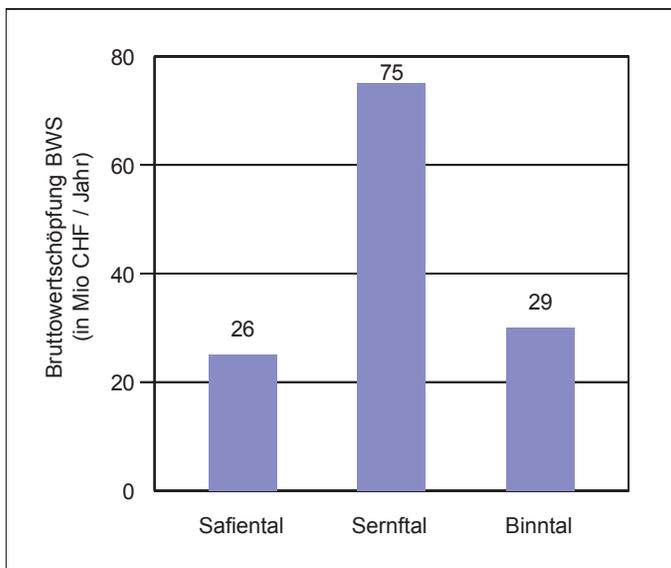


Abb. 9: Regionale Bruttowertschöpfung der drei Testgebiete
 Dargestellt ist die Bruttowertschöpfung (BWS) für das Jahr 2000 in Mio. CHF
 Quelle: STUPPÄCK / KÜMIN (2005)

Der Hauptgrund für die grosse Diskrepanz bei der regionalen Bruttowertschöpfung der Testgebiete liegt offensichtlich darin, dass die Anzahl Beschäftigte im Sernftal viel grösser ist als in den anderen beiden Testgebieten. Die unterschiedliche Grösse der Wirtschaftsräume vermag aber den Unterschied bei den regionalen Bruttowertschöpfungen nicht vollständig zu erklären. Auch bezüglich Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten (Vollzeitäquivalente VZÄ) zeigen sich erhebliche Unterschiede, wobei das Testgebiet Sernftal ein deutlich höheres Ergebnis aufweist als die beiden anderen Testgebiete (vgl. Abb. 12). Für diese Unterschiede sind die regionale Wirtschaftsstruktur und

die verwendeten regionalen Produktivitätskennziffern (BAK 2003) eine wichtige Ursache. In der Folge werden diese beiden Erklärungsvariablen vertieft analysiert.

Regionale Wirtschaftsstruktur: Die Bedeutung der Landwirtschaft ist – gemessen an der Zahl der Beschäftigten – in allen drei Testgebieten sehr hoch. Das Safiental unterscheidet sich diesbezüglich aber noch einmal deutlich von den beiden anderen Testgebieten. 57 % der Beschäftigten sind dort in der Land- und Forstwirtschaft tätig. Dagegen haben die Wirtschaftszweige des tertiären Sektors geringere Bedeutung. Das Safiental verfügt nur über einen kleinen Tourismussektor, aber immerhin auch über einen Dienstleistungsanteil von 21 %. Auffallend ist dort und im Binntal der sehr tiefe Anteil von Industrie und Gewerbe (vgl. Tab. 2 und Abb. 10).

Anteile am Arbeitsvolumen (in %)	Safiental	Sernftal	Binntal	Schweiz
Land- und Forstwirtschaft	57	30	26	4
Industrie und Gewerbe	16	27	16	29
Energieversorgung	2	2	7	1
Handel	3	5	10	16
Verkehr und Dienstleistungen	21	37	41	50
Total	100	100	100	100

Tab. 2: Wirtschaftsstruktur
Anteile der Branchen am Arbeitsvolumen der Gesamtbeschäftigung
(in %) nach Vollzeitäquivalenten VZÄ
Quelle: STUPPÄCK / KÜMIN (2005)

Neben der Landwirtschaft gibt es im Safiental weitere Erwerbsmöglichkeiten, die immerhin 43 % der Beschäftigten umfassen. Dennoch sehen sich junge Arbeitskräfte, die nicht in der Landwirtschaft arbeiten wollen oder können, oft gezwungen, ausserhalb des Tals nach Arbeit zu suchen.

Das Binntal und das Sernftal weisen eine ähnliche Beschäftigungsstruktur auf. Die Industrie und das Gewerbe sind im Binntal zwar deutlich kleiner als im Sernftal. Ausgeglichen wird dies aber durch die höheren Anteile in den Wirtschaftszweigen des Tertiärsektors. Hier ist der hohe Anteil an Beschäftigten im Beherbergungs- und Gaststättenwesen hervorzuheben. Das Sernftal hat mit 27 % den höchsten Beschäftigungsanteil

im sekundären Sektor. Dies ist aber weniger auf die traditionell hohe Bedeutung der Industrie im Kanton Glarus zurückzuführen als vielmehr auf das Vorhandensein eines einzelnen grösseren Industriebetriebes. Die Energieversorgung spielt bezüglich Beschäftigung in den Testgebieten eine unterschiedlich grosse Rolle. Das Binntal besitzt mit 7 % deutlich den höchsten Anteil. Dies aufgrund der vergleichsweise intensiven Nutzung der Wasserkraft durch zwei Kraftwerkgesellschaften (vgl. Abb. 10).

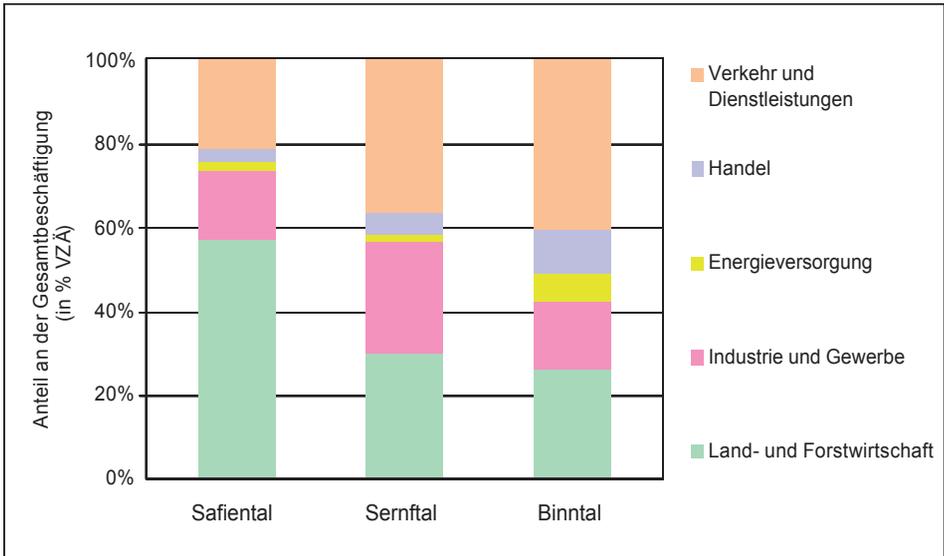


Abb. 10: Branchenstruktur
 Dargestellt ist der Anteil der einzelnen Branchen
 an der Gesamtbeschäftigung (in % VZÄ)
 Quelle: STUPPÄCK / KÜMIN (2005)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Binntal mit seinem grossen Tertiärsektor und seiner vergleichsweise kleinen Landwirtschaft die differenzierteste Beschäftigungsstruktur aufweist. Das Safiental dagegen weist eine sehr ungünstige Beschäftigungsstruktur auf und ist stark von der wertschöpfungsschwachen Landwirtschaft abhängig.

Regionale Produktivität: Zwischen den einzelnen Branchen bestehen enorme Produktivitätsunterschiede (vgl. Abb. 11). In geringerem Ausmass bestehen diese Produktivitätsunterschiede auch zwischen den einzelnen Testgebieten in denselben Branchen: Generell liegen diese im Wallis am tiefsten und im Kanton Glarus am höchsten,

Graubünden liegt im Mittelfeld (nach BAK 2003). Dies hat zur Folge, dass das Walliser Binntal trotz seiner günstigeren Beschäftigungsstruktur eine tiefere gesamtwirtschaftliche Produktivität aufweist als das Sernftal.

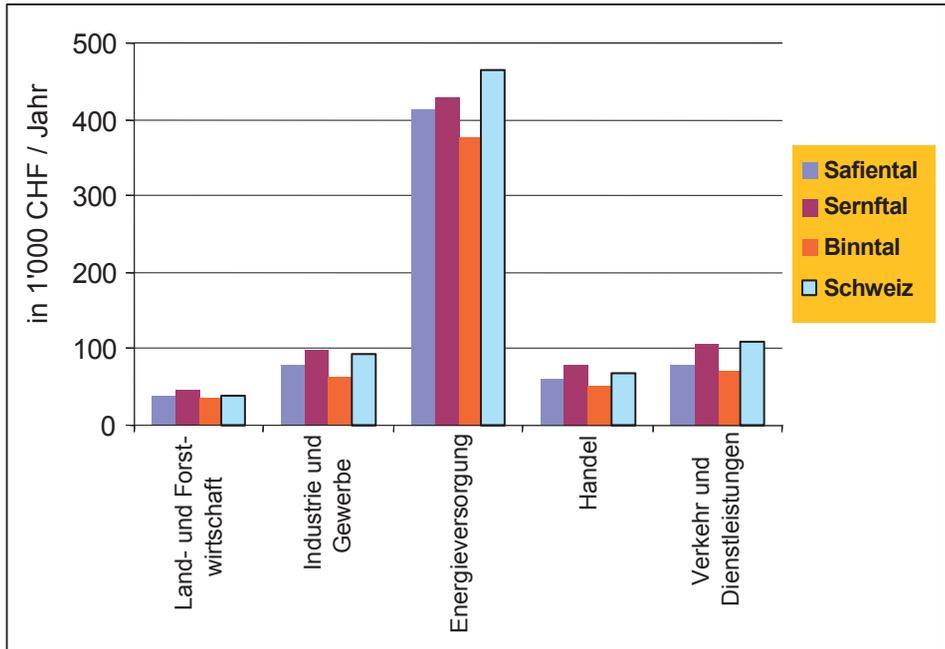


Abb. 11: Bruttowertschöpfung nach Branchen
(BWS / Erwerbstätigen)
Quelle: BAK (2003)

Auffallend ist auch die geringe Produktivität des Primärsektors. Regionen mit einem hohen Anteil an Beschäftigten im Primärsektor weisen vergleichsweise tiefe Werte für die regionale Bruttowertschöpfung und die regionale Gesamtproduktivität auf, wie dies im Safiental deutlich wird. Die hohe Produktivität der Energieversorgung ist der Grund, weshalb vor allem im Binntal die verhältnismässig geringe Anzahl Beschäftigter der Wasserkraftwerke einen bedeutenden Anteil zur gesamten regionalen Bruttowertschöpfung beiträgt. Daraus kann aber nicht grundsätzlich gefolgert werden, dass die Energiewirtschaft besonders viel zum regionalen Wohlstand beiträgt. Die Bruttowertschöpfung resultiert hier nämlich in hohem Mass aus dem grossen Investitionsbedarf beziehungsweise der entsprechenden Kapitalrente, die in der Regel aus der Region abfliesst.

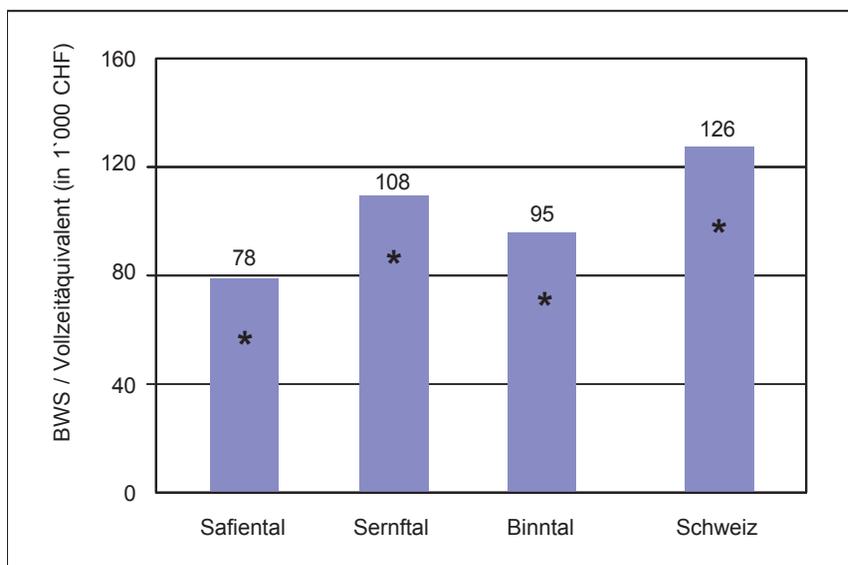


Abb. 12: Arbeits-Produktivität in den Testgebieten
 Dargestellt ist die Bruttowertschöpfung BWS / Vollzeitäquivalent VZÄ in 1'000 CHF
 Die *-Signatur zeigt den Wert der BWS je Beschäftigte an.
 Daraus ist das Ausmass der Teilzeit-Arbeitsplätze ersichtlich.
 Quelle: nach STUPPÄCK / KÜMIN (2005), verändert

Zusammenfassend spiegeln also die Werte für die regionale Produktivität (BWS pro VZÄ in allen Branchen) die Wirtschaftsstruktur sowie die branchenspezifischen, regionalen Produktivitätskennziffern (vgl. Abb. 12). In allen drei Testgebieten liegt die regionale Produktivität deutlich unter dem gesamtschweizerischen Wert. Vor allem das stark landwirtschaftlich geprägte Safiental weist eine sehr geringe Gesamt-Produktivität auf. Aufschlussreich ist auch die Betrachtung der Bruttowertschöpfung bezogen auf die Anzahl aller beschäftigten Personen (*-Signatur in Abb. 12), kommt hierdurch doch das unterschiedliche Ausmass der Teilzeitbeschäftigung zum Ausdruck. Auch bei diesem Parameter ergibt sich nochmals eine Abschwächung der Situation in den Testgebieten Safiental und Binntal mit 1.32 Beschäftigten pro Vollzeit-Arbeitsplatz, währenddem dieser Wert im Sernftal mit 1.26 deutlich tiefer liegt.

Investitionen: Die Investitionen stellen einen wichtigen Faktor in der regionalen Wirtschaft dar, der in den Zahlen zur Bruttowertschöpfung nicht direkt zum Ausdruck kommen muss. Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen den Bauinvestitionen und den

Bruttoanlageinvestitionen. Im Folgenden werden aber nur die Bauinvestitionen analysiert, da nur diese für die regionale Ebene dokumentiert sind.

Die Entwicklung der Bauinvestitionen in den Testgebieten unterliegt grossen zeitlichen Schwankungen, was primär auf die Kleinheit dieser Regionen zurückzuführen ist. Da ein Bauvorhaben oft Kosten in grosser Höhe verursacht, kann bei relativ geringen regionalen Gesamtinvestitionen bereits ein einzelnes Projekt die Statistik stark beeinflussen.

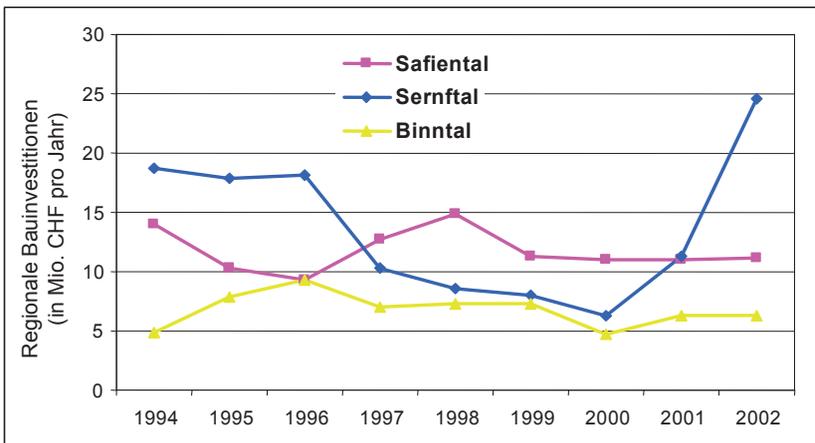


Abb. 13: Bauinvestitionen
in den Testgebieten (in Mio. CHF pro Jahr, real zu Preisen von 1990)
Quelle: STUPPÄCK / KÜMIN (2005)

Vor 1997 und seit 2000 tätigte das Sernftal die höchsten Bauinvestitionen. Das Binntal weist über den gesamten Zeitraum die tiefsten Bauinvestitionen aus, während das Safiental dazwischen liegt (vgl. Abb. 13).

Auch die Bauinvestitionen pro Beschäftigten (in Vollzeitäquivalenten) weisen beträchtliche Schwankungen auf und liegen in allen Testgebieten über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. So liegen die Bauinvestitionen im Safiental bei über 30'000 CHF/VZÄ, während diese im Sernftal weniger als die Hälfte davon betragen (vgl. Abb. 14).

Diese Ergebnisse sind sehr erstaunlich, wenn man die geringe Grösse und wirtschaftlich schwache Stellung der Testgebiete, insbesondere des Safientales, bedenkt. Der Grund dafür liegt im Anteil der öffentlichen an den gesamten Bauinvestitionen (vgl. Abb. 15): Er ist im wirtschaftlich schwächsten Testgebiet, dem Safiental, mit rund 70 bis 90 % am höchsten, während dort im Durchschnitt jährlich lediglich zwischen rund

1 bis 3 Millionen CHF private Bauinvestitionen getätigt werden. Das Binntal sticht demgegenüber durch einen auffallend tiefen Anteil an öffentlichen Bauinvestitionen her-

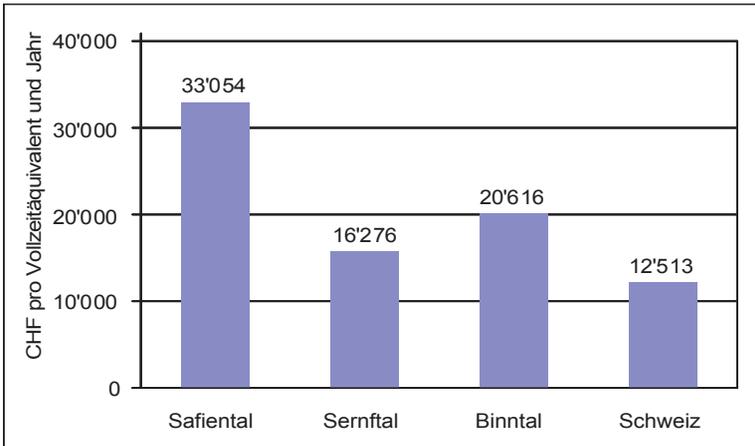


Abb. 14: AP-spezifische Bauinvestitionen
Dargestellt sind die jährlichen Bauinvestitionen / Beschäftigten
(in Vollzeitäquivalenten VZÄ) für das Jahr 2001
Quelle: STUPPÄCK / KÜMIN (2005)

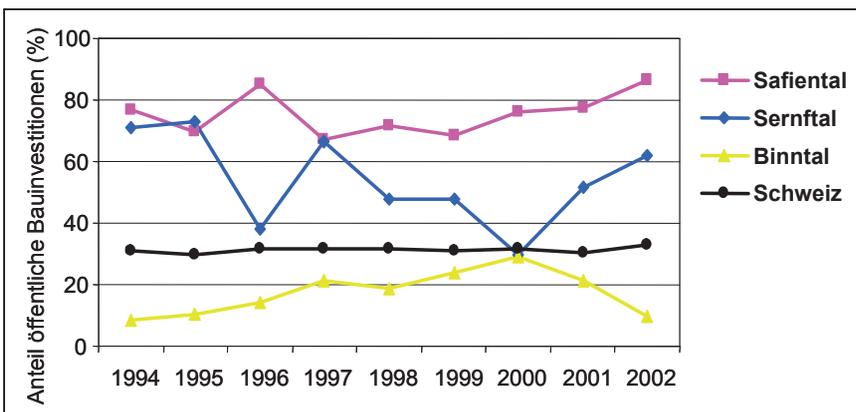


Abb. 15: Anteil der öffentlichen Bauinvestitionen
an den gesamten Bauinvestitionen (in %)
Quelle: STUPPÄCK / KÜMIN (2005)

vor, der sich zwischen 10 und 30 % der gesamten Bauinvestitionen bewegt und auch nicht die gesamtschweizerischen Werte erreicht. Das Sernftal weist die grössten Schwankungen auf, hier pendelt der Anteil der öffentlichen Bauinvestitionen zwischen 30 % und 70 % der gesamten Bauinvestitionen.²⁴ Insbesondere im Safiental und im Sernftal sind die öffentlichen Bauinvestitionen von grosser regionalwirtschaftlicher Bedeutung. Diese können als eine Form der versteckten (und relativ unproduktiven) Transferleistungen interpretiert werden. Ein Rückzug aus der Fläche ist also bei den öffentlichen Bauinvestitionen bisher nicht festzustellen.

3.2.3 Fazit und Ausblick

Regionale Bruttowertschöpfung: Die Analyse der regionalen Bruttowertschöpfung für die drei Testgebiete ergibt, dass das Sernftal eine über doppelt so hohe regionale Bruttowertschöpfung erzielt wie die Testgebiete Binntal und Safiental. Dies lässt sich zum Teil durch die geringere Anzahl an Arbeitsplätzen in diesen Tälern erklären. Allerdings erreichen das Safiental und das Binntal auch pro Arbeitsplatz eine deutlich geringere Wertschöpfung als das Sernftal. Die Ursachen hierfür sind in der unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur der Testgebiete zu suchen. Das Sernftal erzielt besonders aufgrund seines vergleichsweise hohen Anteils an Beschäftigten im sekundären und tertiären Sektor – mit einer höheren Produktivität als im primären Sektor – eine im Vergleich der Testgebiete überdurchschnittliche Wertschöpfung. Noch deutlicher wird dies (wegen des hohen Teilzeitanteils), wenn die Bruttowertschöpfung pro beschäftigte Person betrachtet wird.

Trotz dieser divergierenden Werte kann festgehalten werden, dass allen drei Testgebieten etwas gemeinsam ist: Als stark landwirtschaftlich geprägte Regionen erreichen sie hinsichtlich Produktivität nur rund 60 % bis 85 % des gesamtschweizerischen Durchschnitts. Angesichts der Tatsache, dass die nationalen und die kantonalen Durchschnittswerte für Branchenproduktivitäten vor allem im Primärsektor die tatsächlichen Produktivitäten der Testgebiete klar übertreffen,²⁵ muss sogar von einer noch niedrigeren Wirtschaftskraft der Testgebiete ausgegangen werden. Die Überschätzung der landwirtschaftlichen Produktivität aufgrund der Verwendung überregionaler Durch-

²⁴ Ein erheblicher Teil davon hängt nicht mit (zivilen) öffentlichen Infrastrukturen sondern mit dem militärischen Ausbildungszentrum in Elm zusammen.

²⁵ Hier fallen vor allem die Unterschiede zwischen den landwirtschaftlichen Tal- und Bergbetrieben ins Gewicht.

schnittswerte führt demnach besonders in agrarisch dominierten Bergregionen zu einer Überschätzung der regionalen Wertschöpfung. Die landwirtschaftliche Produktivität wurde deshalb in einer Zusatzberechnung gegenüber den kantonalen Durchschnittswerten nochmals um einen Drittel verringert, was im Safiental am deutlichsten eine um nochmals 14 % niedrigere regionale Bruttowertschöpfung zur Folge hat. In den strukturell differenzierteren Gebieten Binntal und Sernftal führt diese Annahme zu einer etwas geringeren Differenz von minus 6 %.

Die Ausgangshypothese, dass Regionen mit traditionell bäuerlichen Wirtschaftsstrukturen beziehungsweise "intakten" Landschaften eine entsprechend geringere wirtschaftliche Leistung erzielen und kaum existenzsichernde Beschäftigung ermöglichen, findet sich also in unseren Testgebieten bestätigt.

Investitionen: Bei der Höhe der Bauinvestitionen pro Beschäftigten weisen die Testgebiete erhebliche Schwankungen auf, wobei das Safiental mehr als doppelt so hohe Werte wie das Sernftal und fast das Dreifache des Schweizer Durchschnitts aufweist. In diesen Zahlen wird die starke Abhängigkeit der strukturschwachen Gebiete von öffentlichen Bauinvestitionen deutlich. Die Analyse von Wertschöpfung und Investitionen in den drei Testgebieten förderte interessante Aspekte zutage: Während die regionale Bruttowertschöpfung im Sernftal durchschnittlich mehr als das Sechsfache der getätigten Bauinvestitionen pro Vollzeitäquivalent beträgt, liegt im Safiental die regionale Bruttowertschöpfung nur etwa beim Doppelten der Pro-Kopf-Bauinvestitionen. In der Gesamtschweiz beträgt im Vergleich dazu die Bruttowertschöpfung mehr als das Zehnfache der Bauinvestitionen.

Angesichts der Tatsache, dass die Bauinvestitionen im Safiental zu rund 90 % von der öffentlichen Hand getätigt werden, kann man von einer sehr starken Aussenabhängigkeit und Fremdsteuerung der regionalen Wirtschaft ausgehen. Sollte das Investitionsvolumen der öffentlichen Hand in Zukunft zurückgehen, wird sich dies – ebenso wie ein Rückgang bei den Transferzahlungen – sehr direkt auf die regionale Wirtschaftskraft solcher strukturschwachen Randregionen auswirken.

Zukünftige Wertschöpfung: Im Rahmen einer Expertenbefragung (Delphi-Analyse) machten Berggebietsfachleute eine Abschätzung zur Entwicklung der regionalen Wertschöpfung im schweizerischen Berggebiet bis zum Jahr 2020 (CARABIAS-HÜTTER/RENNER 2004). (vgl. Abb. 16).

Gut die Hälfte der Experten erwartet für die heute wirtschaftlich starken Berggemeinden ein Wachstum der Wertschöpfung von 10 % bis 30 % oder sogar von über 30 %.

Kritisch zu diesen Wachstumserwartungen stehen die Experten aus Wissenschaft und Beratung und Nichtregierungsorganisationen (NGO). Sie erwarten hier mehrheitlich eine gleich bleibende oder sinkende Wertschöpfung.

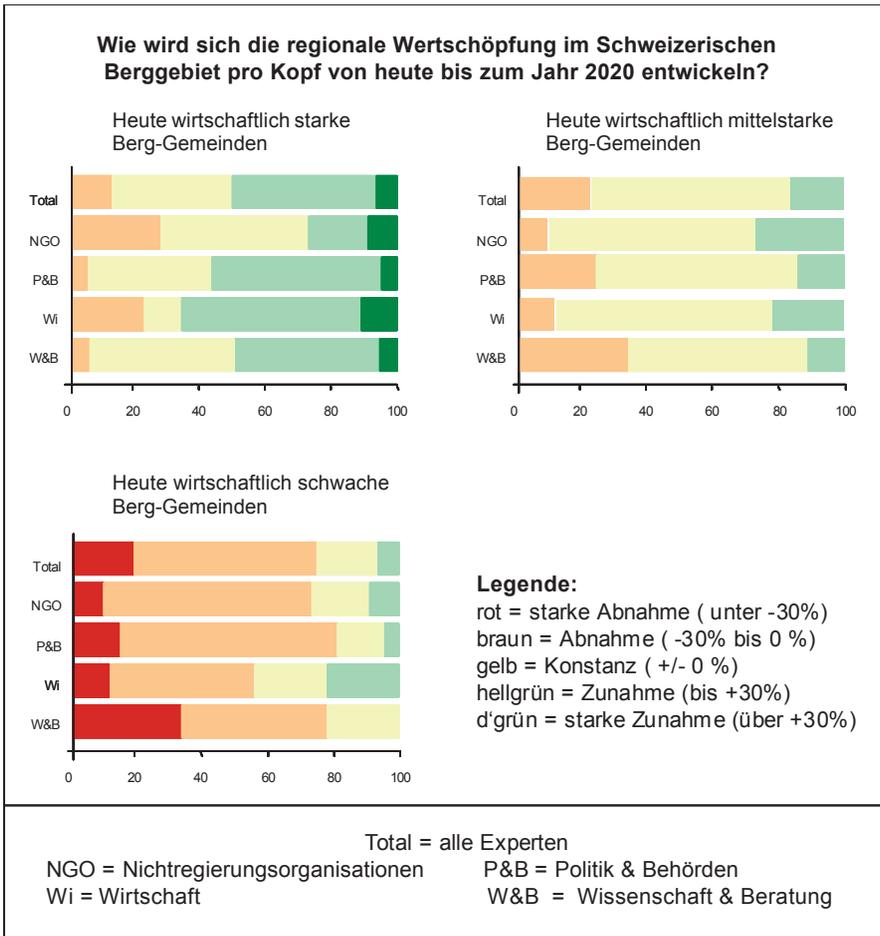


Abb. 16: Regionale Wertschöpfung: Ausblick
 Expertenmeinungen zur Wertschöpfung im Berggebiet im Jahr 2020
 Quelle: CARABIAS-HÜTTER / RENNER (2004)

Für heute wirtschaftlich mittelstarke Berggemeinden erwarten die Experten mehrheitlich und unabhängig von ihrer sektoriellen Herkunft eine gleich bleibende Entwicklung der regionalen Wertschöpfung. Experten aus dem Sektor Nichtregierungsorganisationen beurteilen die Entwicklung der Wertschöpfung im Vergleich etwas optimistischer: Knapp ein Drittel von ihnen erwartet, dass die Wertschöpfung in mittelstarken Berg-

gemeinden zunehmen wird. Experten aus dem Sektor Wissenschaft und Beratung kommen hingegen zu einer weniger optimistischen Einschätzung: Eine starke Minderheit von ihnen rechnet bis 2020 mit einem Rückgang der Wertschöpfung.

Für die heute wirtschaftlich schwachen Berggemeinden rechnet ein grosser Teil der Experten mit einer Abnahme der Wertschöpfung von mindestens 10 % bis ins Jahr 2020. Ein Teil der Experten erwartet sogar einen noch stärkeren Rückgang mit einer Abnahme bis gegen 30 %. Einzig die Experten aus dem Wirtschaftssektor sind etwas optimistischer.

Was die branchenspezifische Entwicklung anbelangt, so geht die Mehrheit der Experten davon aus, dass in wirtschaftlich mittelstarken Berggemeinden bis 2020 der Anteil der Verkehrsbranche an der gesamten Wertschöpfung zunehmen wird. Für die Branchen Energie- und Wasserversorgung, Beherbergungswesen und Gaststätten, Gesundheits- und Sozialwesen sowie Kultur, Sport und Unterhaltung erwarten die Experten gleich bleibende bis leicht zunehmende Branchenanteile. Für die Branchen unternehmensbezogene Dienstleistungen sowie Erziehung und Unterricht verhält es sich genau umgekehrt, hier erwarten die Experten eher eine Abnahme. Das gleiche gilt für die Branchen Verarbeitendes Gewerbe und Industrie, Nachrichtenübermittlung (Post, etc.), Banken und Versicherungen sowie Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung. Für die Branchen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Baugewerbe rechnen die Experten gar mit sinkenden bis stark sinkenden Branchenanteilen.

Aus Sicht der Ergebnisse der Delphi-Analyse lässt sich zusammenfassend somit sagen, dass die bereits heute wirtschaftlich schwachen Berggemeinden weiter an Wirtschaftskraft verlieren, während die wirtschaftsstarken Gemeinden weiter an Terrain gewinnen werden.

3.3 Virtualisierung und alternative Nutzungsformen

3.3.1 Einführung

Die natürliche, unbewirtschaftete Landschaft bietet in einer arbeitsteiligen Wirtschaft und Gesellschaft keine Lebensgrundlage, und die traditionelle Landschaftsnutzung durch die Landwirtschaft erzeugt unter aktuellen Bedingungen nur eine vergleichsweise tiefe Wertschöpfung. Die Landwirtschaft kann deshalb als rein konventionelle wirtschaftliche Flächen-Nutzung zur Erzeugung von Nahrungsmitteln aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – speziell in "Ungunstlagen" (zum Beispiel in

Kleinbetrieben im Berggebiet) – ohne Nebenerwerb keine Grundlage mehr für die bäuerliche Bevölkerung bieten. Auch die extensiven touristischen Nutzungen stossen an Rentabilitätsgrenzen. Innovative neue Nutzungsformen von Flächen mit hoher Wertschöpfung werden gefordert und gefördert. Neue Angebote der Freizeitbranche zielen darauf ab, auf weniger Fläche mehr Wertschöpfung zu generieren.

Ausgehend von diesen Hypothesen wurden im Projekt FUNalpin aktuelle Freizeit-Trends sowie neue Produktionsformen und Geschäftsmodelle im Dienstleistungs- und Unterhaltungsbereich untersucht, speziell in ihrem Bezug zur Flächennutzung, und mögliche künftige Entwicklungen antizipiert (HOHL 2005). Dazu wurde der Begriff der "Flächenwertschöpfung" entwickelt, nämlich die flächenspezifische Wertschöpfung, diese also bezogen auf die genutzte Fläche (in CHF/ha), um die Konzentrationseffekte abschätzen zu können. Mittels einer Typisierung von verschiedenen Nutzungsformen sollte analysiert werden, welche Wertschöpfungen auf einer bestimmten Fläche erreicht werden können. Dabei wurden verschiedene Stufen zunehmend technisierter beziehungsweise instrumentierter Flächennutzungen und deren Wertschöpfungspotentiale behandelt. Naturlandschaften (zum Beispiel Nationalparks), Kulturlandschaften, künstliche Freizeitlandschaften (zum Beispiel umgenutzte Industrielandschaften, Einkaufszentren bzw. *urban entertainment centers* etc.) oder elektronische "eLandscape"²⁶ (unabhängig vom Standort) sind Beispiele für solche Flächennutzungen. Im Extremfall handelt es sich also um "virtuelle" Landschaften.

3.3.2 Ergebnisse

Wo liegen die minimalen und maximalen Flächenwertschöpfungen von wirtschaftlichen Tätigkeiten mit geringem oder grösserem Bezug zur konkreten Landschaft? Im Folgenden wird eine vergleichende Betrachtung zwischen den Flächenwertschöpfungen im primären, sekundären und tertiären Sektor unternommen, wobei dem Lebenszyklus besondere Beachtung geschenkt wird.

Im primären Sektor hat die konventionelle, auf Mengen-Produktion ausgerichtete Landwirtschaft ihren Lebenszyklus-Zenit überschritten. Innovative Nischenanbieter haben mit kundengerechtem Angebot bei intelligenter Kooperation mit Tourismus und Freizeitwirtschaft eine ökonomische Perspektive. Auf regionaler Ebene müssen dabei

²⁶ Dieser Begriff erfolgt in Anlehnung an "eMail", "eGovernment", etc.

unterschiedliche Spezialisierungen forciert werden, sodass daraus ein differenziertes und spezialisiertes Angebot entstehen kann.

Der tertiäre Sektor zeichnet sich durch eine zunehmende Fragmentierung der Märkte aus. Spezialisierte Zielgruppen interessieren sich für hochdifferenzierte Angebote, wobei der Markt immer kurzlebiger wird. Aufgrund des hohen Anteils des tertiären Sektors an der Gesamtwirtschaft sind hier in den nächsten Jahren die höchsten Raten an "Offshoring" und damit die höchste Zahl an Arbeitsplatzverlusten zu erwarten. Die Kombination von Schnellebigkeit und Gefährdung von Arbeitsplätzen zeigt, dass für den wirtschaftlichen Erfolg in diesem Bereich ein besonderes Potential für Innovationen und Investitionen, aber auch Risikobereitschaft erforderlich ist.

3.3.3 Vergleichende Betrachtung

Die konventionelle Berglandwirtschaft erwirtschaftet eine geringe Flächenwertschöpfung; innovative Landwirtschaftsbetriebe im Berggebiet sind aber in der Lage, in Erwerbskombinationen mit anderen Bereichen eine höhere Flächenwertschöpfung zu erzielen. Bedingung dafür ist allerdings, dass sie mit der Innovation ein Marktbedürfnis abdecken. Höhere Flächenwertschöpfungen sind denkbar bei Kombinationen bisheriger Nutzungen mit der dritten Dimension. Solche neuen, alternativen Nutzungen dürften allerdings in manchen Fällen mit den Erfordernissen des Natur- und Landschaftschutzes, der Raumplanung und des Umweltschutzes nicht zu vereinbaren sein. In diesen Fällen ist eine Interessenabwägung angezeigt, welche der Erhaltung der naturräumlichen und kulturlandschaftlichen Besonderheiten im Alpenraum besonders Rechnung trägt.

Ähnliche Aussagen gelten in abgewandelter Form für den Bereich Gewerbe und Industrie, wobei hier zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen und Regionstypen zu differenzieren ist. So gibt es heute in vielen Alpenregionen Beispiele für sehr innovative KMU-Betriebe mit einer hohen Flächenwertschöpfung. Für periphere Regionen ist der sekundäre Sektor jedoch von weniger grosser Bedeutung, da die Industrie- und Gewerbebetriebe in den meisten Fällen auf die Standortvorteile von alpinen (Sub-)Zentren angewiesen sind.

Die höchste Flächenwertschöpfung erwirtschaftet im Allgemeinen der Dienstleistungssektor; es muss hier aber zwischen Gastgewerbe/Tourismus (mit geringer bis mittlerer Wertschöpfung) und anderen Dienstleistungsbereichen unterschieden werden. Der klassische "Outdoor"-Tourismus (insbesondere in der Form des alpinen Wintersports)

erfordert eine Kombination von kapitalintensiven Infrastrukturen und grossen Freiflächen in der offenen Landschaft. Diese bewirken als öffentliches Gut kaum Betriebskosten, generieren folglich aber auch keine Entgelte für die Eigentümer. Für die Betrachtung der Flächenwertschöpfung muss hier also eine Mischrechnung angesetzt werden. Mit der zunehmenden "Virtualisierung" der Dienstleistungen führt der Einbezug von neuen Flächennutzungen zu einer beschleunigten Entkoppelung der wertschöpfungsfördernden Aktivitäten von der alpinen Landschaft.

Den intensivsten Flächenbezug, aber auch die geringste Wertschöpfung, weist die konventionelle Berglandwirtschaft auf. Am anderen Ende der Skala finden sich die *Online Games*, welche sich praktisch vollständig im virtuellen Bereich abspielen. Dazwischen liegen neue, alternative Formen der Landschaftsnutzung, angefangen bei den landwirtschaftlichen Nischenstrategien über naturnahe touristische Nutzungen (Pärke) bis zu den alpinen Themenparks. In einer solchen Betrachtung hat die alpine Landschaft in Bezug auf die Flächenwertschöpfung eine immer geringere Bedeutung. Als ökonomische Ressource wird diese mehr und mehr ersetzt durch künstliche und "virtuelle" Elemente bis hin zur "*Mind-Scape*".²⁷ Die grau hinterlegten Flächen im rechten Bereich der Grafik weisen allerdings darauf hin, dass der folgende Zusammenhang zu beachten ist: Je kapitalintensiver, wertschöpfungsträchtiger (und "virtueller") sich eine Nutzung gestaltet, umso höher sind auch die damit verbundenen Geschäftsrisiken. In Abbildung 17 sind die Ergebnisse zusammengestellt:

Etwas genauer betrachtet zeigt sich, dass in der konventionellen Berglandwirtschaft mit extensiver Nutzung der alpinen Landschaft nur eine geringe Flächenwertschöpfung möglich ist; allerdings bestehen hier gewisse Spielräume für landwirtschaftliche Nischenangebote (wie zum Beispiel Bioprodukte, Verarbeitung und Vermarktung ab Hof, Erwerbskombinationen, usw.). Bei der Landwirtschaft in der dritten Dimension (Agrarfabriken) und agro-industriellen Verarbeitungsbetrieben liegen höhere Wertschöpfungspotentiale vor, doch ist dies kaum eine Option für alpine Regionen, da hierfür die Erschliessungs- und Transportkosten im Allgemeinen zu hoch sind.

²⁷ In der "*Mind-Scape*" ist die natürliche (authentische) Landschaft vollständig durch eine immaterielle (virtuelle) Repräsentation in Form einer elektronischen Landschaft ersetzt.

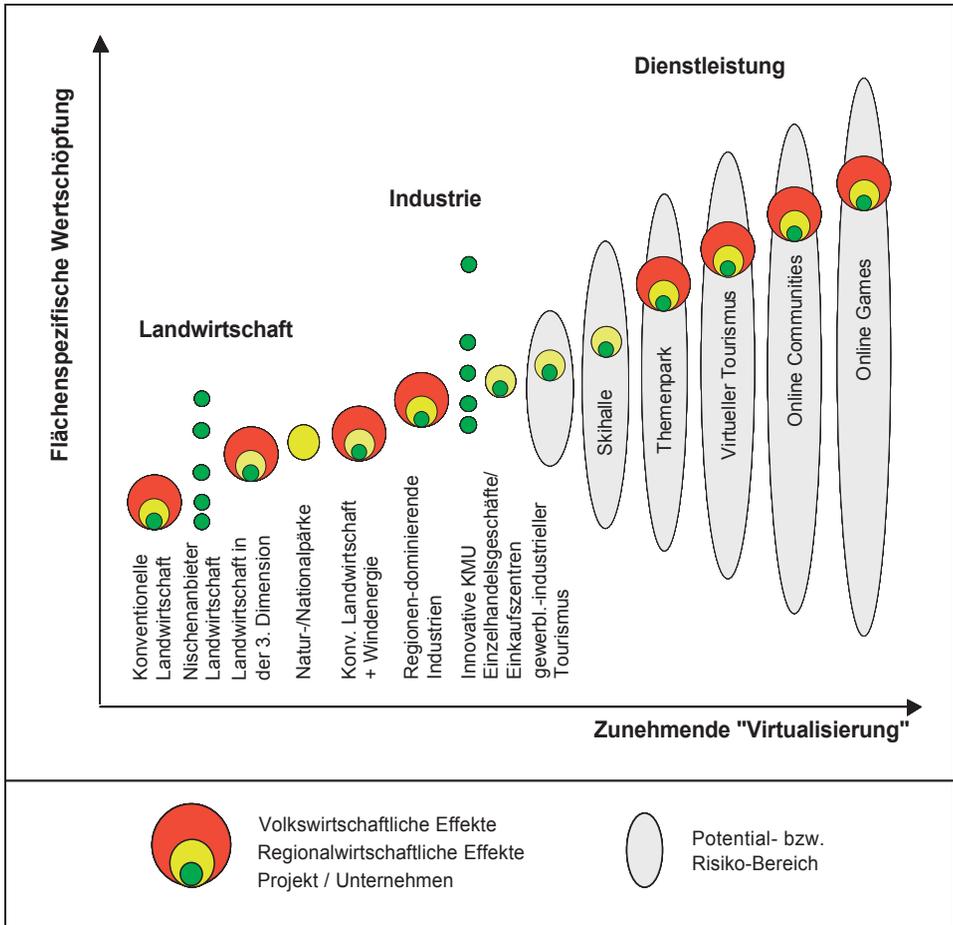


Abb. 17: Flächenspezifische Wertschöpfung
Konventionelle und zunehmend virtualisierte Produktionsmodi
und Geschäftsmodelle im Vergleich

Quelle: nach HOHL (2005)

Im Bereich der touristischen Nutzung von konkreten²⁸ Landschaften bestehen für Pärke in unterschiedlichen Kategorien durchaus intakte Wertschöpfungspotentiale, allerdings basieren diese auf landschaftsbezogenen Dienstleistungen im Bereich Tourismus, Forschung, Bildung und Information, da die Landschaft selbst – wie bereits betont – als öffentliches Gut keine Erträge generiert.

²⁸ D.h. naturbelassenen, "authentischen" Landschaften.

Unter den stark und vollständig von der Landschaft entkoppelten Nutzungen nimmt der "Industrietourismus" (zum Beispiel Nachnutzung von Industriebrachen) eine besondere Stellung ein; dasselbe gilt für Skihallen, welche in Städten und Verdichtungsräumen ausserhalb der Alpen gebaut werden: Hier sind grosse Flächenwertschöpfungen möglich. Derartige Infrastrukturen sind aber wie die Themenparks mit grossen finanziellen Investitionen verbunden und trotz vorhandener Wertschöpfungspotentiale mit einem hohen finanziellen Risiko behaftet. In der Schweiz bestehen nur wenige Beispiele für Themenparks, für periphere Regionen liegen bisher nur Projekte vor.

Für die virtuellen Landschaftsangebote (virtueller Tourismus, *Online Communities*, *Online Games*) besteht eine Vielzahl von Varianten und Wertschöpfungsmöglichkeiten. Es bestehen allerdings grosse Unterschiede innerhalb der virtuellen Angebotsgruppe (finanzielle Investitionen, Reichweite der Angebote usw.), sodass generelle Aussagen kaum möglich sind.

3.4 Transferzahlungen

3.4.1 Einführung

Transferzahlungen und Finanzflüsse im Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie die Subventionen liegen ausserhalb marktwirtschaftlicher Transaktionen. Sie dienen primär der Einkommensumverteilung und der Abgeltung für die Bereitstellung und Pflege von öffentlichen Gütern, die in ausreichendem Masse nicht über den Markt zur Verfügung gestellt werden können (vgl. Abb. 18).

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangshypothesen werden die Struktur, der Umfang und die Dynamik der staatlichen Transferzahlungen in potentiellen Labelregionen untersucht (WEISS SAMPIETRO/SPIESS/HOHL 2004). Folgende Forschungsfragen stehen dabei im Zentrum:

- Wie sind Transferzahlungen und Transferleistungen retrospektiv und prospektiv strukturiert?
- Wie haben sich die Transferzahlungen in den letzten 20 Jahren entwickelt und wie kann diese Entwicklung interpretiert werden?
- Wie werden die Transfergelder heute verteilt?

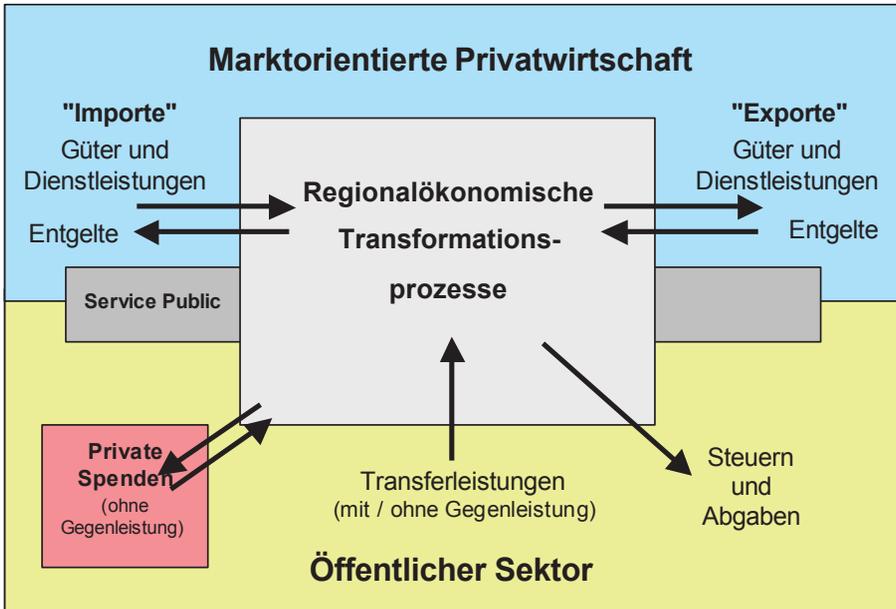


Abb. 18: Transferzahlungen im regionalen ökonomischen System

Quelle: WEISS SAMPIETRO / SPIESS / HOHL (2004)

Die Transfers von Bund, Kantonen und anderen Quellen sind tendenziell rückläufig und öffentliche Dienstleistungen werden reduziert. Finanzielle Transfers werden auf bestimmte Regionen und Orte konzentriert. Ländliche Gebiete sind jedoch aus eigener Kraft auf nationalen und internationalen Märkten nicht besonders wettbewerbsfähig und deshalb durch tiefe Wertschöpfung geprägt. Sollen ländliche Regionen eine wirtschaftliche Zukunft haben, sind sie – neben weiterer externer Unterstützung – auf öffentliche Transferleistungen angewiesen, wodurch ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden kann. Ohne umfangreiche Transfers würden die ländlichen Regionen in Zukunft vermehrt zu Entleerungsregionen. Solche Transferleistungen können allerdings nur durch die in ländlichen Regionen erbrachten, nichtmonetären Leistungen zu Gunsten der Gesamtgesellschaft legitimiert werden, da eine vorraussetzungslose Förderung im politischen Umfeld zu Beginn des 21. Jahrhunderts auf zunehmend geringere Akzeptanz stösst.

Zur Ermittlung von Struktur, Umfang und Dynamik der Transferzahlungen wurden Beiträge der öffentlichen Hand untersucht, welche in Form von Subventionen und über den Finanzausgleich in die Testgebiete fließen. Daneben wurden auch jene Finanzflüsse erfasst, die aus den Testgebieten in Form von Steuern und Abgaben an Bund

und Kantone zurückfliessen (vgl. Abb. 19). Aussagen zur Entwicklung der untersuchten Transfers in den 90er Jahren können aufgrund der inhomogenen Datenlage in den Testgebieten nur für die gesamtschweizerische Ebene gemacht werden. Die empirische Analyse des Umfangs der Finanzflüsse wurde für die Jahre 1999–2001 gemittelt und, wo nicht anders vermerkt, gelten die Zahlen für diese Jahre.

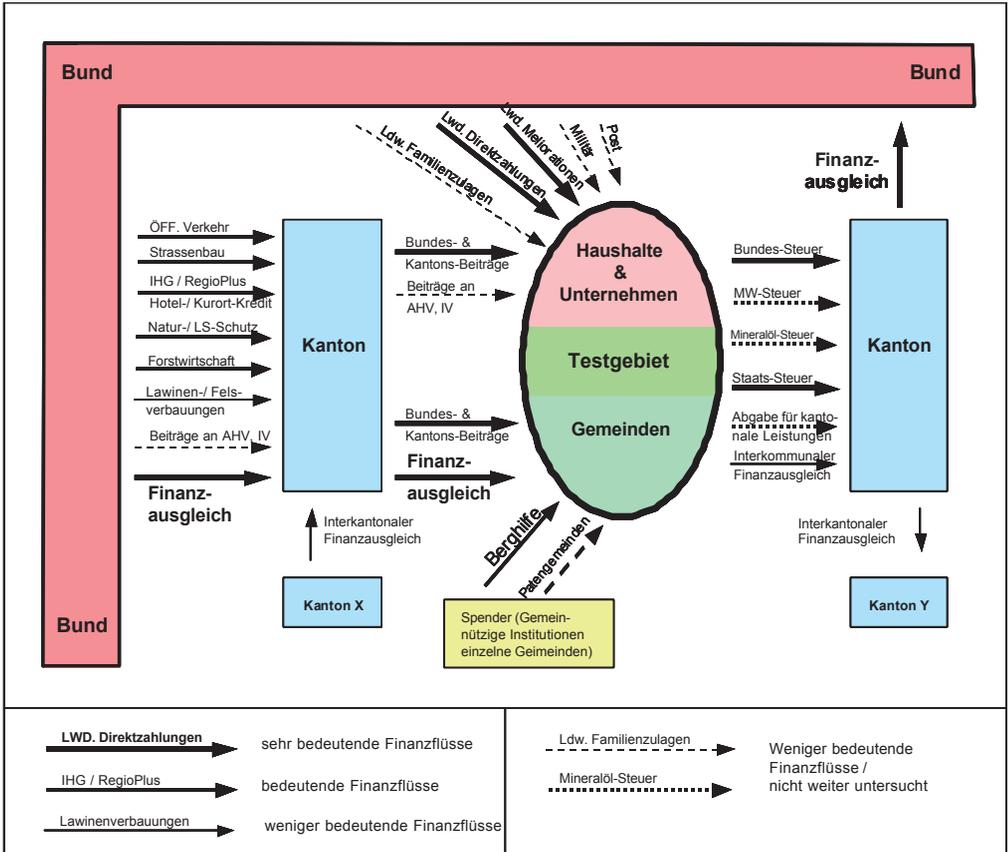


Abb. 19: Analysemodell zur Inzidenz der Transferzahlungen
 Quelle: WEISS SAMPIETRO / SPIESS / HOHL (2004)

3.4.2 Resultate

Die gesamten Transferzahlungen zugunsten der Testgebiete, deren Aufgliederung in die einzelnen Bereiche sowie die Steuern und Abgaben aus den Testgebieten sind in der nachfolgenden Tabelle 3 zusammengestellt.

Finanzausgleich: Der gesamtschweizerisch angelegte Finanzausgleich umfasst ein äusserst komplexes Massnahmengeflecht, welches hier nicht detaillierter dargestellt werden kann. Gesamtschweizerisch betragen die Zahlungen im Finanzausgleich im Durchschnitt der Jahre 1999–2001 pro Einwohner 329 CHF. Die entsprechende Zahl für den Alpenraum liegt bei 712 CHF pro Einwohner (SIMMEN ET AL. 2005).

Im Projekt FUNalpin wurden bei den Zahlungen über den Finanzausgleich nur die Beiträge im direkten Finanzausgleich berücksichtigt. Diese werden den Gemeindehaushalten in den Testgebieten aufgrund ihrer Finanzkraft zweckungebunden oder zum Ausgleich von Sonderlasten (zum Beispiel Unwetterschäden) zugesprochen. Insofern kann nur ein Vergleich zwischen den Testgebieten gemacht werden.

Die Gemeinden im Testgebiet Safiental erhielten zusammen im Durchschnitt einen jährlichen Betrag von 703 CHF pro Kopf im direkten ungebundenen Finanzausgleich. Damit erhielt dieses von allen drei Testgebieten die höchsten Zahlungen über den Finanzausgleich, rund das Neunfache des Sernftals und das Vierfache des Binntals.

Investitionshilfen: Investitionshilfen gemäss dem schweizerischen Investitionshilfegesetz (IHG) gehörten seit 1976 zu den wichtigsten regionalpolitischen Massnahmen. Die Investitionshilfen wurden vom Bund vorwiegend als zinsfreie Darlehen für Infrastrukturprojekte ausgerichtet und durch Kantonsbeiträge ergänzt.

Die Investitionshilfen betragen im Safiental insgesamt 560'000 CHF, im Sernftal knapp 4,8 Mio. CHF und im Binntal rund 600'000 CHF. Da es sich bei diesen Beiträgen um zinsfreie Darlehen des Bundes und der Kantone handelte, entspricht der effektive Transfer genau genommen eigentlich lediglich dem Verzicht des Bundes auf die Zins-einnahmen. Dennoch sind die Sekundäreffekte der Investitionshilfen für die regionale Wirtschaft beträchtlich.

Landschaftsrelevante Subventionen: Zu den landschaftsrelevanten Subventionen zählen Transfers in Land- und Forstwirtschaft sowie für Umwelt und Raumordnung. Sie betragen im Durchschnitt der Jahre 1999–2001 pro Einwohner zwischen rund 4'000 CHF (Testgebiete Binntal, Sernftal) und rund 11'000 CHF (Testgebiet Safiental). Die landschaftsrelevanten Subventionen machen den grössten Anteil der gesamten Subventionen aus, wobei der Landwirtschaft der grösste Anteil zukommt.

	Safiental		Sernftal		Binntal	
Bevölkerung (VZ 2000)	936		1'798		1'078	
Daten für 1999–2001	Total [CHF]	p.c. [CHF]	Total [CHF]	p.c. [CHF]	Total [CHF]	p.c. [CHF]
Transfers in ...						
Finanzausgleich	658'404	703	135'867	76	186'667	173
Land- und Forstwirtschaft, davon	10'098'309	10'789	5'766'031	3'207	3'665'582	3'401
- allgem. Direktzahlungen	5'398'819		3'527'051		1'818'922	
- ökolog. Direktzahlungen	495'580		375'726		116'116	
- Grundlagenverbesserung	3'593'562		415'873		1'065'748	
- übrige (v.a. Forstwirtschaft)	610'348		1'447'381		664'796	
Umwelt- und Raumordnung	527'884	564	930'195	517	507'586	471
Total landschaftsrelevante Subventionen	10'626'193	11'353	6'696'226	3'724	4'173'168	3'872
Strassenbau- und -unterhalt Öffentlicher Verkehr	101'914 704'808	110 753	259'492 997'000	144 554	140'898 436'590	130 405
Total Verkehrssubventionen	806'722	863	1'256'492	698	577'488	535
Übrige	187'164	200	789'590	439	348'450	324
Total Transfers	2'278'481	13'119	8'878'175	4'937	5'285'773	4'903
<i>Schweiz. Berghilfe</i>	92'137	98	50'972	28	40'455	38
<i>Investitionshilfe</i>	566'000	605	4'818'500	2'680	607'500	564
Finanzflüsse aus						
Steuern total	1'584'167	1'692	5'431'222	3'021	2'486'175	2'306
Abgaben (inkl. interkommunaler Finanzausgleich)	143'160	153	284'931	158	506'075	469
Total Steuern und Abgaben	1'727'327	1'845	5'716'153	3'179	2'992'250	2'775

Tab. 3: Transferleistungen sowie Steuern und Abgaben
in die Testgebiete und aus den Testgebieten
Quelle: WEISS SAMPIETRO / SPIESS / HOHL (2004)

Landwirtschaft: Die Landwirtschaftssubventionen umfassten 1999 rund 15 % der gesamten Bundessubventionen. Damit stehen sie hinter den Beiträgen des Bundes an die soziale Wohlfahrt und jenen an den Verkehr an dritter Stelle. Auf gesamtschweizerischer Ebene sind die Subventionen für die Landwirtschaft in den 90er Jahren angestiegen, was vor allem auf eine Zunahme der Direktzahlungen zurückzuführen ist.

Bei den Transfers zugunsten der Landwirtschaft wurden die allgemeinen und die ökologischen Direktzahlungen, die Finanzhilfen für Strukturverbesserungen und die Investitionskredite berücksichtigt. Sie machen gesamtschweizerisch rund zwei Drittel der landwirtschaftlichen Bundessubventionen aus. Für den Alpenraum und insbesondere für die strukturschwachen Randregionen sind diese Beiträge, die direkt an die landwirtschaftlichen Betriebe ausbezahlt werden, von grösster Bedeutung.

Das Safiental erhielt landwirtschaftliche Beiträge in Höhe von rund 9'500 CHF pro Kopf und Jahr, wobei die landwirtschaftlichen Direktzahlungen dominieren. Dies ist rund drei Mal mehr als in den beiden anderen Testgebieten Binntal und Sernftal, die aber ebenfalls stark über dem nationalen Durchschnitt liegen.²⁹ Gleichzeitig liegt der Anteil der ökologischen Direktzahlungen stark unter dem nationalen Durchschnitt.³⁰

Forstwirtschaft: Die Subventionen zugunsten der Forstwirtschaft machen bei den Bundessubventionen insgesamt nur einen kleinen Teil aus und sind in allen drei Testgebieten etwa gleich hoch. Im Safiental und Binntal umfassten die Kantons- und Bundesbeiträge im Durchschnitt der Jahre 1999 – 2001 rund 600 CHF pro Einwohner. Im Sernftal sind es für den gleichen Zeitraum 804 CHF pro Einwohner, wobei auch Investitionen für die Erschliessung und Sanierung von Alpen und Alpgebäuden sowie die Sömmerungsbeiträge enthalten sind, die eigentlich der Landwirtschaft zugute kommen.

Umwelt- und Raumordnung: Die Subventionen im Bereich Umwelt und Raumordnung (vor allem Naturschutz und Lawinenverbauungen) haben seit den 70er Jahren parallel zu den gesamten Subventionen zugenommen und besitzen einen Anteil von rund 2 % der gesamten Subventionen. Sie werden über die Gemeinderechnungen erfasst. So erhielt das Safiental in diesem Bereich insgesamt jährlich 564 CHF pro Einwohner, das Sernftal 517 CHF und das Binntal 470 CHF.

²⁹ Safiental Faktor 10, Sernftal Faktor 3.5, Binntal Faktor 6.5.

³⁰ Der Anteil der ökologischen Direktzahlungen an den gesamten landwirtschaftlichen Direktzahlungen beträgt im Safiental 8,4 %, im Sernftal 9,6 % und im Binntal 6 % (Schweiz: 16,6 %).

Verkehr: Subventionen für den Verkehr (Strassenbau und -unterhalt sowie Abgeltungen für den öffentlichen Verkehr) stehen mit Beträgen zwischen 500 und 800 CHF pro Einwohner an zweiter Stelle der Transfers. Auf Bundesebene sind die Subventionen für den Verkehr in zwei nahezu gleich grosse Segmente – Strassenverkehr und öffentlicher Verkehr – aufgeteilt. Die Strassenbeiträge verzeichnen im Zeitraum von 1970 bis 1995 mit jährlich durchschnittlich 3,9 Prozent ein deutlich geringeres Wachstum als die Subventionen an den öffentlichen Verkehr.

Im Safiental zahlte der Kanton 110 CHF pro Kopf an die Gemeinden. Das Sernftal erhielt jährlich pro Einwohner vom Kanton Transferzahlungen im Umfang von 144 CHF für den Bau (Neuerschliessungen) und Unterhalt der Gemeindestrassen, das Binntal erhielt pro Kopf 130 CHF. In umgekehrter Richtung floss hier aus den Gemeindehaushalten ein wesentlich höherer Betrag, nämlich 186 CHF pro Einwohner, an den Unterhalt des kantonalen Strassennetzes.

An Abgeltungen für den öffentlichen Verkehr erhielt das Safiental pro Kopf und Jahr rund 753 CHF, das Sernftal 554 CHF und das Binntal 405 CHF.

Private Spenden: Rein quantitativ fallen die privaten Spenden (vor allem von Seiten der Schweizer Berghilfe) im Vergleich zu den öffentlichen Transferfeldern wenig ins Gewicht. Mit diesen Zahlen soll jedoch vor allem auch auf deren ideellen Wert hingewiesen werden, im Sinne der Solidarität zwischen ausseralpinen Bevölkerungsteilen und der Bevölkerung im Alpenraum. Zwischen 1990 und 2000 erhielt das Safiental pro Einwohner und Jahr 98 CHF, das Sernftal 28 CHF und das Binntal 37 CHF an Spendengeldern von der Berghilfe.

Steuern und Abgaben: Es bestehen auch öffentliche Finanzflüsse von erheblichem Volumen, die aus den Testgebieten hinausfliessen. Es sind dies in erster Linie Einkommens- und Vermögenssteuern juristischer und natürlicher Personen zugunsten von Bund und Kanton. Im Safiental waren dies pro Einwohner und Jahr 1'692 CHF, im Sernftal 3'021 CHF und im Binntal 2'306 CHF. Daneben fallen andere Zahlungen wie zum Beispiel Mehrwertsteuern kaum ins Gewicht. Nicht berücksichtigt wurden ferner die auf AHV und IV bezogenen Finanzflüsse, da diese Versicherungscharakter besitzen. Für die Kaufkraft-Inzidenz können die AHV-Renten aber – je nach Altersstruktur in einem Gebiet – durchaus relevant sein.

3.4.3 Vergleich der Testgebiete

Safiental: Mit gesamthaft rund 13'000 CHF pro Einwohner und Jahr erhielt das Safiental die höchsten Transferzahlungen. Die hohen Transferzahlungen werden insbesondere durch hohe Subventionen in die Land- und Forstwirtschaft bestimmt. Das Safiental gilt als strukturschwache Region, mit grossen Anteilen an landwirtschaftlicher und alpwirtschaftlicher Nutzfläche. Über die Hälfte der Beschäftigten arbeitet hauptberuflich in der Landwirtschaft. Die Transfers dürften allerdings noch höher liegen, sind doch hier die Transfers in den Schulbetrieb, aber auch diverse Sozialtransfers wie Verbilligung der Krankenkassenprämien und die Familienzulagen in die Landwirtschaft nicht berücksichtigt. Ausserdem dürfte die Abgeltung für den Regionalverkehr höher liegen, weil die Berechnungen nur auf den kantonalen Durchschnittswerten beruhen. Zudem müssten die Subventionen in den Postbetrieb miteinbezogen werden.

Der Steuerertrag (inkl. andere Abgaben) liegt mit rund 1'800 CHF pro Kopf deutlich unter dem der beiden anderen Testgebiete und um 800 CHF pro Kopf unter dem kantonalen Bündner Durchschnitt. Dies bedeutet, dass ein Gebiet wie das Safiental in dieser Analyse in mehrfacher Hinsicht negativ abschneidet. Einerseits zieht die Dominanz des Primärsektors eine geringe Ertragskraft der privaten Haushalte nach sich, womit auch geringere Steuereinnahmen anfallen. Andererseits sind dadurch höhere Transferzahlungen notwendig, um die tiefe fiskalische Ertragskraft zu kompensieren.

Sernftal: Mit gesamthaft rund 5'000 CHF pro Jahr erhalten die Einwohner des Sernftals etwas mehr als einen Drittel des Betrages an Transferleistungen, den das Safiental erhält. Wie im Safiental wird das Volumen der Subventionen im Sernftal hauptsächlich durch die Beträge in der Land- und Forstwirtschaft bestimmt. Im Vergleich zu den anderen Testgebieten fliessen in den Landwirtschaftssektor neben den allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen und den Beiträgen zur Grundlagenverbesserungen auch Sömmerungsbeiträge. Das Sernftal gilt als strukturschwache Region, wobei die 90er Jahre von einem weiteren Rückgang der Berglandwirtschaft und durch die De-Industrialisierung geprägt waren. Mit rund 2'700 CHF Investitionshilfe pro Kopf erhielt das Sernftal rund das Sechsfache des Betrags der beiden anderen Testgebiete. Da diese Beiträge projektabhängig sind, sind sie aber im mehrjährigen Verlauf starken Schwankungen unterworfen.

Der Steuerertrag (inkl. Abgaben) erreicht im Sernftal mit rund 3'200 CHF pro Kopf den höchsten Wert unter den drei Testgebieten,³¹ aber er liegt ebenfalls unter dem kantonalen Glarner Durchschnitt. Die Land- und Forstwirtschaft fällt hier bezüglich ihrer Auswirkungen für die regionale Wertschöpfung weniger ins Gewicht als diejenige im Safiental. Zum Tragen kommen die Verdienstmöglichkeiten in anderen Sektoren wie Tourismus und Bergbahnen, Getränkeindustrie sowie Militär. Ausserdem spielen die Einkommen der wegpandelnden Erwerbsbevölkerung beim Steuerertrag der Region eine Rolle.

Binntal: Mit gesamthaft rund 5'000 CHF pro Einwohner und Jahr erhält auch das Binntal knapp einen Drittel des Safientals an Transferleistungen. Wie in den beiden anderen Testgebieten wird das Volumen der Subventionen im Binntal hauptsächlich durch die Erträge in der Land- und Forstwirtschaft bestimmt. Das Binntal gilt ebenfalls als strukturschwache Region mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von 28 % und rund 10 % der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft.

Der Steuerertrag (inkl. Abgaben) liegt im Binntal mit rund 2'800 CHF pro Kopf unter dem des Sernftals und knapp unter dem kantonalen Walliser Durchschnitt. Neben Land- und Forstwirtschaft kommen noch weitere Wirtschaftssektoren zum Tragen. Ausserdem hat, wie im Sernftal, die wegpandelnde Erwerbsbevölkerung einen Einfluss auf den Steuerertrag.

3.4.4 Fazit und Ausblick

Aus Abbildung 20 wird ersichtlich, dass alle Testgebiete zu den Nettobezüglern gehören, dass also die Transferleistungen höher sind als die Steuern und Abgaben.

Mit den bei juristischen und privaten Personen generierten Bundes- und Staatssteuern, welche hier als Indikator der marktwirtschaftlichen Wertschöpfung angesehen werden, kann gezeigt werden, wie sich die untersuchten Regionen im Bereich des Marktes (ausgedrückt durch den Steuerertrag) und der Regionalpolitik (Transfers) positionieren. Mit dem Indikator Transfer/Steuerertrag lässt sich diese Situation anschaulich ausdrücken: dieser Wert beträgt für das Safiental volle 7.22, für das Binntal 1.79 und für das Sernftal noch 1.56 – alle drei Testgebiete sind also, wie bereits erwähnt, Nettobezüglern (T/St-Werte grösser 1).

³¹ Der Vergleich der Steuererträge in den Testgebieten ist allerdings aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Steuersysteme mit einigen Unsicherheiten behaftet.

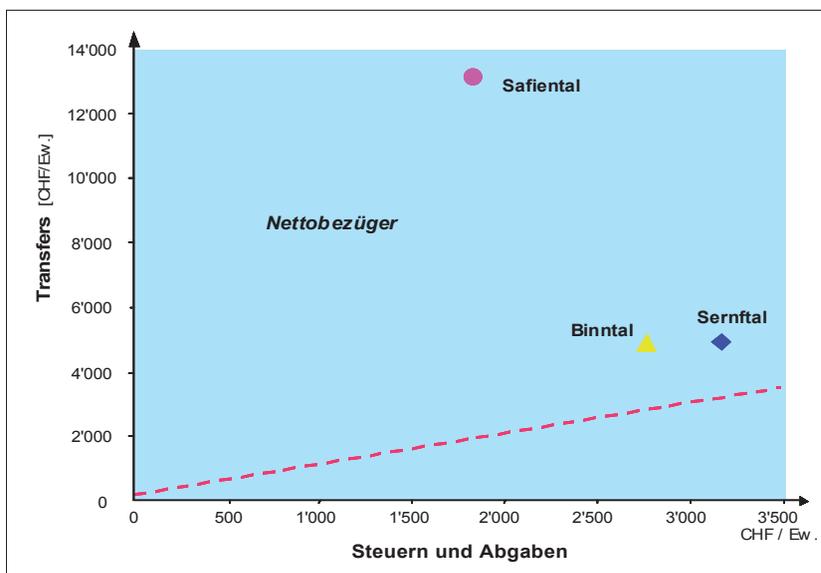


Abb. 20: Verhältnis zwischen Transferleistungen und Steuern/Abgaben

Dargestellt sind die Verhältnisse in den drei Testgebieten Safiental GR, Sernftal GL und Binntal VS. Die rote Linie ist die Gleichgewichtslinie (Transfers = Steuern + Abgaben); sie trennt die Nettozahler von den Nettobezügern.

Quelle: WEISS SAMPIETRO / SPIESS / HOHL (2004)

Wie werden sich die Transferzahlungen in Zukunft entwickeln? Im Rahmen der Delphi-Analyse (CARABIAS-HÜTTER/RENNER 2004) sind die meisten Fachleute der Meinung, dass die Transferzahlungen im Jahr 2020 um 5 bis 20 % tiefer sein werden als im Jahr 2000. Dabei wird zukünftig "Freizeit & Erholungsraum mit touristischen Infrastrukturen" in Bezug auf den Alpenraum als wichtigstes Bedürfnis der Steuerzahlenden angesehen, gefolgt von "gepflegter Kulturlandschaft" sowie von "Tier- und Pflanzenvielfalt (Biodiversität)". Die "wirtschaftliche Selbständigkeit der Berggebiete", "ländliche Kultur und Brauchtum" sowie "dezentrale Besiedlung" erachten hingegen viele Experten zukünftig als weniger wichtige Bedürfnisse für die Gesamtbevölkerung der Schweiz. Praktisch alle Befragten sind der Ansicht, dass eine finanzielle Unterstützung der Berggebiete durch die übrigen Regionen weiterhin gerechtfertigt sei. Sie sind aber mehrheitlich der Meinung, dass die finanzielle Unterstützung der Berggebiete davon abhängig gemacht werden soll, ob diese die Ziele einer nachhaltigen Regionalentwicklung umsetzen.

3.5 Zwischenbilanz

3.5.1 Grundsätzliche Überlegungen

Bisher haben wir uns mit Wertschöpfung und Investitionen sowie mit Struktur, Umfang und Dynamik der Transferleistungen am Beispiel von drei ländlich-peripheren Testgebieten auseinandergesetzt. Ebenso haben wir uns mit neuen Formen der Landschaftsnutzung beschäftigt. Im Folgenden geht es nun um eine "Zwischenbilanz", also um Zusammenschau und vergleichende Bewertung dieser Analyseergebnisse im regionalen Gesamtmodell: Was lässt sich aus der aktuellen Dynamik hinsichtlich einer nachhaltigen Regionalentwicklung folgern?

Ländlich-periphere Regionstypen im Alpenraum, das heisst wenig intensiv genutzte Gebiete mit einer Produktion auf Basis landschaftlicher Ressourcen, besitzen eine geringe Wirtschaftskraft. Die in den Testgebieten ermittelten Ergebnisse verdeutlichen die in solchen Regionen verbreitete ökonomische Strukturschwäche. Es ist insbesondere der hohe Anteil der Branchen mit geringer Produktivität (Land- und Forstwirtschaft, lokales Gewerbe und extensiver Tourismus), der eine im gesamtschweizerischen Vergleich weit unterdurchschnittliche Bruttowertschöpfung mit sich bringt. Der hohe Beschäftigtenanteil in der Landwirtschaft hat zur Folge, dass die stark agrarisch orientierten ländlich-peripheren Regionen am stärksten auf finanzielle Transfers von aussen angewiesen sind.

Die vorliegenden Ergebnisse bestätigen zunächst die Ausgangshypothese der geringen Wirtschaftskraft ländlich-peripherer Regionen in den Alpen. Die Ergebnisse dokumentieren im Weiteren, dass mit dem klassischen, auf der traditionellen alpinen Kulturlandschaft basierenden Produktionsmodell nur bescheidene regionalwirtschaftliche Möglichkeiten und geringe Innovationspotentiale verbunden sind. Zwar lässt sich die regionale Wertschöpfung im Rahmen einer auf ökologischen Produktionsketten basierenden nachhaltigen Produktion in begrenztem Masse steigern. Doch der Vergleich zwischen stark agrarischen und anderen Regionen ergibt dennoch sehr grosse Unterschiede. Auch mit optimierten Produktionsstrukturen wird es für agrarisch geprägte Randgebiete nicht möglich sein, hinsichtlich Produktivität und Wertschöpfung zu den zentralen Regionen mit einer diversifizierteren Branchenstruktur aufzuschliessen.

Die untersuchten Testgebiete besitzen als potentielle Labelregionen einen grossen Anteil an naturnahen Kulturlandschaften und intakten Naturgebieten. Sie verfügen über einen gesamtschweizerisch überdurchschnittlich hohen Anteil an ökologischer Land-

wirtschaft. Dabei scheint zwischen der Hemerobie von Landschaften und deren Wertschöpfungskraft ein kausaler Zusammenhang in umgekehrt proportionaler Richtung zu bestehen: je intakter eine Landschaft, desto geringer ist die damit generierte Wertschöpfung. Mit Blick auf die Labelregionen erscheinen hohe regionale Wertschöpfungseffekte, wie diese aus der Verbindung von Berglandwirtschaft, extensivem Tourismus und intakter Landschaft immer wieder erhofft worden sind, schwierig zu realisieren. Auch wenn der Marktbezug verstärkt werden kann, bestehen für ländlich-periphere Regionen ohne namhafte Finanzierung von aussen kaum Zukunftsperspektiven.

3.5.2 Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Randregionen

Die überdurchschnittlich hohe Investitionstätigkeit in den Testgebieten scheint zunächst auf Innovationspotentiale hinzudeuten. Der hohe Investitionsanteil besitzt jedoch einen regionalpolitischen Hintergrund, da die fehlende regionale Investitionskraft durch die öffentliche Hand ausgeglichen wird. Auffallend sind der hohe Anteil der öffentlichen Bauinvestitionen an den Gesamtinvestitionen und dabei der erhebliche Anteil des Tiefbaus. Dies verdeutlicht die Funktion der Gemeinden, Kantone und des Bundes als Motor bei der regionalen Investitionstätigkeit im Berggebiet. Im Vergleich zu ländlich-peripheren Regionen weisen wirtschaftlich stärkere Bergregionen mit touristisch intensiv genutzten Landschaften demgegenüber einen geringeren Anteil an öffentlichen Bauinvestitionen auf.

Regionen mit intakten Landschaften sind als agrarische Gebiete vom wirtschaftlichen Strukturwandel oft besonders stark betroffen und es besteht die Gefahr, dass sie zu Abwanderungsgebieten werden. Kennziffern zur Tragfähigkeit solcher Gebiete haben sich somit nicht nur an der Obergrenze, sondern auch an der Untergrenze der Nutzungsintensität zu orientieren. Neben der ökologischen Tragfähigkeit muss auch die kritische Mindestgrösse einer Region aufgezeigt werden, mit welcher diese gesellschaftlich noch funktionsfähig sein kann. Angesichts des tiefen bis sehr tiefen Niveaus, auf welchem sich die Wertschöpfung in den Testgebieten bewegt, dürften solche Regionen bei einer weiteren Verschlechterung der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bald mit existentiellen Fragen konfrontiert sein.

Transferzahlungen – Finanzflüsse im Finanzausgleich und Subventionen – liegen ausserhalb marktwirtschaftlicher Transaktionen und sollen mithelfen, wirtschaftliche Externalitäten auszugleichen. Sie dienen einerseits der exogenen Gewährleistung einer Basisinfrastruktur, andererseits der Einkommensumverteilung und der Abgeltung öffentlicher Güter, die über den Markt nicht in ausreichendem Masse zur Verfügung gestellt

werden können. So werden mit Direktzahlungen grundsätzlich Leistungen abgegolten, die keine oder nur eine geringe Wertschöpfung besitzen (wie die Pflege der alpinen Kulturlandschaften). Auch Transferzahlungen für die Forstwirtschaft sowie für Umwelt und Raumordnung fördern die öffentlichen Gemeingüter.

Die Transferleistungen sind während der 90er Jahre in den ländlich-peripheren Regionen insbesondere in Form von Bundessubventionen angestiegen und befinden sich heute auf einem hohen Niveau. Der Anteil der öffentlichen Transfers ist im landwirtschaftlichen Bereich weitaus am höchsten, wobei der Anteil der landwirtschaftlichen Direktzahlungen überdurchschnittlich hoch, derjenige der ökologischen landwirtschaftlichen Direktzahlungen im Vergleich zur Gesamtschweiz eher bescheiden ausfällt. Das Volumen der Transfers wird bestimmt von den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen. Vor diesem Hintergrund fällt auf, dass die Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen in den 90er Jahren in eine Richtung weisen, bei welcher Nachhaltigkeitsaspekte zunehmend Beachtung finden (zum Beispiel Bedeutung des Waldes als Nutz- und Schutzwald, Abgeltung ökologischer Leistungen in der Landwirtschaft).

Die öffentlichen Beiträge sind wichtige Finanzerträge für den Haushalt alpiner Gebietskörperschaften und bilden einen relevanten Beitrag zur Erhaltung ländlich-peripherer Regionen als Wirtschafts- und Lebensraum. Die auffallenden Unterschiede bei den Steuererträgen dokumentieren die unterschiedliche Wirtschaftskraft der untersuchten Testgebiete. Dies hängt einerseits mit dem differierenden Branchenmix, andererseits mit der unterschiedlich geprägten Struktur der Nachbarregionen zusammen. Die dadurch entstehenden unterschiedlich guten Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten bilden die Hauptursache für zunehmende Pendlerströme. Die daraus resultierenden Spillover-Effekte haben einen massgeblichen Einfluss auf die Steuererträge in unseren Testgebieten. Zudem übernehmen auch innerhalb der Region einzelne wirtschaftsstärkere Gemeinden eine ausgleichende Funktion. Daneben finden aber auch Finanzflüsse aus den Testgebieten zu den jeweiligen Kantonen und zum Bund statt. Die differierende Höhe der Steuern und Abgaben, die von den Regionen zu Bund und Kantonen fließen, bildet einen weiteren Hinweis auf deren unterschiedliche Wirtschaftskraft.

Auf der Ebene der untersuchten Gebiete sind die landwirtschaftsbezogenen Transfers die umfangmässig mit Abstand bedeutendsten Subventionsflüsse und bilden in den Randregionen eine wesentliche ökonomische Basis. Wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, so tragen diese insgesamt stark zur Erhaltung des Berggebietes als Lebens-

und Wirtschaftsraum bei. Aufgrund ihrer fehlenden Konkurrenzfähigkeit hätte es für ländlich-periphere Regionen weitreichende Folgen, wenn sie zukünftig wesentlich weniger oder gar keine staatlichen Transferleistungen mehr erhalten würden; dadurch würden die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zukunftschancen in den drei Testgebieten sehr deutlich reduziert. Insbesondere die extremen Randgebiete in den Alpen sind oft besonders stark von landwirtschaftlichen Subventionen und Ausgleichszahlungen abhängig. Dass in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen umfangreiche Transferleistungen möglich sind, dokumentiert aber auch die weiterhin bestehende Solidarität der ausseralpinen Bevölkerung mit den in den Alpen ansässigen Bewohnern.

Ein Vergleich der für die Testgebiete ermittelten regionalen Bruttowertschöpfung und der Transferleistungen verdeutlicht die hohe Abhängigkeit von aussen. Je nach Gebiet liegt der Anteil der Transferleistungen an der gesamten regionalen Wertschöpfung in einer Grössenordnung, die von gut 10 Prozent bis zu einem Anteil von gegen 50 Prozent gehen kann: Während dem im Binntal und im Sernftal die regionale Bruttowertschöpfung den Umfang der Transferleistungen deutlich übertrifft (nämlich im Verhältnis 8:1 bis 5:1), so liegt diese Relation im Safiental bei rund 2:1, das heisst, dass die Transferleistungen fast die Hälfte der regionalen Bruttowertschöpfung erreichen.

Die Strukturschwäche ländlich-peripherer Regionen ist im Gesamtzusammenhang einer sich globalisierenden Wirtschaft zu sehen. Die Ausnutzung von Skalenerträgen führt zu einer Konzentration der Standorte auf die bereits starken Zentren, weg von den strukturschwachen und für viele Betriebe wenig attraktiven Peripherien. Zudem führt die Wirksamkeit der klassischen Faktorkonkurrenz in Branchen mit unterdurchschnittlicher Arbeitsproduktivität (wie extensivem Tourismus und Landwirtschaft) zu einer Umlagerung der Angebote innerhalb der Peripherien Europas, aber auch zu einer Verlagerung aus den Peripherien der Industrieländer in die Entwicklungsländer. Dieser Prozess wird natürlich zusätzlich durch den fehlenden Einbezug der externen Kosten gefördert.

Vor dem Hintergrund der globalen Rahmenbedingungen ist die Wirtschaft ländlich-peripherer Regionen in den Alpen aus sich selbst heraus nicht überlebensfähig. Aufgrund geringer Produktivität ist die Berglandwirtschaft als frühere Leitbranche heute nicht mehr in der Lage, die ökonomische Vorreiterrolle zu übernehmen. Neben der Unmöglichkeit, die anfallenden Arbeits- und Betriebskosten aus den Einnahmen der Betriebe zu decken, fehlt agrarischen Gemeinden auch die Steuerkraft, um die lokalen und regionalen öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen sicherzustellen. Neben

den land- und forstwirtschaftlichen Strukturen können die Verkehrsverbindungen, die Absicherung vor Naturgefahren sowie weitere Einrichtungen des Service Public nur aufrechterhalten werden, wenn diese massgeblich durch Bund und Kantone mitfinanziert werden.

3.5.3 Authentische und virtuelle Landschaften

Immer wieder wird die Frage gestellt, ob neben der Land- und Forstwirtschaft mit anderen marktbezogenen Aktivitäten ein namhafter Beitrag zum wirtschaftlichen Überleben von Randregionen geleistet werden kann. So scheinen im Freizeitbereich virtuelle Landschaften Wertschöpfungen zu versprechen, die weit über denjenigen der Landwirtschaft oder herkömmlicher touristischer Nutzungen liegen. Bei solchen Überlegungen ist jedoch zu berücksichtigen, dass virtuelle Angebote oft auf Risikoinvestitionen basieren, deren Ertrag zwischen stark negativen und stark positiven Werten variieren kann. Statt dass die Wertschöpfung lediglich an einem bestimmten (erfolgreichen) Punkt des Lebenszyklus virtueller Produkte untersucht wird, muss deshalb die gesamte Lebensdauer derartiger Angebote in die Bewertung miteinbezogen werden.

In authentischen Landschaften sind einer Verbesserung der Wertschöpfung klare Grenzen gesetzt. Die Erhöhung der Produktivität geht einher mit einer Steigerung der Besucherzahlen, für die in ländlichen Gebieten gewisse Grenzen bestehen. Einschränkende Variablen neben Natur und Landschaft bilden dabei die verkehrsmässige Erreichbarkeit, die Möglichkeit zur Erstellung touristischer Infrastrukturen sowie die soziokulturellen Bedingungen vor Ort. Je stärker die Entwicklung neuer Angebote die unterschiedlichen Aspekte der virtuellen Landschaften berücksichtigt, desto mehr scheint eine weitere Steigerung der Wertschöpfung möglich. In diesem Fall könnten virtuelle Angebote auf eine breite Nachfrage ausgerichtet werden, ohne dass – zumindest tendenziell – authentische Landschaften beziehungsweise ihre Erhaltung als limitierender Faktor wirken. Umgekehrt besteht aber auch eine gewisse Gefahr, dass sie zu blossen Kulissen banalisiert werden.

Virtuelle Landschaften tragen zwar einiges zu touristischen Innovationen bei, doch sind diese für ländlich-periphere Regionen und die damit verbundenen Potentiale beschränkt. Neue Tourismus- und Freizeitangebote treffen auf einen tendenziell gesättigten Markt, was auch der Entwicklung virtueller Angebote Grenzen setzt. Und nicht zuletzt führt die Überreizung des Publikums mit immer neuen Attraktionen zu entsprechenden Gegentrends und lässt verstärkt das Bedürfnis nach authentischen Landschaften aufkommen. Vor diesem Hintergrund haben eine Reihe von Destinationen

damit begonnen, Nischenangebote des naturnahen Tourismus stärker zu fördern. In der Tendenz kann somit eine Polarisierung zwischen der Nachfrage nach natürlichen und nach virtuellen Landschaften beobachtet werden.

Bei der Erschliessung neuer Märkte sind virtuelle Landschaften bisher von untergeordneter Bedeutung. Neue Perspektiven im Kontext "alternativer" Flächennutzungen sind grundsätzlich gut denkbar, bilden bisher jedoch eher die Ausnahme. Neue Möglichkeiten bieten sich zum Beispiel durch die Kombination der neuen Informationstechnologien mit Freizeitaktivitäten. Weitere, bisher erst teilweise realisierte Nutzungen, die sich für Labelregionen eignen, könnten zudem Telearbeit oder *IT-Software-Communities* darstellen. Je nach Intensität eignen sich neue virtuelle Nutzungsformen besser oder schlechter für die vorgeschlagenen Regionstypen. Wesentlich ist das Zusammenpassen des zu inszenierenden "Mythos" mit dem lokalen beziehungsweise regionalen Kontext, also das Finden und Aufarbeiten der passenden Geschichte im richtigen lokalen Kontext.

Die zwischen Wertschöpfung und authentischen beziehungsweise virtuellen Landschaften aufgespannte Matrix verdeutlicht den Bezug der unterschiedlichen Angebote zu den vorgeschlagenen Regionstypen. Die authentische Landschaft hat in dieser Betrachtung eine für die Wertschöpfung sinkende Bedeutung. Sie wird zunehmend durch künstliche und virtuelle Elemente ersetzt, die bis hin zur "*Mind-Scape*" gehen können, in der die natürliche Landschaft vollständig durch eine immaterielle (virtuelle) Repräsentation in Form einer elektronischen Landschaft ersetzt wird. In diesem Sinn wird eine wertschöpfungsorientierte Labelregionen-Strategie möglicherweise erst in der Verknüpfung von virtuellen mit authentischen Landschaften nachfragewirksam.

3.5.4 Ausblick

Die veränderten Nutzungsformen im Rahmen des aktuellen Modernisierungs- und Urbanisierungsprozesses im Alpenraum werden den Rückzug aus der Fläche weiter beschleunigen. Die seit einiger Zeit verstärkt zu beobachtenden wirtschaftlichen Konzentrationsprozesse im Alpentourismus und die wachsenden Disparitäten zwischen grossen und kleinen Ferienorten sind als Indiz in diese Richtung zu werten.³²

³² Vgl. als direkte Folge dieser Entwicklung beispielhaft die neue Marketing- beziehungsweise Destinationpolitik von Schweiz Tourismus, welche die Marketing-Ressourcen auf einige wenige touristische Zentren konzentriert.

Es erscheint offensichtlich, dass sich das für die Alpenregionen in der Schweiz und in den Nachbarländern abzeichnende neue, postfordistische Produktions- und Akkumulationsmodell mehr und mehr von traditionellen, flächenhaften und zeitgebundenen Produktionsformen löst und somit zwangsläufig zu neuen Raumstrukturen führt. Dabei ändert sich die Bedeutung und Funktion der alpinen Landschaft grundsätzlich. Das neue Akkumulationsregime bringt in seiner zunehmenden Komprimierung von Raum und Zeit neue Externalitäten mit sich und ist daher ohne ein geeignetes Regulationsregime – trotz manchen kurzfristigen wirtschaftlichen Erfolgen – langfristig nicht nachhaltig. Eine klar auf Nachhaltigkeit orientierte Strategie könnte diese Diskrepanz nutzen und die durch Marktverzerrungen generierte Benachteiligung der Berggebiete ausgleichen, als Vorleistung und Investition in modellhafte Entwicklungspfade.

4 Szenarien und Perspektiven für den Alpenraum

4.1 Einführung

Die Frage nach der Zukunft des Alpenraumes ist immer wieder gestellt worden. Dabei wurden die Perspektiven der alpinen Kulturlandschaft, des Transitverkehrs, der Alpenstädte, des Klimawandels und der nachhaltigen Entwicklung im Allgemeinen diskutiert (BÄTZING 2003; BORSODORF/PAAL 2000; CIPRA 1998, 2001). Ein verbreiteter Ansatz zur Unterstützung von Zukunftsdiskussionen ist das Aufstellen von Szenarien, als systematisch entwickelte Beschreibungen von Entwicklungsalternativen. Die Erarbeitung von Szenarien bildet so eine wissenschaftliche Basis zur Erarbeitung von Grundlagen für aktuelle alpenpolitische Diskussionen (GRAF 2000).

Die Arbeit mit Szenarien besitzt eine grosse Anziehungskraft, weil man sich dadurch relativ umfassend und anschaulich mit unterschiedlichen Zukunftsbildern auseinandersetzen kann. Eine Wahl für die Zukunft zu treffen heisst nicht zuletzt, eine verwirrende Komplexität und Ungewissheit anzugehen (HAMMOND 1999/26ff.) – Szenarien gelten als geeignetes Instrument, um diese Komplexität zu reduzieren. Ob dadurch allerdings die Ungewissheit abgebaut werden kann, bleibe dahingestellt.

Eine verbreitete Methode zur Ermittlung und Darstellung von Zukunftsszenarien stellt die Szenarioanalyse dar (SCHOLZ/TITJE 2002/252). Dabei handelt es sich um einen Überbegriff für verschiedene Verfahren, mit welchen alternative Zukunftszustände systematisch konstruiert werden. Dieses Verfahren kommt seit längerem in den Wirtschaftswissenschaften, aber auch als Instrument der Regionalforschung zur Anwendung. Die Szenarioanalyse bietet sich für die Auseinandersetzung mit zukünftigen Entwicklungen im Alpenraum und seinen Regionen an.

Eine breit angelegte Untersuchung über Zukunftsszenarien für den Alpenraum als Ganzes wurde zum Beispiel im Rahmen des Projektes REGALP durchgeführt (PFEFFERKORN/MUSOVIC 2003). Unter Berücksichtigung der jeweiligen raumtypischen Spezifika und unter Einbezug des übergeordneten (gesamteuropäischen, globalen) Kontexts wurden zwei Zukunftsszenarien für den Alpenraum ermittelt:

1. Das **"Inertial"-Szenario** ("Polarisierungs-Szenario") geht davon aus, dass die Politik nicht imstande ist, wesentliche Impulse in Richtung Nachhaltigkeit zu setzen. Bestehende Gegensätze zwischen begünstigten und benachteiligten Gebieten werden grösser, Konkurrenz geht vor Kooperation.

2. Das **"Towards-Sustainability"-Szenario** ("Unterwegs zur Nachhaltigkeit") nimmt an, dass es der Politik gelingt, den Weg in Richtung Nachhaltigkeit einzuschlagen und dass sich dabei auch sichtbare Erfolge einstellen. Dies führt zu einer Abschwächung der Polarisierungseffekte und zu einem gewissen regionalen Ausgleich.

Als Resultat ergab sich ein über den gesamten Alpenraum verteiltes kleinräumiges Mosaik unterschiedlicher Raumcluster. In diesen Clustern prägen sich die einzelnen räumlichen Merkmale wie Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung, Wirtschaft, Verkehr und Flächennutzung je nach Szenario ganz unterschiedlich aus.

4.2 Ermittlung von Szenarien

4.2.1 Methodik

Auch im Rahmen des Projekts FUNalpin wurden Szenarien für die Zukunft des Schweizer Berggebietes entwickelt. Ausgangspunkt dazu war die Erkenntnis, dass die Entwicklung der wirtschaftlich schwächeren Regionen im Alpenraum sowohl von endogenen Faktoren (zum Beispiel Bevölkerungsentwicklung, Innovationskraft, kulturelle Identität) als auch exogenen Faktoren (zum Beispiel die wirtschaftliche Entwicklung ausserhalb des Alpenraumes, Freizeit- und Tourismustrends) bestimmt wird. Ausserdem sind die politischen Rahmenbedingungen, insbesondere die Transferpolitik des Bundes und die Regionalpolitik, von Bedeutung. So schränkt sich bei knapper werdenden finanziellen Mitteln der öffentlichen Hand das Spektrum der möglichen Szenarien für die Entwicklung der wirtschaftlich schwächeren Gebiete stark ein.

Mittels einer Szenarioanalyse wurde die zukünftige sozioökonomische und ökologische Entwicklung im Schweizer Alpenraum untersucht. Mit der Methode der formativen Szenarioanalyse konnte der gegenseitigen Verknüpfung der unterschiedlichen exogenen und endogenen Faktoren Rechnung getragen werden. Dabei wurden zehn Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung in den Forschungsprozess einbezogen. Mit ihrer Unterstützung wurden Aussagen über mögliche Entwicklungen für wirtschaftlich schwächere Regionen im Berggebiet erarbeitet und drei plausible Szenarien entworfen.³³

³³ Vgl. SPIESS/VON ALLMEN/WEISS SAMPIETRO (2005).

Das Forschungsergebnis besteht einerseits in einer fundierten Systemanalyse, in der zugleich auch die *driver* der Entwicklungsprozesse bestimmt werden, andererseits in der Konstruktion und Selektion von drei plausiblen und konsistenten Szenarien.

Die Methode der formativen Szenarioanalyse ermöglicht die Formulierung von hypothetischen Zukunfts-Zuständen (Szenarien) eines Systems. Dabei gelangt man zu vertieften Einsichten in das System und dessen Dynamik. Die Szenarien basieren auf einem Set von Einflussvariablen, welche durch unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen erforscht werden. Im Unterschied zu intuitiven Szenario-Methoden werden die resultierenden Varianten bezüglich Konsistenz und Plausibilität bewertet (allenfalls auch verworfen) und erhalten so mehr Verlässlichkeit (SCHOLZ/TITJE 2002/65). Als Zeithorizont wurde die Periode bis 2030, also über 25 Jahre hinweg, gewählt.

4.2.2 Resultate: Drei Szenarien

Die Analyse ergab drei plausible Zukunftsszenarien für den Schweizer Alpenraum, welche anhand der erwähnten Verfahren entwickelt wurden:

Szenario 1: "Innovation"

Szenario 2: "Segregation"

Szenario 3: "Erosion"

Szenario 1 und 3 stellen als Gegenpole die beiden konsistentesten Szenarien dar. Sie spannen den Fächer der möglichen zukünftigen Entwicklungen auf, während das Szenario 2 zwischen diesen beiden Polen (aber sehr nahe bei Szenario 3) steht (vgl. Abb. 21).³⁴

Die Formulierung der Szenarien erfolgte auf den zwei Ebenen "Innensicht" und "Aussensicht": In der Innensicht wurde als Erstes für jedes Szenario aus der Systemanalyse abgeleitet, wie sich die lokale Wertschöpfung und der Umfang der Subventionen zugunsten der strukturschwachen Gebiete des Schweizer Alpenraumes entwickeln könnten. Alle weiteren Variablen der Innensicht wurden nach den drei Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt gegliedert. Zur Aussensicht gehören: die Wirtschaftskraft der Zentren, die internationale Wirtschaftspolitik der EU und der WTO und die gesellschaftlichen Trends im Freizeitverhalten.

³⁴ Demzufolge sind auch die Beschreibungen von Szenario 2 und 3 zum Teil identisch.

		Szenario		
		1	2	3
exogene Parameter	Internat. Wirtschaftspolitik (EU/WTO) Regulation \Leftrightarrow Liberalisierung	R	L	
	Wirtschaftskraft der Zentren (Zürich, Basel, Bern, Lausanne/Genf)	↑	↑	↓
	Touristische Nachfrage nach alpiner Kulturlandschaft	→	↓	↓
endogene Parameter	1. Bevölkerungsstand	↑	↓	↓
	2. Altersstruktur (Alterung)	↓	↑	↑
	3. Kulturelle Identität	↑	↓	↓
	4. Service Public	↑	↑	↓
	5. Innovationspotential	↑	↓	↓
	6. Arbeitsplätze	→	↓	↓
	7. Alpine Kulturlandschaftsfläche	→	↓	↓
Ziel- Variablen	Lokale Wertschöpfung	↑	↓	↓
	Transferzahlungen	↑	↓	↓

R = Regulation
L = Liberalisierung

Tendenz: steigend / konstant / sinkend ↑ → ↓

Abb. 21: Drei Szenarien für den Schweizer Alpenraum
Szenario 1 = "Innovation" / Szenario 2 = "Segregation" / Szenario 3 = "Erosion"
Quelle: SPIESS / VON ALLMEN / WEISS SAMPIETRO (2005), verändert

Nachfolgend werden die drei Szenarien etwas genauer beschrieben.

Szenario 1: "Innovation"

- *Wirtschaftswachstum in den ausseralpinen Zentren*
- *Wirtschaftswachstum in der alpinen Peripherie*
- *Zunahme des Volumens der Transferzahlungen*
- *Zunahme der lokalen Wertschöpfung im Berggebiet*

Der wirtschaftliche Strukturwandel und die Globalisierung setzen sich fort. Das führt in den heute strukturschwachen Gebieten des Schweizer Alpenraums in den Wirtschaftszweigen Berg-

land- und Forstwirtschaft und im traditionellen Gastgewerbe zu einer weiteren Abnahme der Beschäftigten. Gleichzeitig entstehen neue Arbeitsplätze, zum Beispiel in den Bereichen Freizeit und Erholung, Natur- und Umweltschutz. Dies geschieht nicht zuletzt auch dadurch, weil die Regionen die Wachstums- und Entwicklungsimpulse aus den Zentren und aus den grösseren Wirtschaftsräumen mit Eigeninitiative und Innovation nutzen. Neben der Produktion und Vermarktung qualitativ hochstehender (zum Beispiel biologischer) Regionalprodukte wird in verschiedenen Bereichen die Tradition kreativ erneuert (zum Beispiel Architektur) und es werden durch Koordination und Vernetzung zukunftsfähige Strukturen geschaffen.

Die ständige Wohnbevölkerung nimmt durch positive Wanderungseffekte um bis zu 10 % zu und gleicht so die negativen Auswirkungen der demographischen Entwicklung aus. Die Regionen können kulturelle Vielfalt und soziale Identität erhalten und Impulse von aussen aufnehmen. Es kommt zu einer Entwicklung, welche traditionelle Werte (zum Beispiel gemeinsame Umweltverantwortung) und moderne Werte (zum Beispiel persönliche Lebensgestaltung) miteinander verbindet und damit ein soziales und umweltverträgliches Wirtschaften fördert. Diese Entwicklung wird durch eine nachhaltige Politik unterstützt (zum Beispiel Alpenkonvention) und durch an Nachhaltigkeitskriterien geknüpfte vielfältige Transferleistungen und Subventionen gefördert.

Ausserhalb des Berggebietes können die grossen Agglomerationen ihre Funktion als Wirtschaftsmotoren innerhalb der Schweiz und weltweit erhalten und ihre Wertschöpfung steigern. Den andauernden Strukturwandel überstehen sie mit einem moderaten Wirtschaftswachstum von jährlich ca. 1.5 %. Diese Entwicklung findet nicht in einem deregulierten Markt statt, sondern die WTO billigt in ihren Direktiven ausdrücklich regionale und nationale Regulative aus ökologischen und sozialen Gründen (zum Beispiel zum Abbau regionaler Disparitäten). Die internationale und nationale Wirtschaftspolitik beeinflusst über die Wirtschaftskraft der Zentren die Wertschöpfung in den Bergregionen und das Volumen der Transferzahlungen positiv.

Die landwirtschaftlich gepflegte alpine Kulturlandschaft wird durch Touristinnen und Touristen weiterhin nachgefragt. Der Trend zur Virtualisierung im Tourismus findet entweder nicht statt, oder es handelt sich um eine punktuelle oder vorübergehende Erscheinung. Dadurch bleiben in den strukturschwachen Regionen die Kulturlandschaftsfläche und Arbeitsplätze erhalten.

Szenario 2: "Segregation"

- *Wachstum der Wirtschaftskraft in den ausseralpinen Zentren*
- *Wirtschaftsrückgang in der alpinen Peripherie*
- *Abnahme des Volumens der Transferzahlungen*
- *Abnahme der lokalen Wertschöpfung im Berggebiet*

Durch den andauernden Strukturwandel gehen in den wirtschaftlich schwächeren Regionen des Schweizer Alpenraums weiterhin viele Arbeitsplätze verloren. Die Peripherien des Alpenraums können beim Standortwettbewerb mit den Agglomerationen nicht mithalten. Es gibt auch keine neuen Arbeitsplätze in reproduktiven Wirtschaftszweigen. Die Erholungssuchenden verlegen ihre Aktivitäten in andere Räume, da ihnen die Kosten für die physische und soziale Regeneration in den Berggebieten zu hoch erscheinen und andere Bedürfnisse vorherrschen.

Die Bevölkerungszahl geht in den wirtschaftlich schwächeren Regionen weiterhin stark zurück. Die demographische Entwicklung sowie die Abwanderung gut ausgebildeter Arbeitskräfte (*brain drain*) werden nicht durch Zuwanderungseffekte ausgeglichen. Der Anteil der über 65-jährigen erhöht sich noch stärker als in der übrigen Schweiz.

Der Wertewandel führt bei der Bevölkerung in den peripheren Berggebieten zu einer kulturellen Entwurzelung. Von Seiten der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Akteure besteht eine Abwehr gegenüber Innovationen und Veränderungen, selbst wenn diese ökonomische Vorteile brächten. Bei der jungen Generation hingegen werden die wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven, aber auch die traditionellen Werte des ländlichen Lebens als gering eingeschätzt. Demgegenüber werden städtische Lebensstile höher bewertet und übernommen. Damit gehen auch die traditionellen Werte, welche für die Erhaltung der gemeinsamen Umwelt wichtig wären, verloren. Der Verlust der kulturellen Identität schwächt die Eigeninitiative und die Innovationsfähigkeit der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Akteure. Als Folge des Abbaus von landwirtschaftlichen Transferzahlungen geht in wirtschaftlich schwächeren Gebieten des Schweizer Alpenraums die Kulturlandschaftsfläche stark zurück, sekundäre Wildnis breitet sich aus.

Ausserhalb des Berggebietes können die grossen Agglomerationen ihre Funktion als Wirtschaftsmotoren innerhalb der Schweiz und weltweit erhalten und ihre Wertschöpfung weiter steigern. Den andauernden Strukturwandel überstehen sie mit einem moderaten Wirtschaftswachstum von jährlich ca. 1.5 %, der generierte Mehrwert wird effizient in den dynamischsten Branchen eingesetzt, um möglichst wettbewerbsfähig zu bleiben. Diese Entwicklung findet in einem zunehmend deregulierten Markt statt. Die WTO setzt das Prinzip der Gleichbehandlung und Nicht-Diskriminierung rigoros durch. Märkte sind frei zugänglich. Exportunterstützungen existieren nicht mehr. Unterstützungen an einheimische Produzenten (Direktzahlungen) sind nicht mehr möglich, Freihandelszonen werden aufgelöst.

Auf der gesellschaftlichen Ebene setzt sich der Trend zur Virtualisierung fort. Die touristische Nutzung konzentriert sich auf wenige, intensiv genutzte Flächen (zum Beispiel Freizeit- und Erlebnisparks, Indoorski, Indoorklettern). Die dafür nötige Infrastruktur wird über die Wirtschaftskraft der Zentren finanziert. Damit werden periphere Berggebiete zu Relikten des 20. Jahrhunderts für wenige Besucher.

Szenario 3: "Erosion"

- *Wirtschaftsrückgang in den ausseralpinen Zentren*
- *Wirtschaftsrückgang in der alpinen Peripherie*
- *Abnahme des Volumens der Transferzahlungen*
- *Abnahme der lokalen Wertschöpfung im Berggebiet*

Mit dem andauernden Struktur- und Wertewandel gehen in den wirtschaftlich schwachen Gebieten des Schweizer Alpenraums in allen Wirtschaftssektoren weiterhin viele Arbeitsplätze verloren. Die Peripherien des Alpenraums können beim Standortwettbewerb mit den Agglomerationen nicht mithalten. Es werden auch keine neuen Arbeitsplätze in reproduktiven Wirtschaftszweigen (Erholung und Freizeit) geschaffen. Die Erholungssuchenden sind für die ökologischen und kulturellen Verhältnisse im Alpenraum kaum sensibilisiert und verlegen ihre Aktivitäten in andere Räume.

Die Bevölkerungszahl geht in den wirtschaftlich schwächeren Regionen weiterhin stark zurück. Die demographische Entwicklung sowie die Abwanderung gut ausgebildeter Arbeitskräfte (*brain drain*) werden nicht durch Zuwanderungseffekte ausgeglichen. Der Anteil der über 65-jährigen erhöht sich noch stärker als in der übrigen Schweiz.

Der Wertewandel führt bei der Bevölkerung in den peripheren Berggebieten zu einer kulturellen Entwurzelung. Von Seiten der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Akteure besteht eine Abwehr gegenüber Innovationen und Veränderungen, selbst wenn diese ökonomische Vorteile brächten. Bei der jungen Generation hingegen werden die wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven, aber auch die traditionellen Werte des ländlichen Lebens als gering eingeschätzt. Demgegenüber werden städtische Lebensstile höher bewertet und übernommen. Damit gehen auch die traditionellen Werte, welche für die Erhaltung der gemeinsamen Umwelt wichtig wären, verloren. Der Verlust der kulturellen Identität schwächt die Eigeninitiative und die Innovationsfähigkeit der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Akteure. Als Folge des Abbaus von landwirtschaftlichen Transferzahlungen geht in wirtschaftlich schwächeren Gebieten des Schweizer Alpenraums die Kulturlandschaftsfläche stark zurück, sekundäre Wildnis breitet sich aus.

Ausserhalb der Alpen sinkt in den grossen Agglomerationen die Wertschöpfung stark ab. Ungünstige weltwirtschaftliche Entwicklungen und eine gesamtschweizerische Wirtschaftskrise führen zu einer Schrumpfung der Wirtschaftskraft der Zentren um jährlich ca. 1 %. Diese Entwicklung wird stark beeinflusst von der internationalen Wirtschaftspolitik. Die WTO setzt das Prinzip der Gleichbehandlung und Nicht-Diskriminierung durch. Märkte sind frei zugänglich. Exportunterstützungen und Unterstützungen an einheimische Produzenten (Direktzahlungen) existieren nicht mehr. Freihandelszonen werden aufgelöst. Die internationalen und weltwirtschaftlichen Entwicklungen bestimmen die Wirtschaftskraft der Zentren und der Peripherien und

zwingen die Schweizer Subventionspolitik zu Anpassungen, insbesondere zur Reduktion des Volumens der Transferzahlungen.

Auf der gesellschaftlichen Ebene setzt sich der Trend zur Virtualisierung fort. Die touristische Nutzung konzentriert sich auf wenige, intensiv genutzte Flächen (zum Beispiel Freizeit- und Erlebnisparcs, Indoorski, Indoorklettern). Der naturnahe Tourismus verzeichnet eine abnehmende Nachfrage, die mit einem Bruchteil an Kulturlandschaftsflächen auskommt.

4.3 Fazit: Innovation oder Erosion?

Als plausibelste und konsistenteste Szenarien für die zukünftige sozioökonomische und ökologische Entwicklung in wirtschaftlich schwächeren Regionen im Schweizer Alpenraum erweisen sich die zwei Szenarien "Innovation und "Erosion". Für die Zukunft der Alpen zeichnen sich somit zwei gegensätzliche Entwicklungsperspektiven ab. Welches der beiden Szenarien sich in welchem Umfang und an welchen Orten durchsetzen kann, wird von einer ganzen Reihe unterschiedlicher ökonomischer, gesellschaftspolitischer und ökologischer Faktoren mitbestimmt.

Eine zentrale Frage lautet, wie sich die lokale Wertschöpfung im Alpenraum in Zukunft entwickeln wird. Die Antwort auf diese Frage hängt nicht zuletzt mit dem künftigen Verhalten der Konsumenten zusammen, zum Beispiel im Tourismus. Grundsätzlich sind unterschiedliche Entwicklungen möglich, die von internen und externen Variablen beeinflusst werden. Die beiden Szenarien "Segregation" und "Erosion" weisen eine abnehmende, das Szenario "Innovation" hingegen eine zunehmende lokale Wertschöpfung aus. Entsprechend dazu sind die Szenarien "Segregation" und "Erosion" mit einem deutlichen Rückgang der touristischen Nachfrage nach alpiner Landschaft verbunden. Das Szenario "Innovation" rechnet mit ähnlichen touristischen Bedürfnissen wie heute.

Gemäss unseren Szenarien können wirtschaftlich schwächere Regionen im Schweizer Alpenraum in Zukunft deutlich unterschiedliche Entwicklungsrichtungen einschlagen. Die Disparitäten zwischen diesen Regionen werden sich in Zukunft verstärken. Während ein Teil der Regionen dank innovativer Strategien intakte Zukunftschancen besitzt, wird sich in anderen Regionen die gesellschaftliche und wirtschaftliche Situation verschlechtern. Die entsprechende Regulation wird verstärkt über die Allokation der Transferzahlungen erfolgen.

Unsere drei für das Jahr 2030 entwickelten Szenarien zeigen, dass periphere Alpenregionen vor einer grundsätzlichen Weichenstellung stehen. Je nach Bedeutung der

einzelnen Einflussvariablen werden die verschiedenen Regionen und Regionstypen ganz unterschiedliche Entwicklungsrichtungen einschlagen. Strategien der nachhaltigen Regionalentwicklung sind dabei insbesondere im Szenario "Innovation" enthalten, verbunden mit einer Steigerung der lokalen Wertschöpfung und einer Zunahme der Transferzahlungen.

Mit dem Szenario "Erosion" würde eine starke Entsiedlung der peripheren Gebiete und ein weiteres Bevölkerungswachstum in den städtischen Agglomerationen inner- und ausserhalb des Alpenraums einhergehen. Gleichzeitig prägt eine zunehmende Extensivierung die Ökologie und das Landschaftsbild, mittel- und langfristig verbunden mit einer starken Zunahme der bewaldeten Flächen. Aus Expertensicht erweist sich dieses Szenario allerdings als nicht wünschbar (CARABIAS-HÜTTER/RENNER 2004).

Damit wird die Frage aktuell, wie dem Szenario "Innovation" zum Durchbruch verholfen werden könnte. Bei diesem Szenario stellen die Alpenregionen auch zukünftig eine attraktive Lebensgrundlage für die dort lebenden Menschen dar, nicht zuletzt dank weiterhin erheblichen, gar ansteigenden Transferleistungen. Allerdings war in der Delphi-Erhebung eine deutliche Expertenmehrheit der Ansicht, dass die finanzielle Unterstützung der Berggebiete von klar definierten Nachhaltigkeitskriterien abhängen sollte. Hierbei ist zwischen den unterschiedlichen Regionstypen zu differenzieren, für die sehr unterschiedliche Voraussetzungen bestehen.

Zentrumsregionen in den Alpen haben sich bereits heute und in Zukunft noch vermehrt an den internationalen Märkten zu orientieren. Ihre regionale Produktivität und Wertschöpfung hängt somit ganz wesentlich davon ab, ob es ihnen gelingt, sich auf globalen Märkten zu behaupten. Transferzahlungen des Staates haben mit Blick darauf geringere Bedeutung. Die Frage, inwieweit sich das Szenario "Innovation" in städtischen Regionen durchsetzen kann, ist somit stark davon abhängig, ob es gelingen wird, auch die internationale Ausgangslage in Richtung mehr Nachhaltigkeit zu verändern. Dies bedeutet nicht, dass diese Regionen keine immanenten Handlungsmöglichkeiten für eine nachhaltige Entwicklung besitzen, aber diese können sich bei günstigeren internationalen Rahmenbedingungen vergrössern.

Ähnliches gilt für touristisch geprägte Regionen. Solche Destinationen sind stark von den jeweiligen Nachfragetrends des nationalen und internationalen Tourismus abhängig. Die Chancen für das Szenario "Innovation" und die entsprechenden Handlungsspielräume sind jedoch insofern grösser, als dass der alpine Tourismus als standortgebundene Branche auch zukünftig stark mit den Perspektiven seiner Räume und Land-

schaften verbunden sein wird. Auch unter gegebenen Nachfragestrukturen besteht hier ein gewisser Entscheidungsspielraum für nachhaltige oder weniger nachhaltige Umsetzungsstrategien. Die Frage, ob sich in intensiven Tourismusregionen das Szenario "Innovation" durchsetzen kann, hängt somit von internen und externen Variablen ab.

Die ländlich-peripheren Regionen, welche flächenmässig den grössten Anteil an den Alpen ausmachen, haben die besten Chancen im Szenario "Innovation". Da die Verflechtungen mit nationalen und insbesondere internationalen Märkten weniger gross sind, kommt in diesen Regionen den Modalitäten der Transferleistungen sowie den internen Variablen eine höhere Relevanz zu. Die lokale Wertschöpfung basiert hier einerseits auf der Teilnahme am allgemeinen Markt, andererseits auf spezifischen Transferzahlungen des Bundes und der Kantone. Während der (regulierte) Markt durch den Staat nur mässig stark beeinflusst werden kann, wird die Ausrichtung der Transfers durch Politik und Gesellschaft festgelegt. Wenn der gesellschaftspolitische Wille dazu vorhanden ist, besitzen Bund und Kantone die Möglichkeit, die Realisierung des Szenarios "Innovation" massgeblich zu unterstützen.

4.4 Nachhaltigkeit und Innovation als Perspektive?

4.4.1 Umbruch der Rahmenbedingungen

Bisher haben wir uns mit der aktuellen Dynamik und mit Szenarien zukünftiger Entwicklungen im Alpenraum beschäftigt. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass es wohl mögliche Entwicklungspfade in Richtung Nachhaltigkeit (und das heisst auch Prosperität) für den Alpenraum gibt, dass diese Prozesse aber nicht von selbst ablaufen. Vielmehr müsste dazu eine eigentliche "Alpenpolitik" die nötigen Rahmenbedingungen und Unterstützungsmassnahmen schaffen und durchführen. In einem weiteren Schritt sollen nun deshalb Perspektiven für die Zukunft des Berggebietes formuliert und diskutiert werden, um eine normative Basis für eine breitere Erörterung des Konzepts "Labelregionen" zu erhalten.

Die Diskussion um die Zukunft der Alpen stand lange Zeit im Zeichen des Spannungsfeldes "Ökonomie–Ökologie". Dieses Spannungsfeld ist keineswegs verschwunden, aber es wird in jüngerer Zeit überlagert durch neue Argumentationen. Gemeint ist der zunehmende Widerstand der Zentren und international ausgerichteter Wirtschaftsinteressen gegen den systemimmanenten, gleichsam verfassungsmässigen Anspruch auf regionalen Ausgleich. Dabei gilt es besonders zu beachten, dass der Spielraum der

Berggebietspolitik durch die zunehmend globale Dimension von Ökonomie und Politik bedeutend kleiner geworden ist. Es scheint, als ob die nationalen Metropolenregionen gar nicht anders argumentieren können, wenn sie sich im globalen Standortwettbewerb behaupten wollen.

Die Dynamik des aktuellen, nicht-nachhaltigen Akkumulationsregimes in den Alpen ist eingebettet in generelle postfordistische Entwicklungsmuster und bringt den ökonomischen Bedeutungsverlust der Ressource alpine Landschaft mit sich. Die diesbezüglichen Bestimmungsgründe liegen im Rückgang der flächenintensiven (landschaftsbezogenen) Produktionsformen in der Land- und Forstwirtschaft und im Tourismus, aber auch in anderen Sektoren wie in der Verarbeitungsindustrie und im Verkehr.

Diese Entwicklung, die ja nicht nur die Alpen, sondern auch andere ländliche Gebiete betrifft, wird gemeinhin mit dem Begriff "Strukturwandel" charakterisiert. Auf politischer Ebene steht ein neues Regulationsregime dahinter, verbunden mit einer Umformulierung staatlicher Aufgaben und der Neudefinition der Instrumente im Rahmen von sich rasant verändernden internationalen Rahmenbedingungen. Seit den 90er Jahren ist der Einfluss von Konzepten der *"new economy"* und den damit verbundenen Deregulationsstrategien stark gestiegen, und dies ist mitunter eine Ursache für die tendenzielle Verknappung der staatlichen Ressourcen.³⁵ Der anhaltende politische Druck auf die Regionalpolitik (bzw. auf die zu ihrer Umsetzung notwendigen finanziellen Mittel) kann als direkte Folge dieser Tendenzen interpretiert werden. Inwieweit neue gesellschaftspolitische Strömungen in Zukunft tatsächlich eine Abnahme der (heute noch vorhandenen) öffentlichen Zustimmung für die Erhaltung und Pflege öffentlicher Güter zur Folge haben wird, bleibt abzuwarten.

Die grosse Dynamik der strukturellen Veränderungen gilt neben dem Agrarsektor besonders für den alpinen Tourismus, welcher in vielen Regionen der Alpen immer noch eine wichtige wirtschaftliche Basis darstellt. Auch im Tourismus scheint die Zeit der gewerblichen Produktion zu Ende zu gehen, sowohl in der Hotellerie und Gastronomie als auch im Bereich der Bergbahnen. Ähnlich wie früher in der Industrie setzen sich auch hier immer mehr die hochkapitalisierten, gewinnorientierten Grossunternehmen und die rationalisierte Massenproduktion durch. Gleichzeitig und überlagernd sind aber auch im Tourismus immer mehr Formen postfordistischer Nischenproduktion zu be-

³⁵ Dies betrifft vordergründig finanzielle und personelle Ressourcen, aber auch normative und allokativen Ressourcen und damit verbundene Eingriffs- und Einflussmöglichkeiten.

obachten. Einem derartigen, intensiven Strukturwandel in der Tourismusbranche sind gerade wirtschaftsschwächere Randregionen mit ihrer kleingewerblichen Struktur immer weniger gewachsen.

Es gibt unterschiedliche Ansätze, wie die regionale Entwicklungsdynamik in den Alpen dargestellt werden kann. Im Rahmen des Projektes FUNalpin haben wir uns dafür entschieden, unsere Testgebiete anhand dreier Dimensionen zu beschreiben und zu analysieren:

- (1) Regionale wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
- (2) Rückzug der Produktion aus der Fläche
- (3) Transferzahlungen an das Berggebiet

Im Folgenden sollen die Ergebnisse anhand dieser drei Dimensionen rekapituliert werden, um daraus einen Ausblick zu gewinnen und Umsetzungsschritte in die Diskussion einzubringen.

4.4.2 Regionale wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Für die aktuelle und zukünftige Entwicklung ländlicher Regionen ist die regionale wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von zentraler Bedeutung, hängt davon doch das Vorhandensein von Arbeitsplätzen und des Service public ab, aber auch endogen generierte Mittel für Innovationen und Investitionen. Üblicherweise wird die regionale wirtschaftliche Leistungsfähigkeit über das Bruttoregionalprodukt (BRP)³⁶ pro Arbeitsplatz oder pro Einwohner berechnet. Von der Höhe des BRP erwarten wir so einen Hinweis auf den Beitrag der regionalen Wirtschaft zum Wohlstand der ansässigen Bevölkerung. Die erheblichen regionalen Unterschiede des BRP zwischen den verschiedenen Regionen basieren im Wesentlichen auf den Produktivitätsunterschieden zwischen Zentren und ländlichen Regionen. Diese wiederum sind auf den unterschiedlichen Branchenmix in den jeweiligen Regionen zurückzuführen.

Grundsätzlich bestätigt unsere Analyse der regionalen Wertschöpfung und der regionalen Investitionstätigkeit in unseren Testgebieten die Vermutung, dass die traditionelle alpine Landschaft einen geringen ökonomischen Wert repräsentiert. Periphere Regionen mit ihren zusammenhängenden, oft noch relativ intakten Landschaften sind geprägt durch einen hohen Anteil an agrarischer Produktion. Mit der Berglandwirtschaft dominiert in diesen Gebieten eine Branche, die eine im gesamtschweizerischen Ver-

³⁶ Dieses BRP entspricht dem Bruttoinlandsprodukt BIP der Nationalen Buchhaltung.

gleich sehr tiefe Produktivität aufweist und am Markt auf sich allein gestellt und nicht wettbewerbsfähig wäre. Ähnliches lässt sich für die extensiven Formen des Tourismus sagen, welche angesichts geringer Skalenerträge ebenfalls über eine vergleichsweise tiefe Produktivität verfügen.³⁷

Stark agrarisch geprägte Berggebiete ohne touristische Aktivitäten produzieren im Vergleich mit anderen Regionstypen die geringste Wertschöpfung. Dies zeigt sich deutlich im Vergleich der Wertschöpfungsstrukturen zwischen den drei untersuchten Testgebieten, von denen zwei durch extensiven Tourismus (Binntal VS und Safiental GR) und das dritte durch eine punktuell intensive, sonst aber extensive touristische Nutzung (Sernftal GL) geprägt ist. Im Vergleich zu anderen Dienstleistungszweigen in der Schweiz gehört aber auch der intensive Tourismus zu den Branchen mit nur mittlerer Produktivität. Somit generieren auch manche Tourismusregionen mit ausgebauten Infrastrukturen kaum einen ausreichenden Mehrwert, um in grösserem Ausmass wirtschaftlich erfolgreich zu sein – und dies oft zum Preis einschneidender Veränderungen von Landschaften und Lebensräumen.

4.4.3 Rückzug der Produktion aus der Fläche

Betrachtet man einschlägige Beispiele aus dem Alpenraum, scheint der Rückzug der Produktion (Industrie, Tourismus, Landwirtschaft, Verkehr usw.) aus der Fläche, als Pendant zu einer "Virtualisierung" der alpinen Landschaft, immer weiter voranzuschreiten. Neben den räumlichen Konzentrationstendenzen im Tourismus ist der Flächenrückzug auch als Folge des Aufkommens neuer Kommunikationstechnologien zu sehen, da diese nicht nur die Arbeitswelt, sondern auch die Freizeitphäre zunehmend mitbestimmen. Solche Virtualisierungstendenzen konzentrieren sich zwar in erster Linie auf intensive Tourismusdestinationen und stärken dort die Nachfrage; indirekt tragen diese damit aber auch zum Stagnieren des extensiven Tourismus in ländlichen Regionen bei.

Die Landwirtschaft (im Sinne der traditionellen wirtschaftlichen Nutzung) kann aufgrund der ökonomischen und physischen Rahmenbedingungen – speziell an ungünstigen Lagen – kaum noch eine Lebensgrundlage für die örtliche Bevölkerung bieten. Mit der Konzentration der landwirtschaftlichen Transfers auf die rentableren Standorte wird die

³⁷ Das bedeutet aber nicht, dass einzelne innovative Betriebe in diesen Regionen nicht dennoch wirtschaftlich erfolgreich sein können, indem sie beispielsweise ein spezifisches Nischenprodukt anbieten (vgl. z.B. MÜLLER/REICHEN (2005)).

Zahl der Landwirtschaftsbetriebe weiter stark zurückgehen. Sollen aus heute noch bewohnten peripheren Regionen in einigen Jahrzehnten nicht Abwanderungsregionen werden, dann sind innovative neue Nutzungsformen gefordert. Dort wo nicht sekundäre Wildnis entstehen soll, werden wie auch immer geartete Formen der Berglandwirtschaft weiterhin die Basis der produktiven Bewirtschaftung und der reproduktiven Pflege der Landschaft darstellen müssen. Inwiefern dies durch Weiterentwicklung bestehender Erwerbskombinationen oder über neue, bisher unbekannte Aktivitäten geschieht, wird die Zukunft weisen müssen.

Neben der Berglandwirtschaft sind in den peripheren Regionen bislang trotz vieler Ansätze und Versuche kaum wirtschaftliche Entwicklungsalternativen realisiert worden. Am ehesten kommen diese aus der Tourismuswirtschaft, welche als Branche, die weiterhin (mehr oder weniger stark) an intakte landschaftliche Räume gebunden ist, für die Alpen wohl auch in Zukunft von Bedeutung sein dürfte. Vor dem Hintergrund neuer touristischer Verhaltensweisen und Trends sind neue Freizeitangebote jedoch vermehrt darauf angelegt, auf weniger Fläche mehr Wertschöpfung zu generieren. Inwieweit daraus allenfalls auch eine neue ökonomische Basis für Randregionen geschaffen werden könnte, ist jedoch unklar. Die Berggebiete sind auch in Zukunft gezwungen, jene natürlichen Ressourcen zu nutzen, die sie exklusiv besitzen.³⁸ Dies sind allerdings genau jene Ressourcen, die durch die Konzentration der Produktion auf wertschöpfungsintensive Flächen tendenziell aufgegeben werden und dann möglicherweise an touristischem Verwertungspotential verlieren.

Es ist eine grundsätzliche Schwäche von extensiven, naturnahen Tourismusformen, dass damit unter heutigen Rahmenbedingungen eine relativ geringe Wertschöpfung verbunden ist³⁹ und durch sie allein die Erhaltung der alpinen Landschaft nicht finanziert werden kann. Wirtschaftlich interessanter sind anspruchsvolle Feriengäste in den oberen Beherbergungskategorien mit hohem Konsumbedarf. Dieses offensichtliche Auseinanderklaffen von ökologischen Anforderungen und ökonomischer Realität ist auf massive externe Effekte zurückzuführen. Ohne griffige Internalisierungsansätze (zum Beispiel Abgeltung von Landschaftspflege) sind in dieser Hinsicht kaum Verbesserungen zu erwarten.

³⁸ Dies ist vom Marketing her argumentiert ihr "Alleinstellungsmerkmal", ihre *USP – unique selling position*.

³⁹ Dies hängt damit zusammen, dass im naturnahen Tourismus der Anteil der Dienstleistungen und Infrastrukturnutzung gegenüber dem persönlichen Erleben und "Erwandern" relativ gering ist (d.h. geringerer Konsum und mehr individuelles Tun).

In den Zentrumsregionen des Berggebietes, gegenüber denen die Randgebiete in der Konkurrenz der meisten Standortfaktoren unterliegen, können demgegenüber neue, alternative Flächennutzungen – bei intelligenter Kombination mit bestehenden Angeboten – tatsächlich neue Perspektiven eröffnen. Diese Regionen besitzen ansatzweise eine ähnliche Ausgangslage wie städtische Agglomerationen, nämlich erhöhte lokale Nachfrage bei tendenzieller Raumknappheit. Angesichts der stagnierenden Gesamtnachfrage im Schweizer Bergtourismus sollte allerdings das Potential solcher alternativen Flächennutzungen nicht überschätzt werden.

Trotz einiger offensichtlicher Trends muss damit die abschliessende Beantwortung der Frage offen bleiben, ob sich der alpine Tourismus tatsächlich generell aus der Fläche zurückzieht. Gesamthaft betrachtet erscheinen die empirischen Indizien widersprüchlich und lassen keine eindeutigen Aussagen zu. Zwar sind zahlreiche Hinweise auf eine fortschreitende Konzentration des Tourismus vorhanden. Aber das gewandelte Interesse an der alpinen Landschaft ist auch auf andere Ursachen zurückzuführen, zum Beispiel auf das Aufkommen neuer touristischer Zielgebiete an vielen anderen Orten der Welt.⁴⁰

4.4.4 Transferzahlungen an das Berggebiet

Transferzahlungen zugunsten der Alpenregionen dienten bislang dem Zweck, regionale Disparitäten zu verringern, welche durch die "ungesteuerte" Entwicklung (das heisst die systemimmanenten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse) generiert wurden. Dieser Grundansatz bildete lange Zeit die Basis der Berggebiets- und Raumordnungsgesetzgebungen der Schweiz und der meisten anderen Alpenländer. Dabei darf nicht vergessen werden, dass nicht nur zwischen den Metropolen und dem Alpengebiet, sondern seit jeher auch innerhalb der Berggebiete erhebliche Disparitäten bestanden und weiterhin (sogar zunehmend) bestehen. Vor diesem Hintergrund ist die Frage von Bedeutung, wohin die Transferzahlungen tatsächlich fliessen – beziehungsweise, welcher Anteil davon den Peripherien tatsächlich zugute kommt.

Anhand der Analyse der Produktivitäts- und Wertschöpfungsstrukturen peripherer Regionen wird deutlich, dass das wirtschaftliche Überleben in diesen Regionen ohne externe Unterstützung aus den starken Zentren kaum möglich wäre. Hauptzweck dieser

⁴⁰ Dies kann bedeuten, dass sich weniger die grundlegenden Bedürfnisse als vielmehr das Preis-Leistungs-Verhältnis verschoben hat. Tourismusorte in der alpinen Peripherie könnten ihren Marktanteil aber in Zukunft auch wieder vergrössern, zum Beispiel, wenn die Flugkosten ansteigen würden.

Transferzahlungen ist es, die durch die fehlende Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft hervorgerufene Wertschöpfungsschwäche auszugleichen. Ohne solche Transfers würden diese Gebiete mit grosser Wahrscheinlichkeit zu Entleerungsgebieten (*declining regions*) – ein Prozess, der in anderen Teilen der europäischen Alpen, insbesondere in manchen Gebieten der italienischen und französischen Süd- und Westalpen, bereits weit fortgeschritten ist.

Das Vorhandensein öffentlicher Transferleistungen beruht auf der Bereitschaft der Bevölkerung zum Ausgleich regionaler Ungleichgewichte zwischen Berggebieten und Zentren, werden doch diese Transfers aus Steuereinnahmen finanziert. Gegenüber den Steuerzahlenden sind diese umfangreichen finanziellen Leistungen durch eine nichtmonetäre Gegenleistung der Randgebiete zu Gunsten der Allgemeinheit legitimiert. In der Auffassung der Öffentlichkeit trägt die Bergbevölkerung mit ihrer Existenz und Arbeit offenbar wesentlich zur Absicherung eines gesellschaftlichen Allgemeingutes bei. Diese Leistungen ergeben sich aus der landwirtschaftlichen Erhaltung und Pflege dessen, was sich unter dem Begriff "alpine Kulturlandschaft" in unserem Bewusstsein eingepägt hat. Solche Landschaften sollen unseren und auch künftigen Generationen als Erholungs- und Imaginationsraum erhalten bleiben, wobei die Attribute "gepflegte Kulturlandschaft", sowie "Tier- und Pflanzenvielfalt (Biodiversität)" besonders wichtig sind. Der Empfänger des allergrössten Teils der staatlichen Transferleistungen in den untersuchten Testgebieten ist denn auch die Berglandwirtschaft, während die direkten Subventionen für die anderen privaten Bereiche weitaus geringer sind, abgesehen von den Mitteln für öffentliche Dienstleistungen und Unternehmen (*Service public*).

Einen Hinweis auf die zu erwartende Entwicklung liefern die im Rahmen der Delphi-Befragung interviewten Expertinnen und Experten, welche zukünftig einen Rückgang der Transferzahlungen erwarten. Vor diesem Hintergrund sowie auch angesichts der Intensität, mit der die öffentliche Diskussion zu diesem Thema geführt wird, kann davon ausgegangen werden, dass tatsächlich eine Auseinandersetzung um ein neues Regulationsregime im Gange ist: ein Verteilungskampf, der schliesslich zu Ungunsten der Bergregionen ausgehen könnte, dies zumindest, was den Umfang der staatlichen Transferleistungen betrifft.

Zukünftig ist eine Konzentration der Transfers auf bestimmte Regionen und Gebiete zu erwarten – dies im Sinne von effizienteren Allokationsstrategien im Rahmen einer reformierten Regionalpolitik. Damit einhergehen dürfte eine Verstärkung der Leistungen

des Bundes zugunsten der Zentrumsregionen im Alpengebiet, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Parallel dazu könnte gesamthaft eine Abschwächung der Transfers in die peripheren Regionen stattfinden. Diese aus Sicht der Randgebiete zunächst negative Perspektive wird allerdings relativiert durch die Meinung der Expertinnen und Experten, dass die Zahlungen an das Berggebiet zukünftig vermehrt von Nachhaltigkeitskriterien abhängig gemacht werden sollte. Dadurch wiederum würde sich der Handlungsspielraum jener Randgebiete vergrössern, in denen die Bereitschaft zur Umsetzung konsequenter regionaler Nachhaltigkeitsstrategien vorhanden ist.

4.4.5 Konkurrenz gegensätzlicher Szenarien

Bezüglich der zukünftigen Entwicklung von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Alpen zeichnet sich die Konkurrenz gegensätzlicher Szenarien ab. Die eine Gruppe von Szenarien führt in Richtung zunehmender sozioökonomischer Polarisierung – wir nennen diese Szenarien deshalb "Segregation/Erosion". Das Szenario "Innovation" bringt demgegenüber eine neue gesellschaftliche und wirtschaftliche Dynamik auch für das Berggebiet. Für die Zukunft der Alpenregionen (und darüber hinaus) wird es entscheidend sein, welches Szenario sich in welchen Regionen und in welchem Ausmass durchsetzen wird.

Die Wünschbarkeit des Szenarios "Innovation" (in Verbindung mit Anforderungen an die Nachhaltigkeit) soll hier nicht mehr näher begründet werden. Vor dem Hintergrund der aktuellen Rahmenbedingungen wird dieses Szenarios aber nicht automatisch eintreten. Mit anderen Worten: Das Nachhaltigkeitsszenario ist kein "*business-as-usual*"-Szenario, sondern dessen Realisierbarkeit bedarf grundsätzlicher Veränderungen in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft. Als möglichen Weg zur Umsetzung des Szenarios "Innovation" im Berggebiet schlagen wir das Labelregionen-Konzept vor (vgl. Kap. 6 und 7).

Mit Blick auf die periphereren Regionen der Alpen müssen für das Eintreten des Szenarios "Innovation" mehrere Bedingungen erfüllt sein:

- (1) Die heute vorhandene gesellschaftspolitische Bereitschaft zur finanziellen Unterstützung der Berggebiete als Ressourcen- und Ausgleichsräume durch den Bund und durch die Kantone muss auch künftig ausgewiesen werden können. Diese Bedingung scheint zwar weiterhin vorhanden, wird jedoch aufgrund der allgemeinen finanzpolitischen Lage einen Abbau der Transfers kaum ganz verhindern können.

- (2) Die finanziellen Ressourcen für die Transferzahlungen zugunsten der Berggebiete müssen auch in Zukunft vorhanden sein. Dies wird nicht zuletzt auch von den wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Bedingungen in der Schweiz abhängen. Deren Entwicklung ist allerdings schwierig vorauszusagen und hängt eng mit der Entwicklung der generellen, globalen Rahmenbedingungen zusammen.
- (3) Nachdem das Postulat der Nachhaltigkeit auf internationaler Ebene zunehmend verankert ist, sollte sich bei den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung eine deutlichere Unterstützung der Ziele einer «Nachhaltigen Entwicklung» einstellen, hier insbesondere bezüglich des Berggebietes. Die Ziele einer nachhaltigen Berggebietsentwicklung werden von der Gesamtbevölkerung heute und möglicherweise auch in Zukunft unterstützt und eventuell sogar als notwendige Bedingung für Transferzahlungen betrachtet.
- (4) Staat, Wirtschaft und zivilgesellschaftliche Kräfte müssen in Zusammenarbeit mit den betroffenen Regionen geeignete Strategien entwickeln und umsetzen, mit denen eine nachhaltige Berggebietsentwicklung auch tatsächlich erreicht werden kann. Dies hängt nicht zuletzt davon ab, ob es gelingt, geeignete Instrumente zu implementieren.

4.4.6 Labelregionen als Perspektive?

Wir beschäftigen uns hier mit den Perspektiven von Randregionen, die durch geringe Produktivität und schwache Wertschöpfung geprägt sind und die vergleichsweise hohe finanzielle Transferleistungen erhalten. Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Entwicklung (stagnierende Wirtschaft, tendenzieller Rückgang der Transfers, weitere Abnahme der Landwirtschaftsbetriebe, Trend zum Rückzug aus der Fläche usw.) laufen manche Regionen Gefahr, zu Abwanderungsgebieten zu werden. Für solche Regionen ist eine Zukunftsstrategie interessant, welche auf der Basis der vorhandenen Ressourcen und Stärken eine Verbesserung der regionalen Produktivität und Wertschöpfung erreicht; gleichzeitig kann mit einer neuen Legitimation durch Orientierung an der nachhaltigen Regionalentwicklung und mit entsprechenden Leistungsaufträgen der Rückgang der Transferzahlungen gestoppt werden.

Das Konzept der Labelregionen basiert auf der Überlegung, dass die Durchsetzung einer ressourcenschonenden Entwicklung davon abhängig ist, ob es gelingt, geeignete Regulationsstrategien zu etablieren. Derartige Strategien zur Regulierung ökologischer

Krisen zielen darauf ab, den ökonomischen Akteuren, das heisst den Unternehmen, den Haushalten, den Individuen, aber auch den öffentlichen Verwaltungen selbst, einen Anreiz für eine schonungsvolle Ressourcennutzung zu bieten, so dass die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit einem neuen, nachhaltigeren Entwicklungsmodell folgt (LIPIETZ 2000). In optimaler Ausprägung dieser Strategie würde also die Neupositionierung der Berggebiete schliesslich modellhaft, als genereller Trend, auch auf die Metropolen durchschlagen.

Die herkömmliche marktorientierte Wirtschaft ist nicht in der Lage, die Erhaltung von alpinen Landschaften aus sich selbst heraus zu finanzieren, da die ungedeckten externen Kosten nicht im Rahmen der Marktwirtschaft kompensiert werden können. Solche starken Externalitäten stellen ein typisches Merkmal aller Gemeingüter dar. Sollen die Gemeingüter erhalten bleiben, muss der Staat diese Externalitäten durch das Zurverfügung-Stellen weiterer Ressourcen ausgleichen. Die zukünftige Perspektive von peripheren Regionen und alpinen Landschaften ist somit direkt damit verknüpft, ob sich das Zukunftsszenario "Innovation" in breitem Mass wird durchsetzen können. Denn dieses Szenario setzt, parallel zu einer marktorientierten Innovationsstrategie, auf eine adäquate Abgeltung externer Kosten im Rahmen staatlicher Transferzahlungen zugunsten der Berggebiete.

Bisher dienten Transferleistungen dem Zweck der Verminderung der Disparitäten zwischen den Zentren und den Randregionen. Explizit gilt dies insbesondere für die direkt regionalpolitisch motivierten Transfers, indirekt aber auch für die weit umfangreicheren Subventionen an die Land- und Forstwirtschaft, sowie jene im Bereich des Verkehrs. Im Kontext nachhaltiger Entwicklungsbemühungen ist hierbei die Frage zu stellen, ob solchen Transfers zukünftig vermehrt die explizite Funktion einer Abgeltung der Externalitäten für die Ressourcen- und Ausgleichsräume der Alpen zukommen soll. Mit der Diskussion über den "Bauern als Landschaftsgärtner" wird die Frage seit längerem und kontrovers erörtert. In diesem Wirtschaftssektor steigt nämlich der Anteil der ökologischen Direktzahlungen an den gesamten Direktzahlungen seit Jahren kontinuierlich an. Und gerade mit der Bedeutungszunahme des ökologischen Leistungsauftrags für die Berglandwirtschaft scheint der Trend auch künftig in diese Richtung zu gehen.

Die Labelregionen stellen einen Ansatz dar, in deren Rahmen die Allokation begrenzter staatlicher Ressourcen und Transfers so stattfindet, dass ein möglichst effizienter Beitrag für mehr Nachhaltigkeit in der Regionalentwicklung geleistet wird. Die Grundidee dieser Strategie besteht darin, dass Gemeinden, Regionen und Gebietskörperschaften,

welche die Ziele der «Nachhaltigen Entwicklung» ins Zentrum stellen, bevorzugt zu staatlichen Transferzahlungen gelangen sollen. Die Höhe der Transfers soll dabei vom Umfang der Nachhaltigkeitsleistung in der betreffenden Region abhängig gemacht werden. Transfers erhielten dadurch vermehrt die Bedeutung eines Beitrags an Modell- und Zukunftsregionen im Alpenraum. Umgekehrt formuliert bedeutet dies aber auch, dass nicht nachhaltiges regionales Wirtschaften künftig den Abbau von Zahlungen und anderen Leistungen des Bundes und der Kantone zur Folge hätte.

Die Beurteilung der Nachhaltigkeit soll mittels eines einheitlichen Bewertungs- und Zertifizierungssystems erfolgen. Als Labelregionen werden Regionen identifiziert und bezeichnet, welche über eine besonders hohe Nachhaltigkeitsleistung verfügen. Die entsprechenden Schwellenwerte müssen durch einen gesellschaftspolitischen Prozess ausgehandelt werden.

Es können verschiedene konzeptionelle Ebenen unterschieden werden, auf denen Regulations-Instrumente zur Internalisierung externer Kosten angesiedelt sind. Der vorliegende Vorschlag der Labelregionen setzt dabei auf den zwei Ebenen der "reglementierenden Instrumente" und der "Regulation durch Bürgersinn" an (vgl. Kap. 2.2.3). Als Zertifizierungsansatz, welcher Nachhaltigkeitsnormen bei der Ausrichtung von Transferleistungen festlegt beziehungsweise umsetzt und damit staatliches Handeln beeinflusst, bilden die Labelregionen "reglementierende Instrumente". Sie basieren aber auf der Überzeugung der regionalen Bevölkerung und ihrem *commitment*, also der Eigenverantwortung und zugleich Verpflichtung im Sinne der Nachhaltigkeit. Die Labelregionen setzen Kommunikationsinstrumente ein, indem sie sich zum Beispiel auf Gütesiegel für die ökologische Landwirtschaft oder für einen nachhaltigen Tourismus abstützen. Ziel ist die Stärkung des Angebot-/Nachfrage-Systems im Marktsegment der nachhaltigen und der ökologischen Produktion, und zwar auf der Grundlage der Bedürfnisse sensibilisierter Konsumentinnen und Konsumenten.

5 Indikatoren für «Nachhaltige Entwicklung»

5.1 Vorbemerkung

Bisher haben wir uns mit der aktuellen Dynamik und mit den Szenarien zukünftiger Entwicklung im Alpenraum beschäftigt und die Notwendigkeit einer nachhaltigen Regionalentwicklung dargelegt. Die beiden nächsten Schritte bestehen nun in der Erarbeitung eines begründeten Vorschlags für ein Zertifizierungskonzept. Die gesellschaftspolitische Basis dafür bilden eine Reihe bereits offiziell proklamierter und für den Alpenraum besonders relevanter Ziele und Nachhaltigkeits-Strategien. Im Lichte vorhandener Ziele und Strategien werden auch die Ergebnisse der bereits erwähnten Delphi-Befragung zur Zukunft der Regionalentwicklung dargestellt und erörtert. Aus den Ergebnissen dieser Erhebung lässt sich die inhaltliche Stossrichtung einer Zertifizierung von Labelregionen ableiten. Zur Ausarbeitung eines derartigen Konzeptes werden zunächst verschiedene im Kontext der Regionalforschung bereits erprobte Indikatoren-Sets und Indikatoren-Typen miteinander verglichen. Dann werden im Kapitel 7 unterschiedliche Typen von Zertifizierungssystemen beschrieben, bewertet und einem Anwendungstest unterzogen. Abschliessend stellen wir unser Zertifizierungskonzept vor, welches versucht, die aus den Analysen gewonnenen Erkenntnisse optimal zu kombinieren.

5.2 Das Postulat der «Nachhaltigen Entwicklung»

Zunächst wollen wir unsere Untersuchungen in das weitere nachhaltigkeitspolitische Umfeld einbetten. Seit dem Erdgipfel von Rio de Janeiro 1992 ist das auf der Definition der Brundtland-Kommission beruhende Postulat der «Nachhaltigen Entwicklung» zu einem Schlüsselbegriff hinsichtlich der Zukunft der Menschheit geworden. Von grosser Relevanz ist hierbei der Paradigmenwechsel, der mit dem Nachhaltigkeitsprinzip sowohl in der globalen Entwicklungsdiskussion als auch in der europäischen Regionalentwicklungsdiskussion eingeleitet worden ist. Vor diesem Hintergrund ist nachhaltige Regionalentwicklung als sektorenübergreifender Prozess zu verstehen, deren Erforschung ein inter- und transdisziplinäres Programm darstellt, gemäss welchem Kriterien der sozialen, kulturellen, ökologischen und wirtschaftlichen Verträglichkeit gleichermaßen zu erfüllen sind (BAUMGARTNER 2003; TREMMEL 2003; KASTENHOLZ ET AL. 1996; NINCK 1997).

1987 veröffentlichte die vier Jahre zuvor von der UN eingesetzte Weltkommission für Umwelt und Entwicklung UNCED unter der Federführung der norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland einen Report mit dem Titel "*Our Common Future*" (UNCED 1987).

Anlässlich der UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro verabschiedeten die Regierungen im Jahre 1992 mit der Rio-Deklaration 27 universell gültige Prinzipien, welche die internationalen Bestrebungen zur Erreichung des Ziels einer «Nachhaltigen Entwicklung» leiten sollen. Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Konferenz bestand darin, dass sich die Regierungen auf einen konkreten Aktionsplan für das 21. Jahrhundert, die Agenda 21, einigen konnten.

Nachstehend wird eine Reihe von Politikinstrumenten zusammenfassend dargestellt, welche im vorliegenden Zusammenhang besonders relevant sind. Sie bilden eine wesentliche inhaltliche Grundlage bei der Ausarbeitung des Zertifizierungskonzepts für Labelregionen. Im Wesentlichen geht es darum, diese Instrumente mit ihren implizit oder explizit zugehörigen Zielsystemen auf die lokale Ebene herunterzubrechen und ein konsistentes Ziel- und Indikatorensystem zu entwerfen.

Strategien der nachhaltigen Regionalentwicklung in den Alpen

Strategie für die Nachhaltige Entwicklung der Europäischen Union

An seiner Zusammenkunft in Göteborg verabschiedete der Europäische Rat im Jahr 2001 die Strategie der Europäischen Union für die «Nachhaltige Entwicklung». Danach müssen die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen sämtlicher Politiken koordiniert, geprüft und in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden.

Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)

Das Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK stellt in den Grundzügen dar, wie sich nach Ansicht der EU die Raumstruktur (zum Beispiel Städtesysteme, Verkehrsnetze, Wirtschaftsräume) in Europa entwickeln soll. Dieses übergeordnete Konzept beinhaltet für die Schweizer Raumordnungspolitik einige wesentliche Rahmenbedingungen.

Alpenkonvention

Der Kerngedanke der Alpenkonvention besteht darin, eine gemeinsame Alpenpolitik zu entwickeln. Unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips soll

eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz⁴¹ der Alpen mit ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Union bei umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sichergestellt werden.

Nachhaltigkeitsstrategie des Schweizerischen Bundesrates

Mit der Verankerung in der Bundesverfassung von 1999 wird Nachhaltigkeit zu einem der Staatsziele der Schweiz (BV Art. 73). Die seit 2002 bestehende Nachhaltigkeitsstrategie fokussiert unter anderem auf die Handlungsfelder Wirtschaftspolitik und Service public, Umwelt und natürliche Ressourcen, Raum- und Siedlungsentwicklung sowie Mobilität.

Raumentwicklungskonzept Schweiz

Raumentwicklungsbericht und Raumentwicklungskonzept behandeln in der Schweiz zentrale Fragestellungen zur Entwicklung der Agglomerationen und des ländlichen Raumes sowie der Beziehungen dieser Räume zueinander. Der Bund geht davon aus, dass damit auch die nachhaltige Entwicklung des Alpenraumes gewährleistet werden kann, ohne aber näher auf diese Frage einzugehen.

Neue Regionalpolitik (NRP)

Die Neue Regionalpolitik der Schweiz, die seit 2008 umgesetzt wird, stellt die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz im internationalen und globalen Kontext ins Zentrum. Der Abbau der regionalen Disparitäten ist zukünftig kein prioritäres Ziel der Regionalpolitik mehr, doch soll durch Stärkung der Wertschöpfung in den konkurrenzfähigen Bereichen ein indirekter Beitrag zur Erhaltung der dezentralen Besiedlung und zum Abbau der regionalen Wohlstandsunterschiede resultieren.

Landschaftskonzept Schweiz (LKS)

Zweck des 1997 verabschiedeten LKS ist es, die Anliegen des Natur-, Landschafts- und Heimatschutzes bei raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes zu verstärken und damit eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete, schonende Entwicklung der Landschaft anzustreben.

Teilrevision NHG, Parkkonzept Schweiz

Mit der Teilrevision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG)⁴² hat der Bund die rechtlichen Grundlagen zur Schaffung von drei Kategorien von «Pärken von nationaler Bedeutung» ge-

⁴¹ Dass in der Alpenkonvention der Nachhaltigkeitsbegriff nicht an erster Stelle steht, ist darauf zurückzuführen, dass diese bereits 1991 unterzeichnet wurde, also ein Jahr vor der Rio-Konferenz.

⁴² NHG (SR 451), Abschnitt 3b (neu), in Kraft seit 1.12.2007

schaffen: «Nationalpärke», «Regionale Naturpärke» und «Naturerlebnispärke». Vorbilder sind dabei unter anderem die Parcs Naturels Régionaux in Frankreich sowie die Naturpärke in Österreich, welche in diesen Ländern ein relevantes Standbein einer integrierten Regionalentwicklung darstellen. Die zuständigen Behörden können Park- und Produktlabel verleihen; diese sind befristet (Art. 23j NHG).

Für die Beobachtung, Bewertung und Steuerung nachhaltiger Regionalentwicklungsprozesse im Alpenraum ist eine Operationalisierung der verschiedenen genannten Ziele notwendig. Seitens des Bundes liegen hierzu zwei Dokumente vor, die für unser weiteres Vorgehen von besonderer Bedeutung sind. Diese Dokumente enthalten die Erfahrungen aus den Projekten "MONET" (BFS 2003) und "Landschaft 2020" (BUWAL 2003a).

Mit dem Projekt "MONET – Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung" verfolgten die beteiligten Bundesämter den Aufbau eines Indikatorensystems zur Beobachtung der «Nachhaltigen Entwicklung». Als Referenzrahmen wurden in einem ersten Schritt für die drei Zieldimensionen "gesellschaftliche Solidarität", "wirtschaftliche Leistungsfähigkeit" und "ökologische Verantwortung" insgesamt 43 Postulate formuliert. In einem zweiten Schritt erfolgte die Auswahl von Indikatoren, mit denen beobachtet werden soll, ob sich die Schweiz im Sinne dieser Postulate entwickelt (BFS 2003/17ff.).

Im Projekt "Landschaft 2020" erarbeiteten die beteiligten Bundesämter Ziele und Grundlagen für die zukünftige Landschaftsentwicklung. Das Oberziel besteht in einem auf Dauer ausgewogenen Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits. In diesem Rahmen werden eine Reihe von Kriterien zur Beurteilung der künftigen Landschaftsentwicklung vorgeschlagen. Diese Kriterien stellen einerseits eine Strukturierungshilfe dar, andererseits bilden sie die zentralen Fragen zur künftigen Landschaftsentwicklung (BUWAL 2003a/100ff.).

Im Rahmen eines Vorschlages für ein Monitoring der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit des Alpenraums und seiner Regionen hat darüber hinaus das Institut BAK Basel Economics ein Set von spezifischen Nachhaltigkeitsindikatoren entwickelt (BAK 2002/12ff.).

Diese drei Indikatoren- beziehungsweise Kriteriensysteme bilden unsere Basis für die Ausarbeitung eines Indikatorensystems für die nachhaltige Regionalentwicklung im Alpenraum.

5.3 Expertensicht zur nachhaltigen Regionalentwicklung

5.3.1 Delphi-Analyse

Um die inhaltliche Basis des vorzuschlagenden Zertifizierungssystems für Bergregionen breiter abstützen zu können, wurde eine Delphi-Analyse zur nachhaltigen Regionalentwicklung in den Alpen durchgeführt (CARABIAS-HÜTTER/RENNER 2004). In diesem Rahmen konnte nachhaltige Regionalentwicklung eindeutig als politisches Handlungsfeld identifiziert werden. Das Ziel dieser qualitativen Befragung bestand darin, mit rund 80 Experten des Themenkreises Nachhaltigkeit–Regionalentwicklung–Alpenraum die Eckpfeiler eines gemeinsamen, breit abgestützten Verständnisses einer nachhaltigen Entwicklung im schweizerischen Berggebiet zu entwickeln.

Die befragten Experten stammen aus folgenden vier Sektoren:

- (1) Politik und Behörden
- (2) Wissenschaft und Beratung
- (3) Wirtschaft
- (4) Nichtregierungsorganisationen

Diese Delphi-Befragung liefert uns Anhaltspunkte bezüglich der inhaltlichen Schwerpunkte und der Gewichtung unseres Zielsystems. Von Expertenseite wird nachhaltige Regionalentwicklung dabei zunehmend als politisches Handlungsfeld wahrgenommen. Die nachhaltige Regionalentwicklung soll sich umfassend mit der Gewährleistung einer zukunftsfähigen Entwicklung befassen und dabei gleichermassen ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Maximen aufgreifen und umsetzen. Praktisch alle Expertinnen und Experten betrachten die «Nachhaltige Entwicklung» als ein für die zukünftige Entwicklung der Berggebiete sehr wichtiges Postulat. Die Mehrheit der befragten Experten beschäftigt sich denn auch während eines beachtlichen Teils ihrer Arbeitszeit mit dieser Thematik. Am wenigsten mit Fragen der Nachhaltigkeit sind die befragten Experten aus dem Sektor Wirtschaft konfrontiert, am häufigsten die Experten aus den Sektoren Wissenschaft und Beratung sowie von Nichtregierungsorganisationen.

Für den grösseren Teil der befragten Experten besitzt die durch die Brundtland-Kommission erarbeitete Nachhaltigkeitsdefinition umfassenden Charakter. Die Experten aus dem Sektor Nichtregierungsorganisationen stimmen dieser Aussage weniger stark zu als jene aus den Sektoren Wirtschaft sowie Politik und Behörden. Eine Reihe

von Experten bezweifeln, dass die Bedürfnisse künftiger Generationen bereits heute festgelegt werden können. Die meisten kritisch eingestellten Experten wünschen sich eine Konkretisierung der «Nachhaltigen Entwicklung», insbesondere bezüglich deren Umsetzung. Experten aus den Nichtregierungsorganisationen und aus der Wirtschaft plädieren dafür, dass die drei Nachhaltigkeits-Dimensionen explizit in die Brundtland-Definition einbezogen werden sollten. Ein spezifischer Bezug zur regionalen und lokalen Ebene wird von der Mehrheit der Experten aber nicht gewünscht.

Rund die Hälfte der befragten Experten – darunter besonders diejenigen aus den Sektoren Politik, Behörden und Wirtschaft – halten die institutionelle Verankerung der «Nachhaltigen Entwicklung» für ausreichend. Die meisten Experten aus den Sektoren Wissenschaft und Beratung sowie Nichtregierungsorganisationen sind in diesem Punkt gegenteiliger Meinung. Eine grosse Mehrheit der Experten bemängelt, dass die «Nachhaltige Entwicklung» auf Kantons- und Gemeindeebene zu wenig stark verankert sei. Notwendig seien deshalb die Konkretisierung und eine verbindliche Verpflichtung der Behörden mit Zielen und Massnahmen auf Verordnungsstufe. Diese letzte Forderung wird von den Experten des Sektors Wirtschaft nicht unterstützt.

5.3.2 Ziele und Umsetzung

Als wichtigstes Ziel im Bereich Gesellschaft wird die Erhaltung beziehungsweise Förderung der regionalen Problemlösungskompetenz sowie die Partizipation der regionalen Akteure gesehen. Eine gute verkehrsmässige Erschliessung, die gerechte Verteilung von Einkommen sowie die Erhaltung einer dezentralen Besiedlung rangieren demgegenüber am Schluss der möglichen Ziele. Die Erhaltung der dezentralen Besiedlung wird nur von den Experten aus dem Sektor Wirtschaft als wichtig erachtet.

Im Bereich der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit zeichnet sich ein ähnliches Bild ab, indem die nachhaltige Nutzung regionaler Ressourcen und Potentiale, die Erhaltung beziehungsweise Förderung der Innovationskraft der Region sowie die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe als wichtigste Ziele betrachtet werden. Der Abbau wirtschaftlicher Disparitäten innerhalb und zwischen den Alpenregionen wird von den Experten des Sektors Wirtschaft als weniger wichtig betrachtet, während die Meinungen der Experten aus dem Sektor Nichtregierungsorganisationen zu diesem Punkt stark auseinandergehen. Die Erhaltung beziehungsweise Förderung der Land- und Forstwirtschaft im Berggebiet ist für die Experten des Sektors Nichtregierungsorganisationen wesentlich wichtiger als für die Experten des Sektors Wirtschaft. Am stärksten divergieren die Expertenmeinungen bezüglich des künftigen Stellenwerts der Wasserkraftnutzung, der

Forstwirtschaft und des Tourismus im Berggebiet. Dieser wird von den eher wirtschaftsorientierten Experten naturgemäss höher eingeschätzt als von den anderen, zum Beispiel den NGO's.

Bei der ökologischen Nachhaltigkeit steht für die meisten Experten aller Sektoren die nachhaltige Nutzung von regionalen, natürlichen Ressourcen an erster Stelle der Ziele, gefolgt von der Erhaltung beziehungsweise Förderung der Ökosysteme und der Artenvielfalt sowie der Erhaltung beziehungsweise Förderung von Landschaft, Kultur- und Naturraum. Die Experten des Sektors Wirtschaft stufen erwartungsgemäss die meisten Teilziele des ökologischen Nachhaltigkeitsbereiches als weniger wichtig ein als die übrigen Experten.

Damit die nachhaltige Regionalentwicklung zum Durchbruch gelangen kann, sind für die meisten Experten die Schaffung von Bewusstsein und die individuelle Verhaltensänderung besonders wichtig. Die meistgenannten Zielbereiche sind dabei regional geschlossene (Wirtschafts-)Kreisläufe und wirtschaftliche Entwicklung, der Erhalt/Schutz der Lebensgrundlagen und Ressourcen sowie der Erhalt/Schutz der Kultur- und Naturlandschaft. Chancengleichheit zwischen Individuen beziehungsweise zwischen Regionen werden demgegenüber als weniger wichtig beurteilt. Eine nachhaltige Regionalentwicklung schliesst den tendenziellen Rückzug des Menschen aus bestimmten Gebieten ebenso wenig aus wie die mögliche Intensivierung der wirtschaftlichen Nutzung. Die meisten Experten sind der Meinung, dass die Nachhaltigkeit über die Berggebiete hinaus in allen Regionen verstärkt werden sollte. Die Art der Förderung soll sich dabei an den regional jeweils grössten Defiziten orientieren.

Viele Experten finden, dass der Meinung von lokalen Anspruchsgruppen im Alpenraum bei der Formulierung von spezifischen Nachhaltigkeitszielen ein hoher Stellenwert zugemessen werden soll. Die Teilnahme der lokalen und kantonalen Verwaltungen am Zielfindungsprozess ist bei den Experten des Sektors Nichtregierungsorganisationen umstritten. Am ehesten sind die Experten des Sektors Wissenschaft und Beratung bereit, allen aufgelisteten Stakeholdern die Mitbestimmung zu ermöglichen.

5.4 Nachhaltigkeits-Indikatoren

5.4.1 Vorbemerkung

Der Begriff "Indikator" stammt vom lateinischen Wort *indicare* ab, was soviel wie "anzeigen" bedeutet. Ein Indikator ist (allgemein gesprochen) eine Art Platzhalter, ein

Hilfsmittel, welches uns gewisse Informationen über einen bestimmten Sachverhalt vermittelt (bzw. anzeigt), weil die Qualität selbst nicht direkt greifbar (oder gar messbar) ist. Indikatoren sind im Kontext dieser Studie somit dazu da, nachvollziehbare und messbare Informationen zur ökologischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung bereitzustellen. Sie dienen dazu, Grundlagen für eine objektive Bewertung zu liefern und tragen so zur Versachlichung von Entscheidungsprozessen und zur Erfolgskontrolle von Massnahmen bei. Der wirtschaftliche, ökologische und soziale Zustand und die Entwicklung einer Region lassen sich anhand unterschiedlicher Indikatoren-Sets (Status-Indikatoren, Prozess-Indikatoren und Output-Indikatoren) darstellen. Indikatoren dienen aber auch der Kommunikation und Sensibilisierung von Nachhaltigkeitszielen gegenüber den lokalen und regionalen Akteuren. Für die Entwicklung eines Zertifizierungskonzeptes bilden Indikatoren einen elementaren Baustein, da damit die Nachhaltigkeitsperformance und -dynamik gemessen und beurteilt werden kann.

5.4.2 Indikatoren als Messinstrumente

Zur Beschreibung und Bewertung komplexer Systeme muss die Vielzahl möglicher Beobachtungen und Informationen systematisiert und zu Schlüsselmerkmalen verdichtet werden. Bei richtiger Auswahl der Indikatoren reicht oft schon ein Teil der verfügbaren Informationen aus, um eine komplexe Situation zu charakterisieren. Indikatoren können so als Kenngrößen aufgefasst werden, die zur Abbildung eines bestimmten, nicht direkt messbaren und oftmals komplexen Sachverhalts (Indikandum) ausgewählt werden. Vielfach werden verschiedene Informationen unterschiedlicher Herkunft zu einem Indikator zusammengesetzt und damit umfangreiche Daten zu einer aussagekräftigen und vergleichbaren Schlüsselinformation verdichtet. Für die Umsetzung der nachhaltigen Regionalentwicklung ist die Verfügbarkeit von indikatorenbasierten Bewertungswerkzeugen, mit denen die Ergebnisse überprüft und kommuniziert werden können, unabdingbar. Die mittels Bewertungsindikatoren ermittelten Informationen bilden die Diskussions- und Entscheidungsbasis für umsetzungsorientiertes nachhaltiges Handeln (HEINS 1998/37).

Indikatorensysteme lassen sich zwischen Datensystemen (zum Beispiel zu Mensch-Umwelt-Interaktionen) und Normensystemen, die Leitbilder und Zielsysteme der nachhaltigen Entwicklung beschreiben, einordnen (vgl. Abb. 22). Sie beruhen auf Selektions- und Aggregationsprozessen der verfügbaren Datensätze, im Hinblick auf besonders relevante Aspekte des Zielsystems. Dabei werden aus dem breiten Spektrum von Basisdaten diejenigen Anzeiger und Messgrößen zueinander in Beziehung gesetzt,

die eine besondere Bedeutung für das Zielsystem aufweisen. Ein solches konsistentes Messsystem nennen wir "Indikatoren-Set". Es ist klar auf ein Zielsystem fokussiert und erhebt den Anspruch, dieses gültig abzubilden.

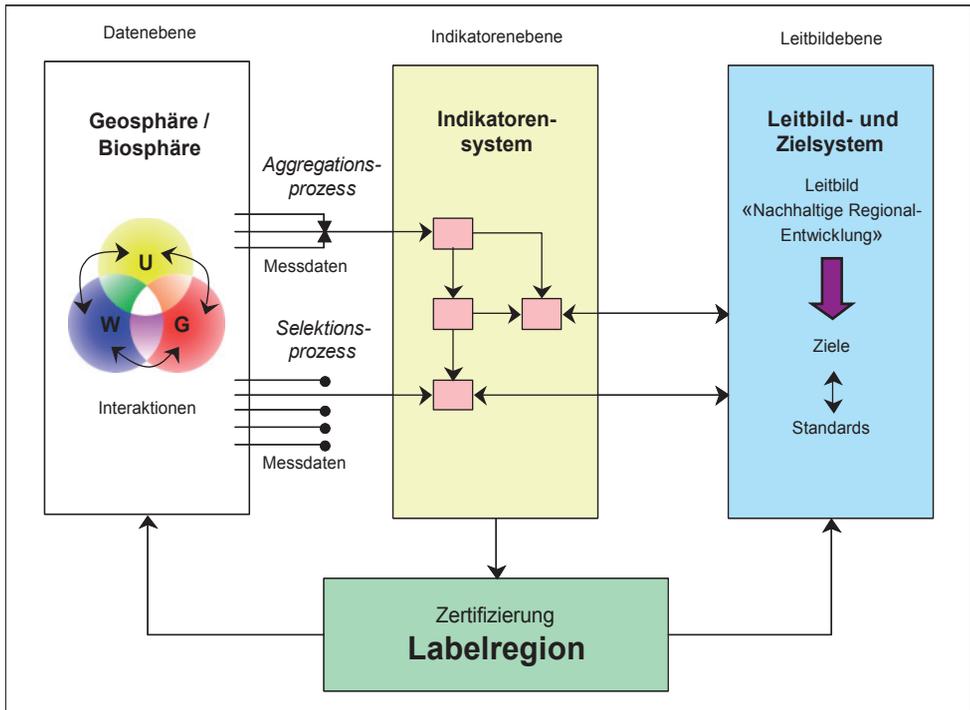


Abb. 22: Indikatoren zwischen Basisdaten und Normen

Quelle: CARABIAS-HÜTTER / RENNER (2004) nach BIRKMANN (1999), verändert

Besondere Bedeutung erhalten Indikatoren im Kontext der nachhaltigen Entwicklung beziehungsweise der nachhaltigen Regionalentwicklung. Nachhaltigkeitsindikatoren sind hierbei definierbare, messbare Kennwerte, deren absolute Grösse beziehungsweise deren Veränderungsdynamik dokumentieren, ob sich ein Land, eine Region, eine Gemeinde oder ein Projekt im Zeitverlauf in Richtung Nachhaltigkeit bewegt. Wesentlich ist dabei die Orientierung an Veränderungen und Unterschieden.

5.4.3 Kriterien zur Auswahl von Indikatoren

Welche Kriterien sind für die Messung der nachhaltigen Entwicklung im Alpenraum besonders geeignet? Um zu einem Indikatorenset für das vorgesehene Zertifizierungskonzept zu gelangen, wurde eine Kriterienliste entwickelt (CARABIAS-HÜTTER/RENNER 2004). Nachhaltigkeitsindikatoren sollen einen eindeutigen Bezug zu den Zielen der

«Nachhaltigen Entwicklung» aufweisen, bereichsübergreifend die drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft gleichermaßen berücksichtigen sowie zeitliche und räumliche Vergleiche als auch Quervergleiche zulassen. Nachhaltigkeitsindikatoren sollen dabei die nachfolgenden Bedingungen erfüllen.

Sie sollen

- planungs- und politikrelevant sein;
- mit den übergeordneten Bewertungssystemen der Kantone und des Bundes kompatibel sein;
- die Nachhaltigkeitsziele der Raumordnung widerspiegeln;
- soweit als möglich Sachbereiche abdecken, die von der kommunalen bzw. kantonalen Politik beeinflussbar sind;
- sensitiv, wirkungsvoll und entscheidungsrelevant sein;
- rasch auf veränderte Bedingungen reagieren können;
- leicht zu erheben und zu aktualisieren sein;
- trennscharf, voneinander unabhängig, wissenschaftlich fundiert und analytisch solide sein;
- den gewünschten Untersuchungsgegenstand korrekt abbilden bzw. ein Mindestmass an Information enthalten;
- leicht verständlich und gut kommunizierbar sein;
- partizipativ erarbeitet werden.

Bei der Auswahl der Indikatoren soll zudem von Anfang an die Datenverfügbarkeit beziehungsweise der Kosten-Nutzen-Aufwand einer Neuerfassung von Daten berücksichtigt werden.

Die Umsetzung einer "starken" Nachhaltigkeitsstrategie verlangt, dass der Bestand (Kapitalstock) in jeder der drei Nachhaltigkeitsdimensionen erhalten und allenfalls erhöht werden muss. Da die Verstärkung der Kapitalstöcke ein endogener Prozess der jeweiligen Subsysteme ist, in Abhängigkeit der Produktionsprozesse und der Verwendung der generierten Mehrwerte, kann die Beurteilung der Nachhaltigkeit grundsätzlich an allen drei System-Stufen ansetzen, nicht nur am Bestand des Kapitalstockes (vgl. Abb. 23). Im Rahmen einer "schwachen" Nachhaltigkeit sind Substitutionsprozesse möglich. Dies bedeutet, dass Reduktionen in einer Dimension möglich sind, sofern diese durch einen Zuwachs in den anderen Dimensionen kompensiert werden. Die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes (SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 2002) positioniert sich zwischen starker und schwacher Nachhaltigkeit und erachtet eine Kompensation zwischen den Zieldimensionen nur soweit zulässig, als diese nicht systematisch zu Lasten eines bestimmten Schlüsselfaktors erfolgt und die Belastbarkeit der Biosphäre

berücksichtigt (Konzept des *"minimal standard"*). Daraus lassen sich auf der Ebene einzelner Nachhaltigkeitsindikatoren Mindest-Standards formulieren, die nicht unterschritten werden dürfen (vgl. Abb. 7).

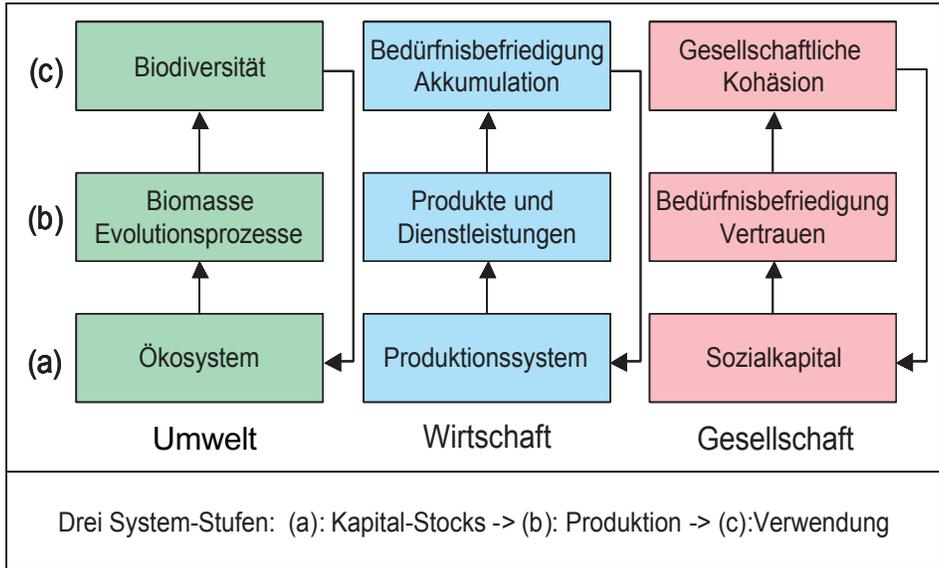


Abb. 23: System-Stufen im Drei-Säulen-Modell

Kapital-Stocks, Produktion und Verwendung sind die drei System-Stufen im Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit. Nachhaltigkeitsindikatoren können an allen drei Stufen ansetzen, nicht nur am eigentlichen Kapitalstock.

Entwurf: BOESCH

5.4.4 Zielsystem und Indikatorenset "Labelregion"

Der Entwurf für unser Indikatorenset "Labelregion" (LR) erfolgte unter Einbezug bestehender Indikatorensets, welche sich an unterschiedlichen Zielen orientieren und die Nachhaltigkeits-Dimensionen unterschiedlich gewichten.⁴³ Es sind dies:

- Ein Indikatorenset mit landschafts-orientierter Ausprägung, welches auf dem Projekt "Landschaft 2020" des Bundes (BUWAL 2003) basiert. Wir nennen dieses Set "Landschaft" (LS); es umfasst 9 Kernindikatoren zur Dimension "Umwelt".

⁴³ Vgl. dazu CARABIAS-HÜTTER/RENNER (2004); CARABIAS-HÜTTER ET AL. (2005). Das Set LR hat dort die Bezeichnung MZ.

- Ein Indikatorenset mit wirtschafts-orientierter Ausprägung des Nachhaltigkeitskonzeptes, basierend auf einem Projekt von BAK Basel Economics (BAK 2002). Wir nennen dieses Set "Mainstream" (MS). Es umfasst je 3 Kernindikatoren zu den drei Nachhaltigkeits-Dimensionen.

Während sich das Indikatorenset "Landschaft" (LS) stark auf Natur und Landschaft bezieht, kommt die Ökologie im Kriterienset "Mainstream" (MS) nur in stark reduzierter Form vor, die eigentliche "lebendige" Natur fehlt ganz. Auf der Basis dieser beiden bestehenden Indikatorensets wurde im Rahmen des FUNalpin-Projektes das aus 3 x 5 Indikatoren bestehende Set "Labelregion" (LR) entwickelt, in Testläufen geprüft und optimiert. Unter Fokussierung auf Kriterien, welche für eine ausgewogene, nachhaltige Berggebietsentwicklung relevant sind, bildet es eine Synthese aus den Sets LS und MS sowie weiterer Konzepte.⁴⁴ Das Zielsystem LR bezieht sich also selbstverständlich explizit auf die regionale Ebene, auf das Berggebiet, letztlich auf den zu identifizierenden Regionstyp L (vgl. Kap. 1.2.4).

In Tabelle 4 sind zunächst die drei zugrundeliegenden Zielsysteme synoptisch dargestellt. Diese Übersicht zeigt klar die unterschiedliche normative Ausrichtung der drei Ansätze auf. Zudem kommt klar zum Ausdruck, dass Zielsysteme hierarchisch aufgebaut sind: Aus den Oberzielen werden Unter- und schliesslich Teilziele abgeleitet, welche die Frage beantworten: Was genau soll mit einem bestimmten Ziel erreicht werden? Wie kann es konkreter umschrieben und gefasst, allenfalls auch aufgegliedert werden?

Aus dem Zielsystem abgeleitet ergeben sich dann die einzelnen Indikatoren, welche zusammen das Set bilden. Sie beantworten die Frage: Wie kann die Zielerfüllung eines bestimmten Teilzieles – unter Beachtung der oben erwähnten methodischen Kriterien – am besten beurteilt beziehungsweise gemessen werden? Die Aggregation der einzelnen Messwerte zu einem Gesamtergebnis entspricht dann genau dem Aufgliederungsprozess bei der Definition des Zielsystems. So kann letztlich die Frage beantwortet werden: Wie gut wird ein bestimmtes Oberziel erreicht?

Abschliessend wird das Indikatorenset "Labelregion" dargestellt, eingebettet ins Zielsystem LR. Das Indikatorenset besteht aus einer Kombination von Zustands-, Prozess- und Output-Indikatoren (CARABIAS-HÜTTER ET AL. 2004/6f.). Die ausgewählten Indikatoren betreffen die regionale, die lokale, die unternehmerische und die individuelle Ebene.

⁴⁴ Vgl. dazu vor allem auch das Indikatoren-Konzept "MONET" (BFS 2003).

Indikatorenset "Landschaft" landschafts-orientierte Nachhaltigkeit LS	Indikatorenset "Labelregion" ausgewogene Nachhaltigkeit LR	Indikatorenset "Mainstream" wirtschafts-orientierte Nachhaltigkeit MS
Oberziel Ökologische Nachhaltigkeit <i>(strong sustainability)</i>	Oberziel Nachhaltige Regionalentwicklung	Oberziel Nachhaltiges Wirtschaftswachstum
Teilziele LS-1 Begrenzung des Sied- lungsflächenverbrauchs LS-2 Gerechte Abgeltung für nachhaltige Ressourcen- nutzung LS-3 Naturnahe Gewässer- systeme LS-4 Naturnahe Landschaften LS-5 Kulturlandschaftliche Vielfalt LS-6 Wohlbefinden in der Wohnumgebung LS-7 Partizipation der Bevölkerung LS-8 Nutzung lokaler Ressourcen LS-9 Naturschutz und Land- schaftsentwicklung	Teilziele Umwelt LR-U1 Naturnahe Landschaften LR-U2 Freie Landschaftsräume LR-U3 Vielfältige Kulturlandschaft LR-U4 Haushälterischer Res- ourcenverbrauch Teilziele Gesellschaft LR-G1 Regionale Problem- lösungskompetenz LR-G2 Partizipation regionaler Akteure LR-G3 Ausgeglichene demogra- phische Struktur LR-G4 Bevölkerungszunahme LR-G5 Geringe Wohlstands- disparitäten Teilziele Wirtschaft LR-W1 Wirtschaftliche Leistungs- fähigkeit LR-W2 Hohe Innovationskraft LR-W3 Hoher Ausbildungsstand LR-W4 Regionale Produktionsket- ten LR-W5 Regionale Qualitäts- produkte	Teilziele Umwelt MS-U1 Geringer Energie- verbrauch MS-U2 Begrenzung des Sied- lungsflächenverbrauchs MS-U3 Minimierung der Sied- lungsabfälle Teilziele Gesellschaft MS-G1 Ausgewogene Altersstruk- tur der Bevölkerung MS-G2 Gesellschaftliche Partizi- pation und Integration der Bevölkerung MS-G3 Hohes Humankapital Teilziele Wirtschaft MS-W1 Wirtschaftliche Leistungs- fähigkeit MS-W2 Ausgewogene Diversifi- zierung der Schlüssel- branchen MS-W3 Ausgeglichene Gemeinde- rechnungen
LS = Set "Landschaft" U = Umwelt	LR = Set "Labelregion" G = Gesellschaft	MS = Set "Mainstream" W = Wirtschaft

Tab. 4: Zielsysteme der drei Indikatorensets LS, LR & MS

Quelle: CARABIAS-HÜTTER ET AL. (2005)

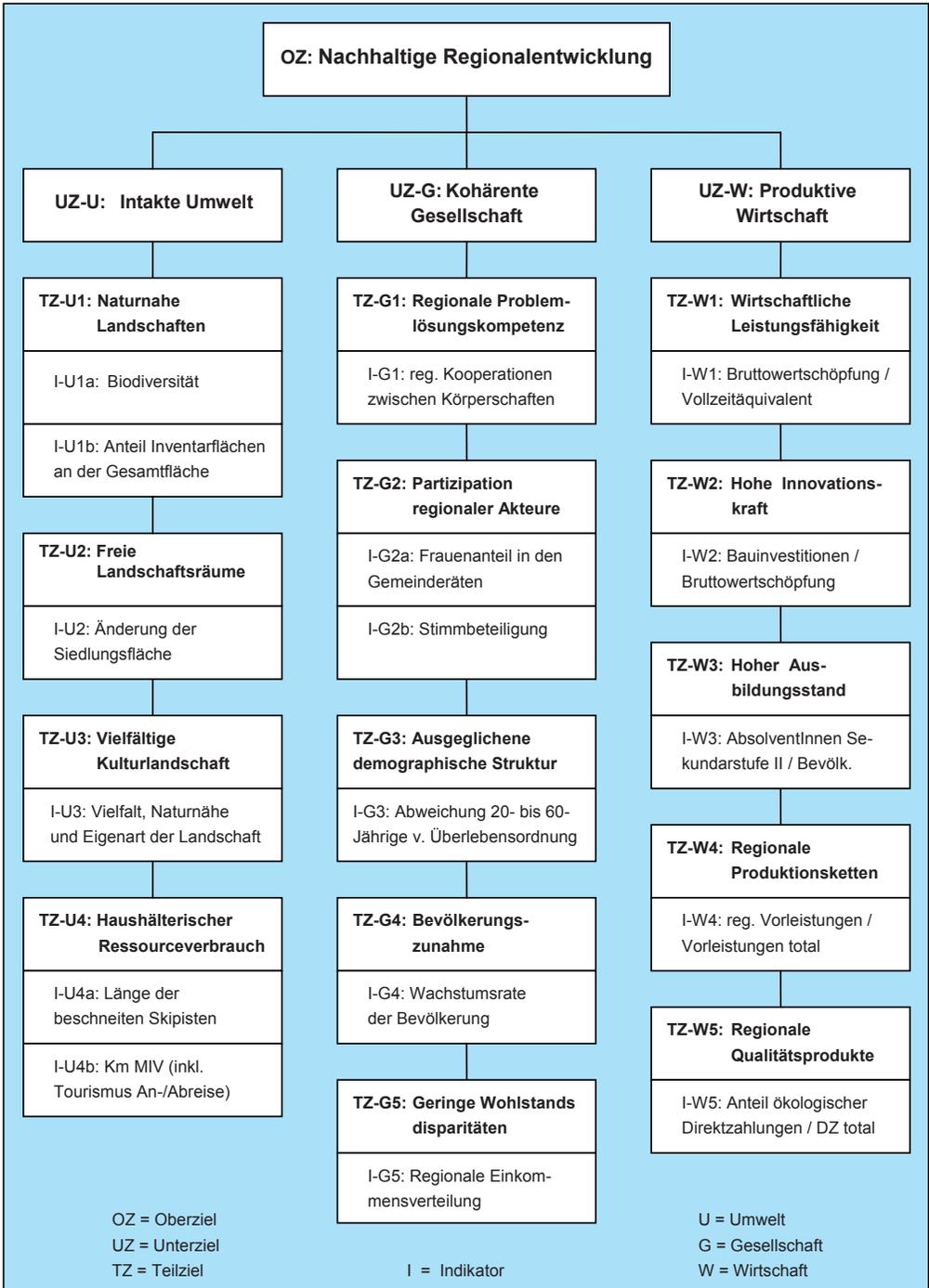


Abb. 24: Zielsystem und Indikatorenset "Labelregion" (LR)

Quelle: CARABIAS-HÜTTER ET AL. (2005)

Kommentare zum Zielsystem und Indikatorenset "Labelregion" (LR)

UZ-U "Intakte Umwelt": Dieses Unterziel gliedert sich mit seinen Teilzielen in die beiden Themenfelder Natur/Landschaft und Ressourcen (Wasser, Boden, Energie/Klima, Luft).

TZ-U1 "Naturnahe Landschaften": Dieses Teilziel bezieht sich einerseits auf den Bereich Lebensräume (Habitats), andererseits auf den Bereich naturnaher Flächen (naturnahe Kulturlandschaften).⁴⁵

I-U1a: Bezieht sich auf die natürlichen Lebensräume.

I-U1b: Bezieht sich auf die naturnahen Flächen.

TZ-U4 "Haushälterischer Ressourcenverbrauch": Dieses Teilziel betrifft die Ressourcen Wasser, Boden, Energie/Klima, Luft; dazu werden zwei unterschiedliche Indikatoren angesetzt.

I-U4a: Bezieht sich auf die Ressourcen Wasser, Boden, Energie, Luft.

I-U4b: Bezieht sich insbesondere auf die Ressourcen Energie/Klima. Die mit der Beschränkung auf Fremdenergie verbundene Komplexitätsreduktion wird dabei in Kauf genommen, da die Impacts des motorisierten Individualverkehrs (MIV) im Vordergrund stehen.

UZ-G "Kohärente Gesellschaft": Dieses Unterziel umfasst die Bereiche friedliche Koexistenz, Solidarität sowie allgemeine Lebenszufriedenheit (Arbeit, Wohnen).

TZ-G1 "Regionale Problemlösungskompetenz": Je gravierender die regionalen Probleme, desto grösser wird die Bedeutung dieses Teilziels.

I-G2: Dieser Indikator wird explizit auf die Gender-Thematik fokussiert.

UZ-W "Produktive Wirtschaft": Die Idee dieses Unterziels besteht darin, dass die Wirtschaft so organisiert sein soll, dass sie einerseits produktiv und konkurrenzfähig funktioniert und andererseits den Zielen der Gesellschaft nicht zuwiderläuft. Transferzahlungen werden dabei im Sinne einer "echten" Leistungsabgeltung mit berücksichtigt.

TZ-W1 "Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit": Dieses Teilziel umfasst auch die staatlichen Transferleistungen, welche als Teil der regionalen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit betrachtet werden. Das Teilziel fokussiert somit auf die Abgeltung von Leistungen zur Erhaltung und Pflege öffentlicher Güter.⁴⁶

I-W2: Aufgrund der hohen Anteile der Landwirtschaft bei den Bauinvestitionen ist die Aussage bezüglich des Teilziels "Innovationskraft" zu relativieren.

TZ-W5 "Regionale Qualitätsprodukte": Gute Produkte sollen in Produktion und Verbrauch dauerhaft und preiswert sowie sozialverträglich und ökologisch sein.⁴⁷

I-W4: Für diesen Indikator sind keine Daten vorhanden.

I-W5: Zum Anteil Biolandwirtschaft am landwirtschaftlichen Gesamtumsatz sind vorderhand keine Daten verfügbar. Als Ersatzindikator wird der Anteil ökologischer Direktzahlungen am Total der Direktzahlungen verwendet.

⁴⁵ Idealerweise müsste dieser Indikator noch durch eine Messgrösse für Biodiversität ergänzt werden. Diese Daten fehlen jedoch für die lokale Ebene.

⁴⁶ Die Erhebung erfolgte vereinfachend für die Bruttowertschöpfung pro Einwohner.

⁴⁷ Vgl. das "Slow-food"-Motto *Buono-Pulito-Giusto* (PETRINI 2005). Für diesen Indikator sind keine Daten vorhanden.

6 Zertifizierung von Labelregionen

6.1 Zertifizierungssysteme

6.1.1 Einführung

Die Nachhaltigkeits-Leistungen von Regionen können auf der Grundlage von indikatorbasierten, qualitativen und quantitativen Messsystemen gemessen und bewertet werden. Definierte Nachhaltigkeitsziele mit Indikatoren und eine daraus abzuleitende Zertifizierungsstrategie können so ein konstituierendes Element der nachhaltigen Regionalentwicklung darstellen. Nachfolgend werden zunächst unterschiedliche Typen von Zertifizierungssystemen beschrieben und bewertet. Darauf aufbauend wird ein Vorschlag eines Zertifizierungskonzepts für Bergregionen erarbeitet und hinsichtlich seiner Anwendungsmöglichkeiten in der Praxis geprüft und diskutiert.

Unter dem Begriff «Zertifizierung» ist die Überprüfung von gesamten Unternehmen, Betriebsabläufen oder Produkten hinsichtlich der Erfüllung bestimmter Ziele und Kriterien zu verstehen. Diese Prüfung obliegt einer unabhängigen Instanz, welche sich dabei an vorgegebenen Kriterien, Vorschriften und Normen orientiert. Das positive Prüfergebnis wird normalerweise durch ein Zertifikat bestätigt. Mittels Zertifikaten werden interessierte Kreise, Kunden und die weitere Öffentlichkeit darüber informiert, dass eine bestimmte Zertifizierungseinheit bestimmte Qualitätsstandards (für einen definierten Zeitraum) erreicht hat. In vielen Fällen wird das Ergebnis der Zertifizierung durch ein Gütesiegel oder ein Gütezeichen (Label) nach aussen kommuniziert. Mit solchen Labels wird die Qualität eines Produktes hinsichtlich seiner Tauglichkeit und Gebrauchsfähigkeit vor dem Hintergrund bestimmter Ziele hervorgehoben.⁴⁸ Labels bilden ein wesentliches Element von Marketingstrategien und sind oft die Basis für Marken. Bei staatlichen Labels ist der Staat für die Vergabe und Kontrolle verantwortlich. Die Kriterienerarbeitung wird von diesem in Zusammenarbeit mit interessierten Kreisen koordiniert. Bei privaten Labels sind für Vergabe und Kontrolle nichtstaatliche Körperschaften verantwortlich. Eine private Trägerschaft (Unternehmen, Branchenverbände, Nichtregierungsorganisationen) legt die für die Vergabe einzuhaltenden Krite-

⁴⁸ Labels dienen somit ganz wesentlich der Vertrauensbildung, einer zentralen Voraussetzung für funktionierende Märkte (ULRICH/WAXENBERGER 2002).

rien im Rahmen eines Pflichtenheftes fest. Der Staat kann bei privaten Labels eine beratende Funktion einnehmen.

So wie Standards für Unternehmen, Betriebsabläufe und Produkte festgelegt werden, können auch Städte und Regionen als Zertifizierungseinheit gelten.⁴⁹ Die Überprüfung kann dabei einzelne Gemeinden oder auch ganze Talschaften, Regionen, Kantone oder sogar Länder und Ländergruppen umfassen. Eine Schwierigkeit bei der Bewertung und Zertifizierung von geographischen Regionen stellt die Systemabgrenzung dar. Beispielsweise sind Gütertransporte über Gemeinde- und Regionsgrenzen hinweg schwierig zu erfassen (BUSER ET AL. 2005).

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf die Beschreibung und Bewertung von Zertifizierungssystemen aus den Bereichen Umweltschutz, Natur- und Landschaftsschutz, Landwirtschaft, Energieversorgung und Tourismus. Die Auswahl dieser Zertifizierungssysteme, von denen wir uns für die vorliegende Fragestellung besondere Hinweise und Erkenntnisse versprechen, erfolgte unter Berücksichtigung der wichtigsten Merkmale solcher Systeme (vgl. Abb. 25).

6.1.2 Systematik und Bewertung von Zertifizierungssystemen

Zunächst wird nun eine Typisierung von Zertifizierungssystemen unternommen. In einer Systemmatrix unterscheiden wir zwischen den Orientierungen "Selbstdeklaration" und "öffentlich-rechtliche Überprüfung" (x-Achse) sowie zwischen "Status quo" und "Prozess" (y-Achse).

Orientierung ...

"Selbstdeklaration" (SD): Hier steht die Selbstermittlung und Selbsterklärung der Konformität der Zertifizierungseinheit mit den entsprechenden Bewertungskriterien im Zentrum. Reine SD-Systeme sind aber mangels Glaubwürdigkeit nicht zertifizierbar. Selbstdeklaration ist also immer mit einer (ev. bloss stichprobenartigen) Überprüfung verbunden.

"Öffentlich-rechtliche Überprüfung" (Ü): Die Erfüllung der Kriterien durch die Zertifizierungseinheit wird durch öffentlich-rechtliche Prüfinstanzen beurteilt.

"Status quo" (Sq): Bei diesem Approach muss die Zertifizierungseinheit bestimmten quantitativen Standards (Kriterien, Schwellenwerten, etc.) genügen.

⁴⁹ Ein bekanntes Beispiel hierfür bildet das Label "Energjestadt", welches seit einigen Jahren auch an ganze Regionen vergeben wird.

"Prozess" (Pr): Beim prozessorientierten Ansatz steht die kontinuierliche Verbesserung im Vordergrund; die Ausgangslage ist weniger von Belang oder wird ganz ausgeblendet, ebenso das Erreichen fester Grenzwerte.

Status-quo-orientierte Systeme zeichnen sich durch erhöhte Datengenauigkeit und damit zusammenhängend durch bessere Datenvergleichbarkeit aus. Die Status-quo-Messungen basieren meistens auf exakten Daten, die allerdings oft nicht verfügbar sind. Aber auch bei guter Datenlage können damit dennoch nur Einzelereignisse abgebildet werden. Deren Bedeutung kann ausschliesslich in einer längerfristigen Perspektive beurteilt werden. Die Werte sind zeitabhängig und müssen daher über lange Zeiträume erhoben werden, um Aussagen zur Entwicklung einer Region machen zu können. Bisher hat es sich hier in den meisten Fällen um einen Top-down-Ansatz gehandelt, das heisst die Indikatorensets und die Zertifizierungsabläufe sind ohne Mitsprache betroffener Personen erarbeitet worden.

Bei den prozessorientierten Systemen sind die Daten hingegen meist verfügbar, da diese durch das Ausfüllen einer Checkliste und ähnliche Methoden zustande kommen. Die Datenerhebung ist daher wesentlich weniger aufwendig, hat aber eine reduzierte Genauigkeit und geringere Glaubwürdigkeit. Da die Fragen prozessorientiert ausgerichtet sind, vernachlässigen sie die Ausgangslage. Demgegenüber fördert die Prozessorientierung kontinuierliche Verbesserungsprozesse. Zudem bezieht dieses Zertifizierungssystem sowohl betroffene Personen (Selbstdeklaration) als auch unabhängige Auditoren (für die öffentlich-rechtliche Überprüfung) mit ein (ULRICH/WAXENBERGER 2002; HAMSCHMIDT 2000) (vgl. Tab. 5).

Aus den zwei Dimensionen zu je zwei Ausprägungen ergibt sich die folgende Vierfelder-Tafel mit vier idealtypischen Orientierungen:

- Typ Ü-Sq: **"Überprüfung – Status quo"**
- Typ Ü-Pr: **"Überprüfung – Prozess"**
- Typ SD-Pr: **"Selbstdeklaration – Prozess"**
- Typ SD-Sq: **"Selbstdeklaration – Status quo"**

Die meisten der von uns analysierten Zertifizierungssysteme lassen sich in diese Orientierungsmatrix einordnen. Während einige Systeme sehr deutliche Orientierungen aufweisen, bewegen sich andere stärker zwischen den einzelnen Orientierungen und

sind als Übergangstypen anzusprechen, vor allem auf der Achse Status quo / Prozess (CARABIAS-HÜTTER ET AL. 2005/24f). Das Ergebnis ist in Abbildung 25 dargestellt.

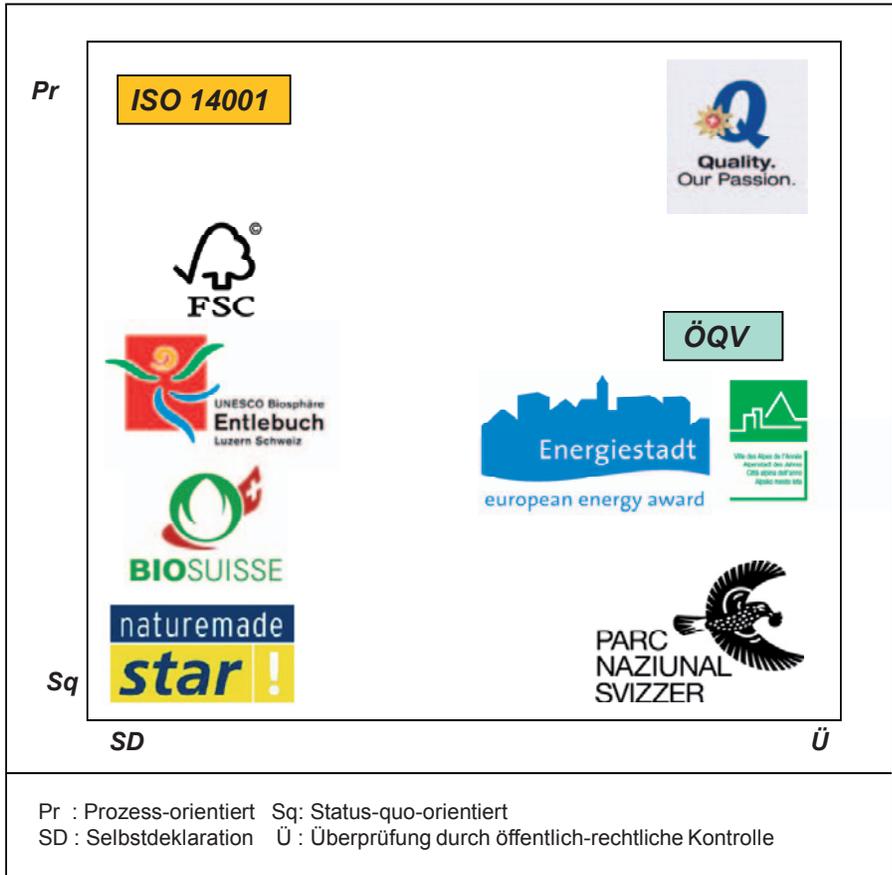


Abb. 25: Orientierung und Prüfung von Zertifizierungssystemen
Quelle: CARABIAS-HÜTTER ET AL. (2005)

Wie schon dargelegt, sind die beiden Typen Ü-Sq und SD-Pr am deutlichsten ausgerichtet und in sich konsistent. Sie werden im Folgenden näher beleuchtet. Ein Vergleich zwischen den beiden Zertifizierungssystemen ergibt spezifische Stärken und Schwächen, wie die folgende Übersicht zeigt. Die wichtigsten Ergebnisse sind abschliessend in Tabelle 5 zusammengefasst.

	Stärken	Schwächen
Typ "Überprüfung – Status quo" (Ü-Sq)	Hohe Datengenauigkeit Gute Datenvergleichbarkeit	Geringere Datenverfügbarkeit Top-down-Ansatz Zeitabhängige Werte Erfassung von Einzelereignissen
Typ "Selbstdeklaration – Prozess" (SD-Pr)	Datenverfügbarkeit Weniger aufwendig Bottom-up-Ansatz Kontinuierliche Verbesserung	Subjektive Bewertung Datengenauigkeit Glaubwürdigkeit Ausgangslage vernachlässigt

Tab. 5: Stärken-Schwächen-Vergleich der beiden Zertifizierungssysteme

Quelle: CARABIAS-HÜTTER ET AL. (2005)

Der Zertifizierungs-Typ "Überprüfung – Status quo" (Ü-Sq) (Beispiel Nationalpark) folgt dem Top-down-Prinzip und räumt der Kontrolle der erreichten Qualität durch eine öffentlich-rechtliche Instanz Vorrang ein. Die Zertifizierungseinheit wird durch eine externe Zertifizierungsinstanz geprüft und bewertet. Bei Nichterreichen der für die Zertifizierung erforderlichen Qualität erfolgt die Verbesserung nach den qualitativen und quantitativen Vorgaben der Zertifizierungsinstanz. Die vorgegebenen Bewertungskriterien und Qualitätsanforderungen sind status-quo-orientiert, wobei oft absolute quantitative Schwellenwerte erreicht sein müssen. Werden diese nicht erreicht, ist das Zertifikat in Frage gestellt. Die Stärken dieses Typs sind klare Bewertungsindikatoren und bessere Kontrollierbarkeit; seine Schwächen sind tiefere Akzeptanz auf lokaler Ebene und die schlechte Datenverfügbarkeit.

Der Zertifizierungs-Typ "Selbstdeklaration–Prozess" (SD-Pr) (Beispiel: ISO 14'000/Managementsysteme) folgt dem Bottom-up-Prinzip und stellt die Selbstdeklaration durch die Träger der Zertifizierungseinheit in den Mittelpunkt. Die Qualität der Zertifizierungseinheit wird somit durch diese selber ermittelt, wobei eigene oder extern vorgegebene Bewertungsindikatoren verwendet werden. Die Überprüfung der Ergebnisse der Selbstdeklaration erfolgt durch eine externe Instanz. Die Qualitätsanforderungen dieses Zertifizierungs-Typs sind grösstenteils prozessorientiert und quantitative Schwellenwerte besitzen eine untergeordnete Bedeutung. Eine Ausnahme bildet die Einhaltung der gesetzlichen Mindestanforderungen ("*Legal compliance*"). Die Hauptaufgabe dieses Zertifizierungs-Typs besteht in der Erbringung des Nachweises, dass die installierten Managementsysteme funktionieren und somit tatsächlich zur ange-

strebten Qualitätsverbesserung führen. Seine Stärken sind der partizipative Ansatz der Selbstdeklaration sowie die weichen Kriterien und das unkomplizierte, basisorientierte Verfahren. Die Schwächen dieses Typs liegen im Fehlen griffiger Bewertungsinstrumente sowie in der Manipulierbarkeit der Bewertung.

6.1.3 Testläufe

Zur Überprüfung unterschiedlicher Zertifizierungssysteme wurden in den Test- und Vergleichsgebieten Testläufe unternommen (CARABIAS-HÜTTER ET AL. 2005). Deren Ziel war es, die Zweckmässigkeit der Indikatoren-Sets wie auch der Zertifizierungssysteme zu überprüfen und zu optimieren. Die Testläufe fanden in den Testgebieten Safiental (GR), Sernftal (GL) und Binntal (VS), statt. Vergleichende Testläufe mit eingeschränkter Datenerhebung wurden in den Vergleichsgebieten Zermatt (VS) und Onsernone (TI) angesetzt.

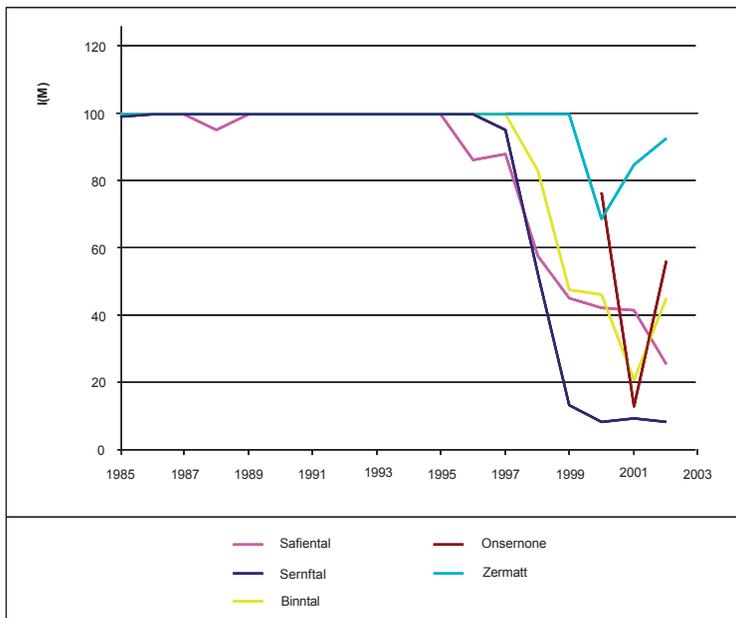


Abb. 26: Beispiel für eine Transformationskurve
Dargestellt ist der Indikator LR-G4: Wachstumsrate
der Bevölkerung im Zeitraum von 5 Jahren

Quelle: CARABIAS-HÜTTER ET AL. (2006)

Im Rahmen der Testläufe des Typ Ü-Sq gelangten alle drei Indikatoren-Sets "Mainstream Nachhaltigkeit", "Landschaftsorientierte Nachhaltigkeit" und "Labelregion" zur Anwendung. Hierbei wurden die einzelnen Indikatoren nach bestehenden Datenbanken recherchiert oder es mussten Datensätze neu erhoben werden. Ebenso wurden für die einzelnen Indikatoren Auswertungen durchgeführt. Die entsprechenden Ergebnisse wurden anhand von Transformationskurven dargestellt. Die Anwendung der Indikatorfunktion $I(M)$ auf die Messwerte M liefert unter Verwendung der vordefinierten Werte für M_{\min} und M_{\max} einen spezifischen Verlauf der Indikatorwerte. Im dargestellten Beispiel zeigt sich dabei, dass alle betrachteten Regionen (mit Ausnahme von Onsernone) bis etwa Mitte der 90er Jahre positive Werte aufweisen. Anschliessend beginnen die Indikatorwerte der Testgebiete zu fallen (vgl. Abb. 26).

Die Ergebnisse der Testläufe lassen sich graphisch in Spider-Diagrammen darstellen. Die vom Zentrum des Netzes ausgehenden Strahlen stellen dabei die Bewertungsachsen der einzelnen Indikatoren dar. Die von einer Region erzielten Indikatorpunkte werden auf diesen Bewertungsachsen abgebildet. Das Verbinden aller erzielten Indikatorpunkte einer Region über alle Bewertungsachsen ergibt eine Linie, die um das Zentrum des Netzdiagramms herumführt. Verläuft diese Linie für eine Region nahe am roten Kreis (= Null-Niveau), hat sie auf dem entsprechenden Indikator nur wenige Punkte erzielt. Umgekehrt stellt eine Linie, die hauptsächlich am äusseren Rand des Spider-Diagramms verläuft, eine höhere Punktezahl dar. Grenzwerte für eine Zertifizierung könnten durch einen zweiten Kreis, zum Beispiel bei der 50 %-Marke, dargestellt werden, wodurch die Stärken und Schwächen eines Gebietes klar herausgehoben werden können. In Abbildung 27 sind die Resultate für das Indikatorenset "Labelregion" (LR) dargestellt.⁵⁰

⁵⁰ Parallel dazu wurden die Testläufe auch für die beiden Indikatorensets "Landschaft" (LS) und "Mainstream" (MS) durchgeführt, auf deren Resultate hier aber nicht weiter eingegangen wird (vgl. CARABIAS-HÜTTER ET AL. 2005).

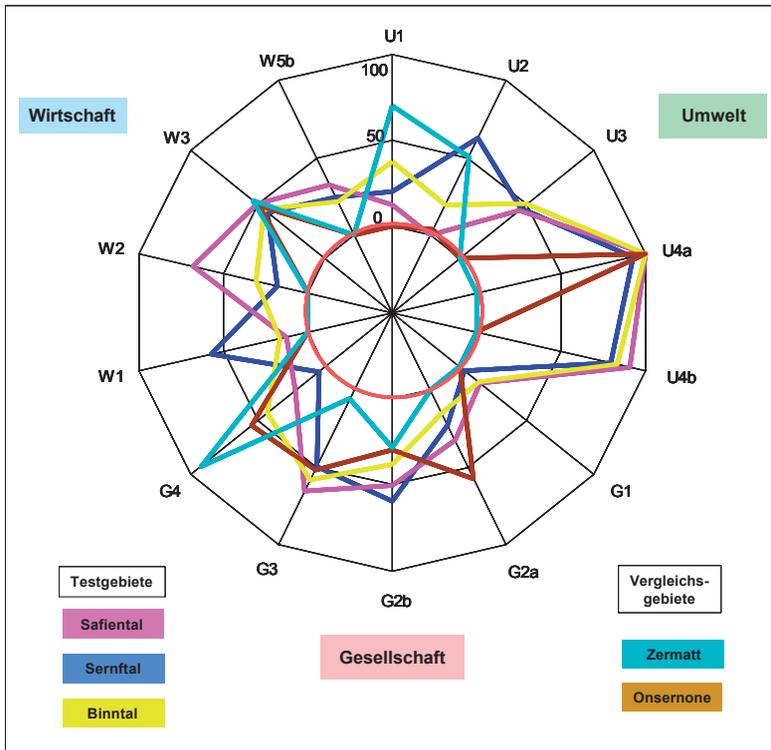


Abb. 27: Indikatorenset LR: Status-quo-Überprüfung

Dargestellt sind die Profile aller Test- und Vergleichsgebiete in einem Spider-Diagramm

Quelle: CARABIAS-HÜTTER ET AL. (2005)

<p>U1: Anteil Inventarflächen an der Gesamtfläche⁵¹</p> <p>U2: Änderung der Siedlungsfläche relativ zur Ausgangslage</p> <p>U3: Vielfalt, Naturnähe und Eigenart des Landschaftsbildes</p> <p>U4a: Absolute Länge der Skipisten / beschneiten Pisten</p> <p>U4b: Gefahrene Kilometer des MIV (Binnenverkehr sowie Tourismus inkl. An- und Abreise)</p>	<p>G1: Anzahl Kooperationen zwischen Körperschaften in der Region pro Einwohner</p> <p>G2a: Mittlerer Frauenanteil in den Gemeinderäten</p> <p>G2b: Mittlere regionale Stimmbeteiligung (Jahresmittel)</p> <p>G3: Abweichung der 20- bis 60-Jährigen von der durchschnittl. Überlebensordnung</p> <p>G4: Wachstumsrate der Bevölkerung (innert 5 Jahren)</p> <p>G5: Regionale Einkommensverteilung</p>	<p>W1: Bruttowertschöpfung pro Vollzeitäquivalent⁵²</p> <p>W2: Verhältnis der Bauinvestitionen zur Bruttowertschöpfung</p> <p>W3: Anteil Wohnbevölkerung mit Bildungsniveau gleich oder höher Sekundarstufe II an der gesamten Wohnbevölkerung</p> <p>W4: Anteil regionaler Vorleistungen an den gesamten Vorleistungen</p> <p>W5: Anteil ökologischer Direktzahlungen am Total der Direktzahlungen</p>
--	--	---

⁵¹ Idealerweise müsste dieser Indikator durch eine Messgröße zur Biodiversität ergänzt werden. Diese Daten fehlen jedoch für die lokale Ebene.

⁵² Die Erhebung erfolgte vereinfachend für die Bruttowertschöpfung pro Einwohner.

Es zeigt sich, dass die Testgebiete generell etwas besser bewertet werden als die Vergleichsgebiete, wobei Zermatt vor allem im Umweltbereich Schwächen zeigt, währenddem das Onsernone bei den Wirtschaftsindikatoren weniger Punkte erzielen konnte. Es zeigt sich aber auch, dass auf diesem Weg Phänomene wie Basiseffekte (unterschiedliche Ausgangslage) sowie Sättigungs- und Kapazitätsprobleme mit diesem Vorgehen nur ungenügend berücksichtigt werden, weil der Kontext der momentanen Situation nicht erfasst wird.

Die Testläufe mit dem Zertifizierungssystem-Typ SD-Pr erfolgten lediglich anhand des Indikatorensets "Labelregion". Insgesamt fanden in diesem Bereich vier Testläufe statt. Während in den Testgebieten eigene Datenerhebungen durchgeführt wurden, sind in Vergleichsgebieten lediglich vorhandene Daten verwendet worden. Die notwendige Selbstdeklaration wurde durch eine Auditperson aus jedem Testgebiet und Vergleichsgebiet anhand einer Checkliste vorgenommen.⁵³ Die Selbstdeklaration wurde durch die Modulbearbeiter begleitet.

Generell ist festzustellen, dass in prozessorientierten Zertifizierungssystemen die Indikatoren der Umweltdimension höhere Werte erzielen als jene der anderen Dimensionen. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass Nachhaltigkeitstests meist vorrangig mit Umweltfragen in Verbindung gebracht werden, und bei einer Selbstdeklaration will man zeigen, wie stark man sich gerade in diesem Bereich bereits engagiert hat. Während das Vergleichsgebiet Onsernone in den Dimensionen Gesellschaft und Wirtschaft auch bei diesem Testlauf schlecht abschneidet, weist Zermatt hier die besten Resultate auf. Die Werte für die Testgebiete Binntal, Safiental und Sernftal liegen dazwischen.

Das grösste Problem bei der Selbstdeklaration stellt die subjektive Einschätzung durch die lokalen Auditpersonen dar. Die Beantwortung der Fragen in der Checkliste kann dabei von Person zu Person variieren. Aber auch danach ist die verminderte Datengenauigkeit (Einschätzung auf einer 5er-Skala) nicht zu umgehen. Abgesehen von der hohen Varianz wird das Resultat der Selbstdeklaration zudem immer mit dem Problem der Glaubwürdigkeit konfrontiert sein.

Eine weitere Schwäche liegt darin, dass die prozessorientierten Fragen der Checkliste die Ausgangslage vernachlässigen, da diese lediglich auf die Entwicklungsdynamik der

⁵³ Diese Aufgabe wurde jeweils durch die Regionalsekretäre anstelle eines Audit-Teams übernommen.

Indikatoren fokussieren. Die wichtige Information über den aktuellen Stand der Qualität kann so nicht erhoben werden.

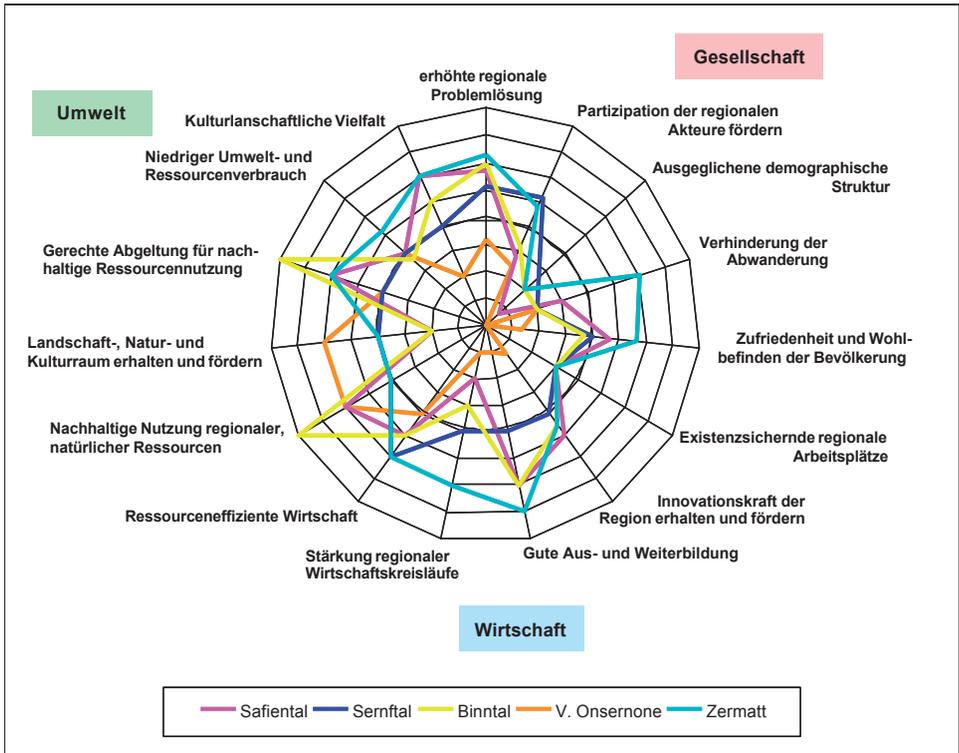


Abb. 28: Selbstdeklarierte Nachhaltigkeit
 Ergebnisse der Selbstdeklaration gemäss Zertifizierungssystem Typ SD-Pr,
 dargestellt im Spider-Diagramm
 Quelle: CARABIAS-HÜTTER ET AL. (2005)

6.2 Zertifizierungskonzept für Labelregionen

6.2.1 Vorbemerkung

Ein Zertifizierungskonzept für Labelregionen kann zukünftig ein konstituierendes Element der nachhaltigen Regionalentwicklung im Alpenraum darstellen. Zur Diskussion steht ein dreistufiges Verfahren, bei welchem die Stärken der unterschiedlichen Zertifizierungssystem-Typen miteinander kombiniert werden. Dabei gelangen eine statusquo-orientierte Bewertung, eine Selbstevaluation und schliesslich eine prozessorien-

tierte Bewertung zur Anwendung. Diese werden miteinander zu einem neuen Zertifizierungskonzept verknüpft. Das vorgeschlagene Zertifizierungskonzept besteht daher aus einer Abfolge von unterschiedlichen Vorgehensschritten, welche im Gesamtsystem miteinander verknüpft sind (vgl. Abb. 29).

6.2.2 Dreistufiges Zertifizierungskonzept

Wie bereits ausgeführt, zeichnen sich status-quo-orientierte Zertifizierungssysteme durch Datengenauigkeit und Datenvergleichbarkeit aus, während bei prozessorientierten Systemen der partizipative Ansatz sowie das einfachere Handling bei der Datenerhebung hervorstechen. Mit der Erarbeitung eines Vorschlags für ein neues Zertifizierungskonzept wurde versucht, die Stärken der unterschiedlichen Systeme miteinander zu verbinden. Das vorliegende Zertifizierungskonzept bietet somit die Möglichkeit, Bergregionen nicht ausschliesslich aufgrund standardisierter Datensätze (mit zum Teil beschränkter Aussagekraft) zu bewerten, sondern diese Gebiete auch einer qualitativen Analyse zu unterziehen. Mit der Beteiligung lokaler und regionaler Schlüsselakteure in der Selbstevaluation wird darüber hinaus sichergestellt, dass keine einseitige Top-down-Zertifizierung über die Köpfe der betroffenen Bevölkerung hinweg stattfindet. Dies wird sich für die Akzeptanz der gesamten Zertifizierungsidee in Labelregionen positiv auswirken. Auf der anderen Seite verhindert die vorgesehene Validierung der Selbstevaluation willkürliche Ergebnisse.

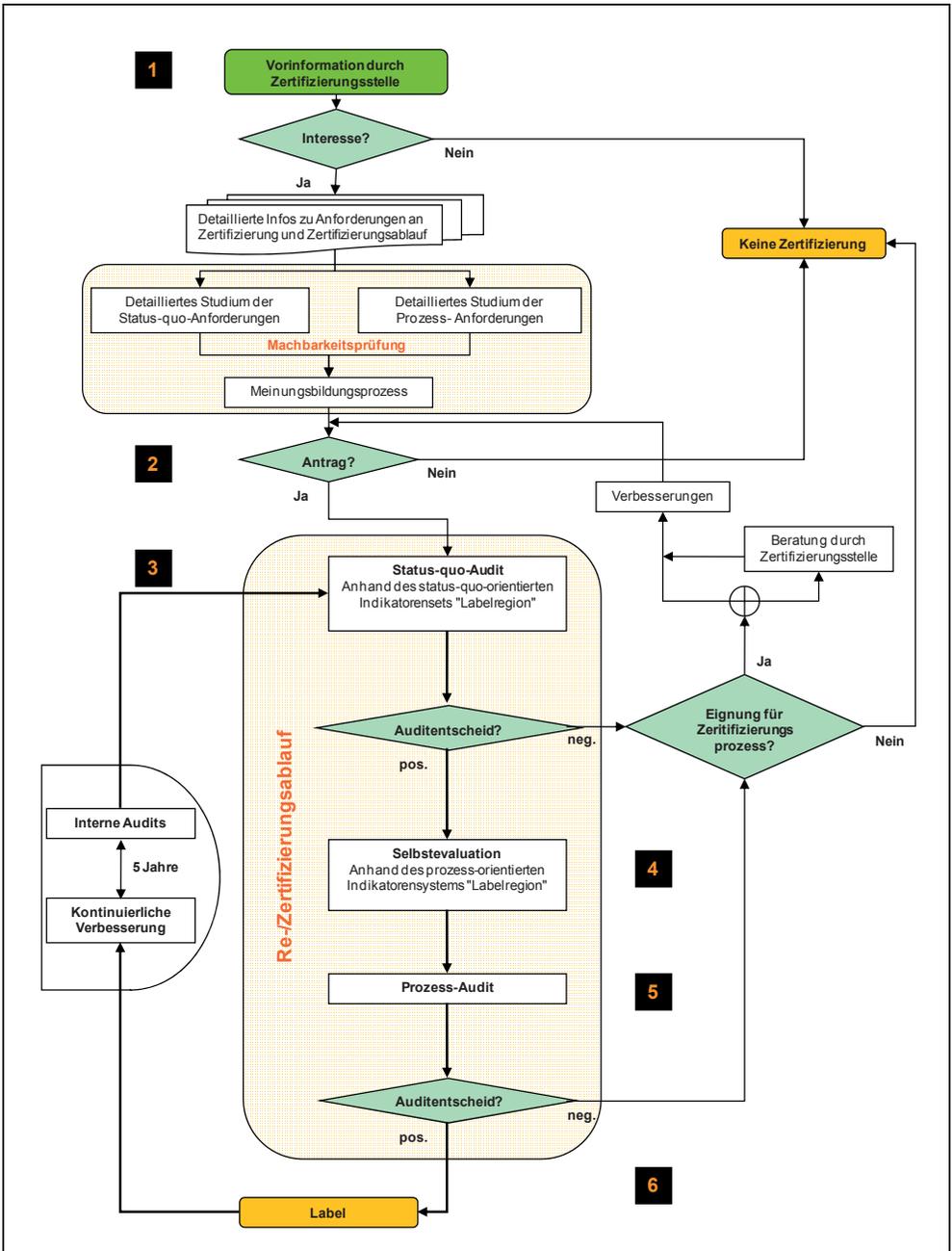


Abb. 29: Struktur des Zertifizierungskonzeptes

Das Diagramm stellt die verschiedenen Prozess-Schritte dar, welche bei der Zertifizierung von Labelregionen durchlaufen werden müssen. Die Zahlen im Diagramm beziehen sich auf die folgenden Erläuterungen.

Quelle: CARABIAS-HÜTTER ET AL. (2005)

Erläuterungen zur Struktur des Zertifizierungskonzepts (Abb. 29)

1

Vorinformation durch die Zertifizierungsstelle

Die Zertifizierungsstelle sollte politisch sowie personell unabhängig sein. Die tendenziell interessengebundenen Bundesbehörden sollen deshalb eine unabhängige Stelle mit der Zertifizierung beauftragen. Der erste Schritt umfasst die Vorinformation der Verantwortlichen aus interessierten Regionen durch die Zertifizierungsstelle. Diese Vorinformation kann in Form von gedruckten und elektronischen Publikationen sowie durch schriftliche bzw. persönliche Ansprache durchgeführt werden. Dadurch können die regionalen Akteurinnen und Akteure den Nutzen einer allfälligen Zertifizierung für die eigene Region besser abschätzen.

2

Antragstellung für den Zertifizierungsprozess

Bei vorhandenem Interesse nehmen die Regionsverantwortlichen in einem zweiten Schritt mit der Zertifizierungsstelle Kontakt auf. Es erfolgen detailliertere Informationen zu den Anforderungen an die Zertifizierung und über den Zertifizierungsablauf. Die Information der relevanten regionalen Akteurinnen und Akteure bildet die Basis für den Meinungsbildungsprozess, der zu einer Entscheidung über die Antragstellung einer Zertifizierung führt. Dazu reichen die Regionsverantwortlichen den Antrag und die Dokumentation bei der Zertifizierungsstelle ein.

3

Status-quo-Audit

Der dritte Schritt bildet das Status-quo-Audit im Sinne eines Nachhaltigkeits-Checks über die ganze Region. Die Zertifizierungsstelle untersucht anhand einer datengestützten Bewertung, ob sich die Region für eine Zertifizierung eignet. Hierzu vergleicht sie anhand des Indikatorensets "Labelregionen", welches schwerpunktmässig quantitativ orientiert ist, den gegenwärtigen Zustand der Region mit den durch Bund und Kantone vorzuziehenden Kriterien. Die regionalen Entscheidungsträger werden über das Ergebnis des Status-quo-Audits ausführlich informiert. Ein positives Ergebnis im Status-quo-Audit ermöglicht die Teilnahme der Region am weiteren Zertifizierungsprozess.

Ein negatives Ergebnis kann zweierlei bedeuten:

- a) Eine Region erfüllt die Voraussetzungen grundsätzlich nicht, von einer erneuten Antragstellung zur Zertifizierung ist abzuraten.
- b) Eine Region kann Verbesserungen vornehmen und anschliessend einen erneuten Antrag für eine Zertifizierung stellen.

Die Ergebnisse des Status-quo-Audits werden in einem kurzen Bericht mit folgenden Inhalten dokumentiert:

- Ergebnisse der Bewertungsmatrix mit Verweisen auf die zur Beantwortung verwendeten Informationen und Datenquellen
- Präzise, auf den im Status-quo-Audit verwendeten Informations- und Datenquellen beruhende Angaben zum Status quo der Region zum Zeitpunkt der Antragstellung
- Identifikation der Schwachstellen mit Vorschlägen für konkrete Verbesserungsmaßnahmen
- Entscheidung der Zertifizierungsstelle

4**Selbstevaluation**

Der vierte Schritt besteht in der Durchführung einer Selbstevaluation, zu welcher jene Regionen eingeladen werden, welche das Status-quo-Audit bestanden haben. Die Selbstevaluation findet auf der Grundlage einer Checkliste statt, die durch die Regionsverantwortlichen selbst auszufüllen ist. Die Fragen in der Checkliste basieren auf dem Indikatorensystem "Labelregionen", sind aber anders als im vorangehenden Status-quo-Audit qualitativ angelegt und besitzen einen prozessorientierten Charakter.

Die Ergebnisse der Selbstevaluation müssen durch die Zertifizierungsstelle validiert werden. Damit die jeweilige Selbstevaluation unter Berücksichtigung der regionalen Ausgangslage beurteilt werden kann, sollte die Zertifizierungsstelle spezifisches Fallwissen über die evaluierte Region besitzen oder beziehen. Aufgrund des Ergebnisses der Selbstevaluation entscheidet die Zertifizierungsstelle darüber, ob die Zertifizierungsanforderungen für die antragstellende Region erfüllbar sind. Ein positives Ergebnis bildet die Voraussetzung für das abschliessende Prozess-Audit.

Die Ergebnisse der Selbstevaluation werden in einem kurzen Bericht mit folgenden Inhalten dokumentiert:

- Ausgefüllte Checklisten mit Verweisen auf die zur Beantwortung verwendeten Informationen und Datenquellen
- Dokumentation der zugrunde liegenden Informationen (zum Beispiel Projekte) sowie der qualitativen und quantitativen Datenquellen
- Identifikation der Schwachstellen mit Vorschlägen für konkrete Verbesserungsmaßnahmen
- Ergebnis der Validierung der Selbstevaluation durch die Zertifizierungsstelle
- Entscheidung der Zertifizierungsstelle

5 Prozess-Audit

Der fünfte Schritt besteht in einem Prozess-Audit. Hierbei wird das Managementsystem der antragstellenden Region geprüft und bewertet (Nachhaltigkeits- und Qualitätsmanagement). Ein positiver Auditentscheid im Prozess-Audit führt zum Zertifizierungsvorschlag zuhanden des Bundes.

Ein negatives Ergebnis im Prozess-Audit kann dreierlei bedeuten:

- a) Die antragstellende Region muss geringfügige Verbesserungen vornehmen, damit sie zu einer neuerlichen Selbstevaluation eingeladen werden kann.
- b) Die antragstellende Region kann unter Beratung durch die Zertifizierungsstelle Verbesserungen vornehmen und anschliessend einen erneuten Antrag für den Zertifizierungsprozess stellen.
- c) Die antragstellende Region erfüllt die Voraussetzungen grundsätzlich nicht, von einer erneuten Antragstellung zur Zertifizierung ist abzuraten.

Die Ergebnisse des Prozess-Audits werden durch die Zertifizierungsstelle in einem kurzen Bericht dokumentiert, einschliesslich des Entscheides der Zertifizierungsstelle bzgl. Zertifizierungsvorschlag.

6 Zertifizierung und Re-Zertifizierung

Im sechsten Schritt erarbeitet die Zertifizierungsstelle einen fachlich begründeten Zertifizierungsvorschlag. Dieser Vorschlag bildet die Basis für die Vergabe des Labels "Labelregion". Diese erfolgt aus Gründen der Glaubwürdigkeit, Transparenz und Vergleichbarkeit sowie der einheitlichen Behandlung der Bergregionen durch den Bund für eine Dauer von fünf Jahren.

Die Re-Zertifizierung erfolgt nach fünf Jahren in einem Wiederholungs-Audit (Status-quo-Audit, Selbstevaluation, Prozess-Audit). Wichtige Bedingung für die Zulassung zur Re-Zertifizierung ist die Umsetzung kontinuierlicher Verbesserungsmassnahmen, deren Ergebnisse die Regionen durch regelmässige prozessorientierte interne Audits überprüfen müssen. Die Verantwortung für die Verbesserungsbemühungen obliegt der jeweiligen Region, welche die Ergebnisse jährlich in einem kurzen Bericht veröffentlicht. Es erfolgt jedoch keine formalisierte Prüfung durch übergeordnete Instanzen.

Nach fünf Jahren vergleicht die Auditierungsstelle die Ergebnisse des Wiederholungs-Audits mit den Ergebnissen der früheren Audits und beurteilt die Angemessenheit einer Re-Zertifizierung. Im Falle eines positiven Entscheids bleibt der antragstellenden Region das Zertifikat erhalten. Im Falle eines negativen Entscheids erhält die Region nochmals die Möglichkeit, innert eines Jahres Verbesserungsmassnahmen zu ergreifen. Fällt der Entscheid der Auditierungsstelle nach einem Jahr erneut negativ aus, stellt diese beim Bund einen begründeten Antrag, der antragstellenden Region das Label zu entziehen.

Der Zertifizierungsvorschlag (bzw. Re-Zertifizierungsvorschlag) beinhaltet folgende Dokumente:

Antrag auf Zertifizierung der interessierten Region

Ergebnis des Status-quo-Audits

Ergebnis der Selbstevaluation

Ergebnis des Prozess-Audits

6.3 Diskussion zentraler Merkmale

6.3.1 Unabhängige Prüfinstanz und Auditteam

Das vorgeschlagene Zertifizierungskonzept für Labelregionen sieht aus Gründen der Glaubwürdigkeit, Transparenz und Vergleichbarkeit sowie der einheitlichen Behandlung der Bergregionen eine sowohl politisch als auch personell von den antragstellenden Regionen unabhängige Prüfinstanz als Zertifizierungsstelle vor. Diese hat zu gewährleisten, dass die Bewertung und Prüfung der Labelregionen gemäss einem objektiven und durch die Öffentlichkeit nachvollziehbaren Verfahren erfolgt. Dies sind wichtige Grundlagen für ein landesweit einheitliches, publikumswirksames Gütezeichen, das für sämtliche Regionen die gleichen Kriterien und Verfahren besitzt. Das Label selber wird durch den Bund vergeben. Damit besitzt die politische Behörde eine Steuerungsmöglichkeit und kann in begründeten Fällen eine Nichtvergabe des Labels beschliessen. Ein derartiger Entscheid des Bundes sollte jedoch auf einer klaren Begründung im Rahmen der Zertifizierungskriterien abgestützt werden und darf nicht nach politischen Gesichtspunkten erfolgen.

Das Auditteam wird durch die für den Zertifizierungsprozess relevanten Akteure der antragstellenden Region gebildet. Basis des Auditteams bilden Vertreter des Regionalmanagements. Dieses kann dabei ergänzt werden durch regionale Fachleute sowie durch Vertreter interessierter Kreise wie zum Beispiel Land- und Forstwirtschaft, Tourismus, Natur- und Landschaftsschutz. Das Auditteam begleitet die einzelnen Phasen der Zertifizierung und nimmt die Selbstevaluation vor. Ein Vertreter des Regionalmanagements oder eine externe Person moderiert den Zertifizierungsprozess vor Ort und vertritt die Region gegenüber der Zertifizierungsinstanz.

6.3.2 Indikatoren und Grenzwerte

Für das vorgeschlagene Zertifizierungskonzept wurde gleichzeitig auch ein neues Indikatorenset entwickelt.⁵⁴ Aufgrund der Testläufe in Test- und Vergleichsgebieten konnte die Praxistauglichkeit des Indikatorensets "Labelregionen" (LR) bestätigt werden. Die für dieses Indikatorensystem festgelegten Indikatoren müssen verständlich sowie einfach kommunizierbar sein und die einschlägigen Gütekriterien (zum Beispiel Reliabilität, Validität) zufriedenstellend erfüllen. Die Indikatoren sollten sensitiv und wirkungsvoll den Zielbezug zur nachhaltigen Regionalentwicklung herstellen. Ausserdem müssen sie einfach operationalisiert werden können. Hierzu brauchen wir geeignete Datensätze, welche mit relativ einfachen Mitteln zu erheben sind. Zudem möchten wir im Sinne eines partizipativen Ansatzes mit der Zusammenstellung eines Indikatorensets von bloss drei mal fünf Indikatoren dazu beitragen, dass die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit des Bewertungsprozesses auch für Laien gewährleistet bleibt.

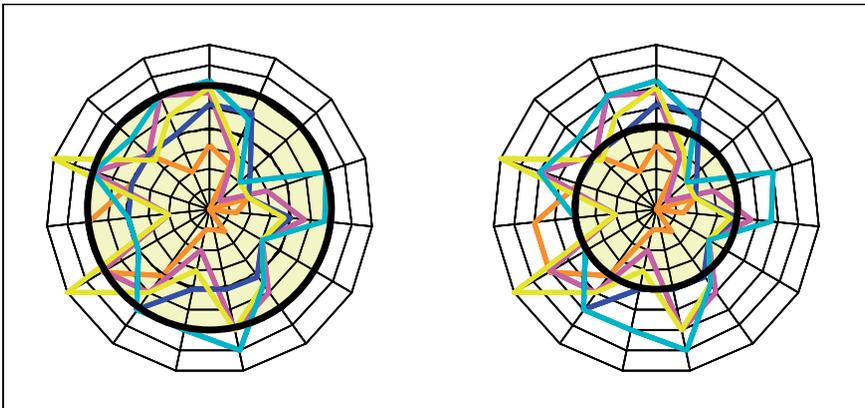


Abb. 30: Bewertung der Selbstdeklaration

Unterschiedliche Schwellenwerte im Spider-Diagramm (schwarze Linie, gelbe Fläche) zeigen das Stärken-/Schwächenprofil einer Region auf.

Quelle: eigene Darstellung

Im vorgeschlagenen Zertifizierungskonzept sind die drei Nachhaltigkeitsbereiche Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft gleichgewichtig berücksichtigt. Zudem wurde mit der Auswahl der Indikatoren darauf geachtet, dass spezifische Kernbereiche der Berggebietsentwicklung bewertet werden können. Dazu gehören insbesondere die Qualität

⁵⁴ Vgl. Kap. 6.4

von Natur und Landschaft, die Berglandwirtschaft und der Alpentourismus sowie damit zusammenhängend die regionale Wirtschaftskraft.

Auf die Definition von Schwellenwerten haben wir verzichtet, weil dies im Rahmen unseres Projektes nicht möglich war. Die Festlegung derartiger Kriterien wird unter Berücksichtigung der konkreten (regionalen) Ausgangslage wie auch übergeordneter Vorgaben erfolgen müssen, und zwar im Rahmen eines gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses.⁵⁵ Abbildung 30 zeigt beispielhaft, wie die Veränderung der Schwellenwerte das Gesamtergebnis beeinflusst.

6.3.3 Kommunikation und Verbesserungszyklus

Mit ihrer Teilnahme am Zertifizierungsprozess streben die interessierten Regionen die Auszeichnung als Labelregionen an. Bereits vor der eigentlichen Zertifizierung erfolgen aber die Benennung von Schwachstellen und die Erarbeitung von Handlungsvorschlägen. In diesem Sinn ermöglicht die mit dem Zertifizierungsprozess einhergehende Dokumentation den Regionen ein repräsentatives Gesamtbild über den Stand der bisherigen Bemühungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung. Dies kann auch für jene Regionen interessant sein, welche die Zertifizierung nicht oder nicht im ersten Anlauf schaffen. Für die bereits zertifizierten Labelregionen stellt die Dokumentation die Basis für künftig zu ergreifende Verbesserungsmaßnahmen dar.

Die Kommunikation über Nachhaltigkeit stellt einen wesentlichen Aspekt des vorgeschlagenen Zertifizierungskonzepts dar. Damit besteht für die Akteure aus den antragstellenden Regionen in jeder Phase Klarheit und Transparenz über den Fortgang des Prozesses. Als grundlegender Mechanismus liegt dem Konzept ein Verbesserungszyklus zugrunde, durch welchen eine Weiterentwicklung der beteiligten Regionen gewährleistet sein soll. Unter Annahme einer fortschreitenden Zahl von Zertifizierungen und einer zunehmenden Zahl von Labelregionen wird somit auch ein Beitrag zur kontinuierlichen Verbesserung des Gesamtsystems geleistet. Sinnvoll ist dabei die Nutzung von bestehenden Netzwerken zwischen Regionen und Gemeinden. Der Erfahrungsaus-

⁵⁵ Dies gilt auch für die Festlegung einer allfälligen Kompensation zwischen den Zieldimensionen der Nachhaltigen Entwicklung, die allerdings nur soweit zulässig ist, als sie nicht systematisch zu Lasten eines bestimmten Schlüsselfaktors erfolgt und die Belastbarkeit der Biosphäre und andere Standards berücksichtigt. Deshalb sind auf der Ebene einzelner Nachhaltigkeitsindikatoren Mindestanforderungen zu formulieren, die nicht unterschritten werden dürfen.

tausch und der Know-how-Transfer unter den potentiellen Labelregionen können einen wesentlichen Motor bei der Implementierung des Zertifizierungskonzepts darstellen.

Die Überprüfung von Zertifizierungssystemen hinsichtlich der praktischen Anwendbarkeit erfolgte (wie in Kap. 6.1.3 dargelegt) in Testläufen in den Testgebieten Safiental GR, Sernftal GL und Binntal VS sowie in den Vergleichsgebieten Onsernone TI und Zermatt VS. Diese probeweise Umsetzung erwies sich als wesentlich aufwendiger als ursprünglich erwartet. Eine Ursache hierfür liegt einerseits in der ungenügenden Datelage, sodass ein Teil der Daten zuerst erhoben werden musste. Ein weiteres Problem bestand darin, dass sich im ersten Testlauf zeigte, dass die Kohärenz zwischen Teilzielen, Indikatoren und verfügbaren Daten teilweise unbefriedigend war, weshalb in einer Rückschleife einzelne Teilziele und Indikatoren ersetzt oder modifiziert werden mussten. Danach wurden mit dem modifizierten *Setting* erneut Testläufe durchgeführt.

Die Testläufe förderten grössere methodische Probleme zutage, die neben der Daten-situation (dem weitaus grössten Umsetzungsproblem des vorliegenden Bewertungssystems) in der teilweise ungenügenden Sensitivität und Aussagekraft einer Reihe von Indikatoren beziehungsweise deren Messvorschriften lag. In der Folge wurden Messvorschriften angepasst, indem insbesondere die Modellparameter bei den einzelnen Indikatoren möglichst variabel gehalten wurden. Bestehen bleibt das grundsätzliche Problem jeder Status-quo-Bewertung, dass eine einzelne punktuelle Messung immer nur eine Momentaufnahme darstellen kann und dadurch unter Umständen den Charakter eines Zufallsergebnisses erhält. Soll jedoch die Entwicklungsdynamik einer Nachhaltigkeitsleistung beurteilt werden, müssen auch zeitliche Reihen miteinbezogen werden – eine Herausforderung, die oft schon an den fehlenden Daten scheitert.

6.3.4 Plausibilität der Testläufe

Üblicherweise bilden Unternehmen, Betriebsabläufe, Dienstleistungen oder Produkte den Gegenstand von Zertifizierungsprozessen. Im vorliegenden Fall geht es jedoch um ganze Regionen, welche der Bewertung und Prüfung unterzogen werden. Während dies bei betrieblichen Abläufen relativ einfach ist, ist bei der Zertifizierung von Regionen die Definition der Systemgrenzen mit grundsätzlichen methodischen Schwierigkeiten behaftet. So war es im Rahmen unserer Testläufe nicht möglich, die Ströme von Gütern und Waren über Regionsgrenzen hinweg zu quantifizieren, da keine lokalisierten Messpunkte bestehen.

Bezüglich der abschliessenden Interpretation der Ergebnisse der Testläufe können dennoch einige wesentliche Feststellungen gemacht werden. So zeigen die Testläufe auf, dass die Testgebiete Safiental, Sernftal und Binntal als potentielle Labelregionen im ökologischen Sektor hohe Werte aufweisen, während diese im wirtschaftlichen und im gesellschaftlichen Sektor tiefer liegen. Auf der anderen Seite weist die touristische Intensivregion (Regionstyp I, Vergleichsgebiet Zermatt) hohe Werte im wirtschaftlichen und im gesellschaftlichen Sektor auf. Eher überraschend sind die hohen Werte dieses Vergleichsgebietes bei einem Teil der Umweltindikatoren.⁵⁶ Den Erwartungen entspricht das Gesamtergebnis der untersuchten strukturschwachen Randregion (Regionstyp E, Vergleichsgebiet Onsernone). Immerhin präsentieren sich dort einige gesellschaftliche Indikatoren besser als zunächst vermutet.

Daraus folgt, dass davon ausgegangen werden kann, dass strukturschwache Bergregionen mit dem vorgeschlagenen Zertifizierungssystem bei entsprechender Nachhaltigkeitsleistung auch tatsächlich als Labelregionen zertifiziert werden könnten. Ausschlaggebend wird hierbei in den meisten Fällen der ökologische Zielbereich sein: Natur und Landschaft sind offensichtlich ihre Stärke. Dieses Merkmal kann jedoch auch in anderen Regionen vorhanden sein, wo zudem möglicherweise auch ausgeprägte Stärken in den weiteren Bereichen vorhanden sind; Anforderungen einer nachhaltigen Regionalentwicklung können durchaus auch durch touristische Regionen erfüllt werden, sofern die Aktivitäten massvoll erfolgen und eine Verpflichtung zu nachhaltiger Entwicklung manifest ist.

6.3.5 Ausblick: Label für Staat und Markt

Ziel ist es, den Labelregionen mit dem vorgeschlagenen Zertifizierungskonzept einen bevorzugten Zugang zu den finanziellen Ressourcen im Rahmen der Regionalpolitik und weiterer Sektoralpolitiken (wie Landwirtschaftspolitik, Raumordnungspolitik, Umweltpolitik etc.) zu ermöglichen. Daneben soll das neue Label seinen Trägern Vorteile am Markt bringen. Zu denken ist dabei an den naturnahen Tourismus oder an ökologische Agrarprodukte aus dem Berggebiet. Grundsätzlich möglich ist aber auch die Ansiedlung von Dienstleistungs-, Gewerbe- und Verarbeitungsbetrieben, für welche der Standort Labelregion besonders attraktiv erscheint (zum Beispiel für die Branchen Le-

⁵⁶ Dies dürfte mit der hier vorgenommenen räumlichen Systemabgrenzung zusammenhängen. Das touristisch intensiv genutzte Gebiet umfasst nur einen kleinen Teil der Gesamtfläche, womit eine Ausgleichsleistung zwischen extensivem und intensivem Gebiet vorliegt.

bensmittelverarbeitung, Solartechnologie/ökologisches Bauen und den ganzen Erziehungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich). Es muss im Einzelfall geprüft werden, wie ein solches Label mit bereits vorhandenen Produktetiquetten (zum Beispiel Bio-Knospe) und mit einzelnen Marken kombiniert werden kann.⁵⁷

In unserer Untersuchung sind wir davon ausgegangen, dass nachhaltige Entwicklungsziele und ein daraus abzuleitendes Zertifizierungskonzept für Labelregionen zukünftig ein konstituierendes Element einer nachhaltigen Regionalentwicklung im Alpenraum darstellen kann. Der Erfolg eines derartigen Konzeptes wird allerdings nicht allein von dessen Leistungsfähigkeit abhängen, sondern mindestens ebenso sehr vom Gesamtsystem, in welchem dieses zur Anwendung gelangt. Inwiefern jedoch echten Nachhaltigkeitsstrategien im Rahmen der zukünftigen schweizerischen Berggebietspolitik eine wichtige Funktion zukommen wird, hängt von verschiedenen Rahmenbedingungen ab, die gegenwärtig schwer vorauszusagen beziehungsweise zu beeinflussen sind. Entscheidend wird zunächst sein, welche generelle Relevanz in Zukunft dem Postulat der nachhaltigen Entwicklung zukommt, welche wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen eintreten werden und ob die Bereitschaft der Steuerzahlenden zur finanziellen Unterstützung der Berggebiete auch zukünftig vorhanden sein wird.

Ein Zertifizierungsansatz für Labelregionen, welcher dereinst in die Regionalpolitik und in die Sektoralpolitiken einfließen wird, könnte die wirtschaftlichen Überlebenschancen von strukturschwachen Randgebieten deutlich verbessern. Es muss aber betont werden, dass die Zertifizierung von Berggebieten als Labelregionen den wirtschaftlichen Aufschwung und eine ökologisch nachhaltige Entwicklung dieser Regionen nicht automatisch garantiert. Erst wenn die Umsetzung der erarbeiteten Ziele und Massnahmen in der Praxis auch tatsächlich gelingt, können daraus zum Beispiel zusätzliche Einnahmen oder eine höhere soziale und ökologische Qualität resultieren. Dazu benötigen die Regionen beziehungsweise deren Akteure aber die Kapazitäten zur Innovation sowie zu unternehmerischem Denken und Handeln. Das Gleiche gilt auch für den Markt:

⁵⁷ Eine vorläufig noch offene Frage ist ferner, wie die Verwendung des Labels vor Missbrauch geschützt werden kann. Dabei ist zu beachten, dass "Label" von "Marken" zu unterscheiden sind: Während Marken spezifische, *singuläre* Identität schaffen und erhalten sollen, dienen Label der objektivierten Qualitätssicherung und erzeugen so *generelle* Identität, in diesem Fall für "Nachhaltige Regionalentwicklung".

Nur wenn die Konsumenten den Mehrwert erkennen, der mit dem neuen Label kommuniziert wird, sind sie bereit, seinen Trägern einen angemessenen Preis dafür zu bezahlen.

7 Fazit: Zehn Thesen

Mit diesem Buch wollen wir (aufbauend auf den im NFP48-Projekt FUNalpin erarbeiteten Grundlagen) Vorschläge für Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Regionalpolitik im schweizerischen Berggebiet aufzeigen. Im Mittelpunkt steht ein Werkzeug zur Zertifizierung von Bergregionen, welche an diesen Zielsetzungen interessiert sind und den Aufbau von Labelregionen voranbringen wollen. Wir haben dargelegt, dass die Erhaltung der Alpen als europäisches Natur- und Kulturerbe sowie als attraktiver Wohn- und Arbeitsraum ein realistisches Ziel darstellen kann. Der vorliegende Bericht ist somit bewusst normativ ausgerichtet, dies im Sinne eines Beitrags der beteiligten Forscherinnen und Forscher zur nachhaltigen Entwicklung der Alpenregionen.

Das vorgeschlagene Zertifizierungs-Instrument besitzt derzeit noch einen ausgesprochen explorativen Charakter; es weist noch keine endgültige Praxistauglichkeit auf. Bis zum praktischen Einsatz werden weitere Entwicklungsarbeiten und Testläufe notwendig sein, bei denen eine enge Zusammenarbeit mit den Akteurinnen und Akteuren aus Berggebieten und von kantonalen und nationalen Fach- und Verwaltungsstellen notwendig ist. Zudem stellt die effektive Implementierung einen politischen Prozess dar, welcher von den zuständigen Akteuren im Rahmen der dafür vorgesehenen Verfahren realisiert werden müsste.

Trotz dieser Vorbehalte können bereits erste Schlussfolgerungen aus unserem Projekt gezogen werden. Sie werden hier in der Form von zehn Thesen präsentiert.

These 1

Ohne Transferzahlungen keine landschaftlichen und ökologischen Werte

Strukturschwache Randregionen besitzen hohe landschaftliche und ökologische Werte, weisen aber meist eine geringe Wirtschaftskraft auf und sind daher auch in Zukunft auf Transferzahlungen des Staates angewiesen.

Die empirischen Erhebungen im Projekt FUNalpin zeigen, dass in den peripheren Berggebieten ein direkter Zusammenhang zwischen der Intaktheit von naturnahen Kulturlandschaften und einer tiefen regionalen Wertschöpfung besteht. Im Allgemeinen ist die Wirtschaftskraft einer Region umso tiefer, je intakter sich ihre Landschaft als Ganzes darstellt. Diese Regionen sind stark von den finanziellen Transferleistungen des Bundes und der Kantone abhängig. Eine Reduktion oder ein Verzicht darauf hätte

demnach negative Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Kulturlandschaft dieser Gebiete. Auf der anderen Seite besteht in der Schweizer Bevölkerung nach wie vor eine hohe ideelle Unterstützungsbereitschaft für die Erhaltung und Pflege der alpinen Gemeingüter. Die finanzielle Unterstützung des Berggebietes durch Bund und Kantone könnte daher – geknüpft an die Bedingung einer «Nachhaltigen Entwicklung» – auch in Zukunft weitergeführt werden.

These 2

Verantwortung des Staates für das ganze Land

Trotz dem in der Bundesverfassung und in verschiedenen Gesetzen verankerten Auftrag der dezentralen Besiedlung verstärkt sich in der Politik der Trend, dass sich der Staat aus seiner Verantwortung für das ganze Land tendenziell zurückzieht. Der Staat hat jedoch eine Verantwortung für sein ganzes Territorium, für die gesamte Bevölkerung, nicht nur für die "rentablen" Gebiete.

Die strukturschwachen Randgebiete stellen einen erheblichen Flächenanteil der Schweiz dar. Um die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme der Berggebiete lösen zu können, bedarf es aber nicht einer Abschwächung, sondern einer Stärkung der Raumordnungspolitik. Diese sollte sich an den spezifischen regionalen Stärken und Potentialen orientieren. Die unterschiedlichen Raumqualitäten zwischen Zentren und Randgebieten sollen dabei nicht ausnivelliert werden. Vielmehr muss die ökologische, kulturelle und wirtschaftliche Vielfalt der Regionen gezielt gefördert werden.

These 3

Ohne Einbindung der Randgebiete keine ausreichende Kohäsion

Das gegenwärtig in der Schweiz präferierte Urbanisierungsmodell hält für die potentialschwachen Räume des Berggebiets keinerlei Perspektive bereit. Im Sinne der gesellschaftlichen Kohäsion und der Verantwortung für die Fläche des ganzen Landes wäre es jedoch wichtig, dass der Bund und die Kantone verbindliche Aussagen zur Zukunft der Randgebiete machen.

Ein wichtiges Ziel der neuen, stärker wettbewerbsorientierten Regionalpolitik liegt in der Stärkung der Zentren und der zentrumsnahen Regionen. Dadurch sollen die bestmöglichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die Unternehmen am Weltmarkt agieren können und somit als Motoren der nationalen Volkswirtschaft wirken. Sollen künftig von einer solchen regionalpolitischen Strategie auch die Randgebiete profitieren können, muss aufgezeigt werden, wie wirtschaftlich weniger leistungsfähige Regionen in dieses System eingebunden werden können. Fehlen solche Perspektiven, wird dies negative Auswirkungen auf die gesellschaftliche Kohäsion des Landes haben.

These 4

Räumlich differenzierte Regionalpolitik für unterschiedliche Regionstypen

Die Schweiz umfasst eine grosse Anzahl Randregionen mit einem erheblichen Teil der Landesfläche. Zwischen den einzelnen Gebieten bestehen allerdings grosse sozioökonomische Unterschiede, die im Rahmen einer stärker nach Regionstypen differenzierenden Regionalpolitik besser berücksichtigt werden sollten.

Eine Differenzierung der Förderstrategie nach stärker differenzierten Regionstypen kann zu einer effizienteren Allokation regionalpolitischer Ressourcen beitragen. Nötig ist nicht nur eine Differenzierung zwischen zentralen und peripheren Alpenregionen, sondern auch eine Unterscheidung zwischen den einzelnen Randregionen selber. Statt der Mittelvergabe nach dem flächendeckenden "Giesskannenprinzip" könnten so vermehrt Anreizstrategien zum Zug kommen. Die Abkehr von einer flächendeckenden Subventionspolitik darf aber nicht dazu führen, dass der Staat seine finanzielle Verantwortung für die Randgebiete aufgibt und die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen reduziert.

These 5

Sozioökonomischer Wandel bringt Chancen für mehr Naturdynamik

Im Unterschied zu anderen Alpenländern fehlen in der Schweiz grössere siedlungsfreie Gebiete weitgehend. Wo in den kommenden Jahrzehnten eine Entsiedlung aufgrund der veränderten sozioökonomischen Entwicklung stattfindet, kann

und muss dieser Strukturwandel aber nicht um jeden Preis verhindert werden; vielmehr kann er auch für mehr Natur-Dynamik eingesetzt werden.

Die Entwicklung von grösseren siedlungsfreien Gebieten schafft Platz für die natürliche Dynamik, was eine Chance für den Naturschutz und die Artenvielfalt darstellt. Allerdings sollte diese Entwicklung nicht dem "Zufall", das heisst dem unkoordinierten Entscheid (bzw. Nicht-Entscheid) privater und öffentlicher Investoren, überlassen bleiben. Vielmehr geht es um weitreichende strategische Entscheide, die politisch ausgehandelt werden müssen. Im Rahmen einer regionsspezifischen Strategie der nachhaltigen Berggebietsentwicklung kann die mittel- und langfristige Schaffung von neuen Naturräumen eines von mehreren Kriterium für die Auszeichnung von Labelregionen darstellen.

These 6

Nachhaltigkeitsziele eröffnen neue Handlungsspielräume

Eine nachhaltige Regionalpolitik baut auf den vorhandenen ökologischen Stärken und Potentialen des Berggebiets auf. Nur so können den Randregionen im Kontext der fortschreitenden Globalisierung ausreichende Handlungsspielräume für die Zukunft offengehalten werden.

Bezüglich der wirtschaftlich weniger produktiven und damit schwächeren Randgebiete zeigt sich besonders deutlich, dass die Reduktion der Diskussion auf rein wirtschafts- und wachstumspolitische Entwicklungsziele den falschen Weg darstellt. In diesen Regionen sollten weitere Nachhaltigkeitsziele wie die Verbesserung der Lebensqualität der Bewohner, die Attraktivität für Erholungssuchende und die Erhaltung der Biodiversität besonders stark gewichtet werden. Hier ergeben sich für diese Regionen wichtige Handlungsspielräume zugunsten der ganzen Gesellschaft.

These 7

Mit Label-Strategie die Stärken der Bergregionen fördern

Die Labelregionen-Strategie bietet sich an, um die vorhandenen Stärken der Bergregionen zu beurteilen und deren Förderung auf die nachhaltige Entwicklung zu

fokussieren. Die Erfolgspotentiale einer solchen Strategie sind umso grösser, je stärker sich in Zukunft auf übergeordneter Ebene ein Nachhaltigkeits- und Innovations-Szenario durchsetzen kann.

Lokale, regionale und globale Entwicklungsmuster sind in der globalisierten Welt eng miteinander verbunden. Vor diesem Hintergrund besitzt eine "autonome", aus sich heraus gesteuerte Entwicklungsstrategie für das Berggebiet kaum mehr Erfolgchancen. Dennoch bestehen für die einzelnen Bergregionen zahlreiche und spezifische Handlungsspielräume, um mit intelligenten Strategien, Instrumenten und Projekten die vorhandenen Nischen zu besetzen. Mit Hilfe einer gezielten Nachhaltigkeitspolitik können Bund und Kantone diese Randregionen gezielt unterstützen und damit auf nationalen und internationalen (Nischen-)Märkten stärken.

These 8

Mit Label-Strategie zur Innovationskraft der Bergregionen beitragen

Die Schaffung von Labelregionen fördert eine positive Wettbewerbssituation unter den Bergregionen und fördert die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Aktivitäten in Richtung einer nachhaltigen Regionalentwicklung, welche offen ist für innovative Ansätze.

Mit der Schaffung von Labelregionen ist eine anreizorientierte Strategie verbunden. Im Rahmen dieser kann damit ein Instrument geschaffen werden, welches mit einem Minimum an zusätzlichen gesetzlichen Regulierungen auskommt. Mit dem regionalen Nachhaltigkeits-Label erhält der Markt die nötigen Basisinformationen über die regionalpolitische Ausrichtung der einzelnen Regionen, deren Qualität sich sodann auch in den regionalen Produkten und Dienstleistungen niederschlagen soll. Der Staat wiederum erhält dadurch die Möglichkeit, transparente Kriterien bei der Vergabe der Transferleistungen anzuwenden und die Mittelvergabe besser den Erfordernissen der nachhaltigen Berggebietsentwicklung anzupassen.

These 9**Zertifizierungskonzept verlangt integrative Raumordnungspolitik**

Ein Zertifizierungskonzept für Labelregionen besitzt über die Regionalpolitik hinaus eine Reihe von weiteren wichtigen sektoriellen Anknüpfungsfeldern wie die Landwirtschaftspolitik, die Forstpolitik, die Umweltpolitik und die Verkehrspolitik. Alle diese Politikfelder sollten deshalb durch eine integrative Raumordnungspolitik kohärent gestaltet werden.

Die direkte Regionalpolitik ist nur für einen kleinen Teil der staatlichen Transfergelder zugunsten der Bergregionen zuständig. Weitaus höhere Subventionen fließen über die regionalpolitisch indirekt wirksamen Sektoralpolitiken, insbesondere die Landwirtschaft. Es ist daher wesentlich, alle relevanten Fach- und Verwaltungsstellen der Kantone und des Bundes in die Labelregionen-Strategie miteinzubinden. Die Labelregionen-Strategie kann darüber hinaus auch bei der Mittelvergabe von privaten Berggebiets-Organisationen von Interesse sein.

These 10**Wirkungsanalysen der Label-Strategie für nachhaltige Regionen**

Bund und Kantone sollten konkret prüfen, wie sich die Bewertung von Bergregionen nach Nachhaltigkeitskriterien und deren Zertifizierung als Labelregionen auf die Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung im Alpenraum auswirken wird.

Neben der technisch-operationellen Implementierung eines Bewertungs- und Zertifizierungssystems bedarf es eines gesellschaftspolitischen Prozesses, um die Kriterien und die Schwellenwerte zu bestimmen, nach welchen Labelregionen zu bestimmen sind. Die Anforderungen an Labelregionen müssen in der Bevölkerung und insbesondere in der Bergbevölkerung grundsätzlich akzeptiert sein, damit eine Labelregionen-Strategie in Zukunft erfolgreich sein kann.

Literatur

- ARBEITSGRUPPE UMWELTQUALITÄTSZIELE (2004): Die Veränderungen des Lebensraums Alpen dokumentieren. Indikatorensystem und Konzept für einen Alpenzustandsbericht. Abschlussbericht der Arbeitsgruppe "Umweltziele und Indikatoren" der Alpenkonvention (3. Mandatsphase), August 2004. Umweltbundesamt: Berlin.
- ARE (2005): Bundesamt für Raumentwicklung, Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK): Raumentwicklungsbericht. Bern.
- BAK (2003): Methodik des Regionalmodells für die Schweiz. BAK Basel Economics: Basel.
- BAK (2002): Projektvorschlag für ein Monitoring der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit des Alpenraums und seiner Regionen im internationalen und regionalen Vergleich. BAK Basel Economics: Basel.
- BATHELT H./GLÜCKLER J. (2002): Wirtschaftsgeographie. Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive. Stuttgart.
- BATHELT H./GLÜCKLER J. (2000): Netzwerke, Lernen und evolutionäre Regionalentwicklung. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie **44** (3)/ 167–182.
- BÄTZING, W. (2003): Die Alpen. Entstehung und Gefährdung einer europäischen Kulturlandschaft. München.
- BÄTZING, W. (2002): Der Stellenwert des Tourismus in den Alpen und seine Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung des Alpenraumes. In: LUGER K./REST F. (Hrsg.) (2002): Der Alpentourismus. Entwicklungspotenziale im Spannungsfeld von Kultur, Ökonomie und Ökologie. *Tourismus: transkulturell & interdisziplinär* **5**/ pp 175–196. Innsbruck.
- BÄTZING, W./PERLIK, W./DEKLEVA, M. (1996): Urbanization and depopulation in the Alps (with 3 Colored Maps). In: *MRD–Mountain Research and Development* **16** (4)/ 335–350.
- BAUMGARTNER, C. (2003): Prozessorientiertes Bewertungsschema für Nachhaltigkeit im Tourismus. Dissertation BOKU. Wien.
- BAUMGARTNER, C./SIEGRIST, D. (2006): Tourismus verändert die Alpen – können die Alpen den Tourismus verändern? Potenziale und Perspektiven des nachhaltigen Tourismus am Beispiel der Alpen. In: *Unterwegs in touristischen Landschaften. Festschrift für Felix Jülg zum 70. Geburtstag*. Hrsg. von der Österreichischen Gesellschaft für Wirtschaftsraumforschung, pp 73–83. Wien.
- BEHRINGER, J. (2004): Policy-Netzwerke für eine nachhaltige Entwicklung am Beispiel Gemeindefitzwerke und lokale Agenden. In: GAMERITH W. ET AL. (Hrsg.) (2004): *Alpenwelt – Gebirgswelten. Inseln, Brücken, Grenzen*. Tagungsband und wissenschaftliche Abhandlungen zum 54. Deutschen Geographentag, pp 739–748. Heidelberg/Bern.
- BFS (2003): Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bundesamt für Raumentwicklung: MONET. Monitoring der nachhaltigen Entwicklung. Schlussbericht Methoden und Resultate. (= Nachhaltige Entwicklung und regionale Disparitäten **21**). Neuenburg.
- BIRKMANN, J. (1999): Methoden für eine nachhaltige Raumentwicklung. Methoden und Konzepte der Indikatorenforschung. Dortmund.
- BOESCH, M. (2008): Wertschätzung und Wertschöpfung – Perspektiven für die "unrentable" Schweiz. In: BERNHARD R. (Hrsg.): *Wenn's an die Fundamente geht. Identifizieren*. Bern.

- tät, Veränderung und Zusammenhalt der Schweiz. (= Jahrbuch 2007/2008 der NHG – Neue Helvetische Gesellschaft). pp 107–114. Rüegger: Chur.
- BOESCH, M. (2007): Von unrentablen Räumen zu Label-Regionen. In: MAGEL H. (Hrsg.) *Ländliche Kommunen unter Druck – Wie kann der Partner "Ländliche Entwicklung" helfen?* 8. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung, 27. und 28. März 2006. (= Materialien **36**). pp 85–91. ILE-TUM: München.
- BOESCH, M. (2006a): Analysing the Influence of Cultural Differences on Regional Development in the Alps. EURAC Arbeitshefte/Quaderni **48** (= DIAMONT reports **1**). EURAC: Bozen.
- BOESCH, M. (2006b): Globalisierung vs. Regionalisierung. Das Alpenrheintal im globalen Standortwettbewerb. In: BROGGI, M.F. (Hrsg.) (2006): *Alpenrheintal – eine Region im Umbau. Analysen und Perspektiven der räumlichen Entwicklung.* (= Liechtenstein Politische Schriften **41**). pp 257–267. Liechtensteinische Akademische Gesellschaft: Vaduz.
- BOESCH, M. (2006c): Landmanagement für die «unrentable» Schweiz. In: *Geomatik Schweiz* **104** (10)/ 548–552.
- BOESCH, M. (2005): Alpine Economy. Transition from Subsistence to Global Competition / Economie alpine – d'une économie de subsistance a la concurrence mondiale. In: RGA – La revue de géographie alpine/Journal of alpine research **93** (2)/ 55–74.
- BOESCH, M. (2000): Alpenstadt 2000+. Regionale Transformationsprozesse im Spannungsfeld von Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion. In: BORSODORF A./PAAL M. (Hrsg.) (2000): *Die "Alpine Stadt" zwischen lokaler Verankerung und globaler Vernetzung. Beiträge zur regionalen Stadtforschung im Alpenraum.* (= ISR-Forschungsberichte **20**), pp 129–144. Wien.
- BOESCH, M. (1999): Demographische und sozioökonomische Transformation im Alpenraum. In: *Nachhaltige Nutzungen im Gebirgsraum. Publikation der Tagung "Forum für Wissen" vom 27./28. Oktober 1999 in Davos*, pp 21–24. Birmensdorf.
- BOESCH, M. (1989): Engagierte Geographie. Zur Rekonstruktion der Raumwissenschaft als politikorientierte Geographie. (= *Erdkundliches Wissen* **98**). Stuttgart.
- BOESCH, M./RENNER E./SIEGRIST D. (2008): "Brand-Scaping": From Traditional Cultural Landscapes to "Label Regions". A Strategic Scheme to Achieve Sustainable Regional Development in the Swiss Alps. In: MRD – Mountain Research and Development (Special Issue NFP48) **28** (2)/ 100–104.
- BOESCH, M./RENNER E./SIEGRIST D. (2007): Nachhaltigkeit mit Label honorieren. Von traditionellen Kulturlandschaften zu Labelregionen. Ein strategisches Steuerungselement zur nachhaltigen Regionalentwicklung im Schweizer Berggebiet. In: *TEC21* **45**/ 28–31.
- BORSODORF A./PAAL M. (Hrsg.) (2000): *Die "Alpine Stadt" zwischen lokaler Verankerung und globaler Vernetzung. Beiträge zur regionalen Stadtforschung im Alpenraum.* (= ISR-Forschungsberichte **20**). Wien.
- BROGGI, M.F. (Hrsg.) (2006): *Alpenrheintal – eine Region im Umbau. Analysen und Perspektiven der räumlichen Entwicklung.* (= Liechtenstein Politische Schriften **41**). pp 257–267. Liechtensteinische Akademische Gesellschaft: Vaduz.
- BROGGI, M./STAUB, R./RUFFINI, F. (1999): *Grossflächige Schutzgebiete im Alpenraum. Daten – Fakten – Hintergründe.* Berlin/Wien.

- BUSER, B. (2005): Regionale Wirtschaftskreisläufe und regionale Wachstumspolitik (= Dissertation ETH Zürich). Aachen.
- BUSER, B./GIULIANI, G./RIEDER, P. (2005): Festsetzung regionalpolitischer Prioritäten im Schweizer Alpenraum auf der Basis regionaler Input-Output-Tabellen – ein Überblick. In: *Geographica Helvetica* **60** (4)/ 230–238.
- BUWAL (2003a): Landschaft 2020. Erläuterungen und Programm. Synthese zum Leitbild des BUWAL für Natur und Landschaft. Bern.
- BUWAL (2003b): Landschaft 2020. Analysen und Trends. (= *Umwelt* **352**). Bern.
- CARABIAS-HÜTTER, V. ET AL. (2006): Fostering Sustainable Regional Development with Indicator Based Certification Procedures. In: SIEGRIST ET AL. (2006): Exploring the Nature of Management. Proceedings of the Third International Conference on Monitoring and Management of Visitor Flows in Recreational and Protected Areas. University of Applied Sciences Rapperswil, Switzerland, September 2006, pp 137–139. Rapperswil.
- CARABIAS-HÜTTER, V. ET AL. (2005): Zertifizierung. Konzept für einen indikatorenbasierten Zertifizierungsprozess von Bergregionen. (= Projekt FUNalpin – Arbeitsbericht **8**). St. Gallen.
- CARABIAS-HÜTTER, V./RENNER, E. (2004): Indikatoren. Nachhaltige Regionalentwicklung verstehen, messen, bewerten und steuern. (= Projekt FUNalpin – Arbeitsbericht **5**). St. Gallen.
- CARABIAS-HÜTTER, V. ET AL. (2004): Sustainable Regional Development in the Swiss Alps with an Indicator based Certification Procedure for Label Regions – the project FUNalpin. Interdisciplinary Mountain Research. (Young Scientist Conference 2, Stelvio National Park). Bern.
- CIPRA (2001): Internationale Alpenschutzkommission (Hrsg.): Alpenreport 2. Daten, Fakten, Probleme, Lösungsansätze. Bern.
- CIPRA (1998): Internationale Alpenschutzkommission (Hrsg.): Alpenreport 1. Daten, Fakten, Probleme, Lösungsansätze. Bern.
- DALY H./FARLEY J. (2004): Ecological economics. Principles and applications. Island Press: Washington/Covelo/London.
- DALY, H. (1992): Allocation, distribution, and scale. Towards an economics that is efficient, just, and sustainable. In: *Ecological Economics* **6**/ 185–193.
- DANIELZYK, R. (1998): Zur Neuorientierung der Regionalforschung – ein konzeptioneller Beitrag. (= Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung **17**). Oldenburg.
- DANIELZYK R./OSSENBRÜGGE J. (1996): Globalisierung und lokale Handlungsspielräume. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* **40** (1/2)/ 101–112.
- DIENER, R. ET AL. (2005): Die Schweiz – ein städtebauliches Portrait. ETH Studio Basel/Institut Stadt der Gegenwart. Birkhäuser: Basel/Boston/Berlin.
- DUJMOVITS, R. (1996): Eigenständige Entwicklung in ländlich-peripheren Regionen. Erfahrungen, Ansätze und Erfolgsbedingungen. Frankfurt/M.
- FLÜCKIGER H./FREY R. (2001): Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume. Zürich.
- FORRESTER, V. (1998): Der Terror der Ökonomie. Wien.

- GIDDENS, A. (1996): Konsequenzen der Moderne. Suhrkamp: Frankfurt/M.
- GRAF, H.G. (2000): Globale Szenarien. Megatrends im weltweiten Kräftespiel. Frankfurt/M.
- GROSS, P. (1994): Die Multioptionsgesellschaft. Suhrkamp: Frankfurt/M.
- HABERMAS, J. (1968): Erkenntnis und Interesse. Frankfurt/M.
- HÄDER, M. (2002): Delphi-Befragungen – ein Arbeitsbuch. Opladen.
- HAMMER, T./SIEGRIST, D. (2008): Protected Areas in the Alps – The Success Factors of Nature-Based Tourism and the Challenge for Regional Policy. In: GAIA 17 (1)/ 152–160.
- HAMMER, T. ET AL. (2007): Protected Areas and Regional Development in Europe. Towards a New Model for the 21st Century. In: Mose, I. (ed) (2007): Protected Areas and Regional Development in Europe, pp 233–246. Ashgate: London.
- HAMMOND, A. (1999): Projekt Erde. Szenarien für die Zukunft. München.
- HAMSCHMIDT, J. (2001): Wirksamkeit von Umweltmanagementsystemen. Stand der Praxis und Entwicklungsperspektiven. Dissertation HSG. St.Gallen.
- HAMSCHMIDT, J. (2000): Prozessorientiertes Umwelleistungsmanagement. Leitfaden zur Selbstbeurteilung. (= IWÖ-Diskussionsbeitrag **103**). Institut für Wirtschaft und Ökologie: St.Gallen.
- HARVEY, D. (1990): Between space and time. Reflections of the geographical imagination. In: AAAG **80**/ 418–434.
- HASSLACHER, P. (Hrsg.) (2000): Die Alpenkonvention – eine Dokumentation. Fachbeiträge des Oesterreichischen Alpenvereins. (= Alpine Raumordnung **17**). Innsbruck.
- HEINS, B. (1998): Soziale Nachhaltigkeit. Berlin.
- HEINTEL, M. (1998): Einmal Peripherie – immer Peripherie? Szenarien regionaler Entwicklung anhand ausgewählter Fallbeispiele. (= Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung **5**). Wien.
- HITZ, H. ET AL. (Hrsg.) (1995): Capitaes Fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich. Zürich.
- HOHL, U. (2005): Rückzug aus der Fläche. Wertschöpfung alternativer / konzentrierter Landschaftsnutzungen (= Projekt FUNAlpin – Arbeitsbericht **6**). St. Gallen.
- IPSEN, D. (1991): Stadt und Land – Metamorphosen einer Beziehung. In: HÄUSSERMANN, H. ET AL. (Hrsg.). Stadt und Raum. Soziologische Analysen (= Stadt, Raum und Gesellschaft **1**), pp 117–156. Pfaffenweiler.
- JOB, H./HARRER, B./METZLER, D. (2005): Ökonomische Effekte von Grossschutzgebieten. Untersuchung der Bedeutung von Grossschutzgebieten für den Tourismus und die wirtschaftliche Entwicklung der Region. (= BfN-Skripten **135**). Bonn.
- JOB, H./METZLER, D. (2005): Regionalökonomische Effekte von Grossschutzgebieten. In: Natur & Landschaft **80** (11)/ 465–471.
- KASTENHOLZ, H. ET AL. (1996): Nachhaltige Entwicklung. Zukunftschancen für Mensch und Umwelt. Springer: Berlin.
- KRUGMAN, P.R./OBSTFELD, M. (2008): International Economics Theory and Policy. Addison-Wesley: Boston
- KRUGMAN, P.R./WELLS, R. (2006): Economics. Worth Publishing: New York.

- KÜMIN, D./CARABIAS-HÜTTER, V./RENNER, E. (2005): Assessing Sustainable Regional Development with an Indicator based Certification Procedure for Label Regions. In: International Sustainability Conference 2005. Basel.
- LEUENBERGER, M. (2001): Alpenpolitik als Quelle für eine nachhaltige Entwicklung. In: CIPRA (2001): Alpenreport 2. Daten, Fakten, Probleme, Lösungsansätze, pp 145–146. Bern.
- LINTZMEYER, F./SIEGRIST, D./HASS, S. (2006): Key Success Factors for Sustainable Tourism in Protected Areas of the Alps. In: SIEGRIST, D. ET AL. (2006): Exploring the Nature of Management. Proceedings of the Third International Conference on Monitoring and Management of Visitor Flows in Recreational and Protected Areas. University of Applied Sciences Rapperswil, Switzerland, September 2006, pp 140–143. Rapperswil.
- LIPIETZ A. (2000): Die Grosse Transformation des 21. Jahrhunderts. Ein Entwurf der Politischen Ökologie. Münster.
- LIPIETZ, A. (1995): Der Regulationsansatz, die Krise des Kapitalismus und ein alternativer Kompromiss für die 90er Jahre. In: HITZ, H. ET AL. (Hrsg.) (1995): Capitales Fautes. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich, pp 90–122. Zürich.
- LIPIETZ, A. (1993): The local and the global – regional individuality or interregionalism? In: Transactions Institute of British Geographers N.S. **18/** 8–18.
- LUGER, K./REST, F. (Hrsg.) (2002): Der Alpentourismus. Entwicklungspotenziale im Spannungsfeld von Kultur, Ökonomie und Ökologie. Tourismus: transkulturell & interdisziplinär **5**. Innsbruck.
- MAIER, A. (2000): Nachhaltig, regional, entwickelt? "Sustainability" als Konzept für ländliche Regionen am Beispiel der Pyhrn-Eisenwurzten, Österreich. In: Raumforschung und Raumordnung **48** (2–3)/ 150–160.
- MASSARRAT, M. (1996): "Wohlstand" durch globale Kostenexternalisierung. In: Widerspruch. Beiträge zur sozialistischen Politik **31** (16)/ 5–18.
- MEIER-RIGAUD, G. (1994): Umweltpolitik mit Mengen und Märkten. Lizenzen als konstituierendes Element einer ökologischen Marktwirtschaft. Marburg.
- MIGGELBRINGG, J. (2002): Der gezähmte Blick. Zum Wandel des Diskurses über "Raum" und "Region" in humangeographischen Forschungsansätzen des ausgehenden 20. Jahrhunderts. (= Beiträge zur regionalen Geographie **55**). Leipzig.
- MINSCH, J. (2003): Nachhaltige Entwicklung – Vom Schlagwort zu Innovationsperspektiven für Unternehmen und Politik. Kurzfassung des Referats vom 10. Januar 2003 an der Universität Wien. Unveröffentlichtes Manuskript.
- MINSCH, J. ET AL. (1998): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Studie im Auftrag der Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" des 13. Deutschen Bundestages. Berlin/Heidelberg/New York.
- MINSCH, J. ET AL. (1996): Mut zum ökologischen Umbau. Innovationsstrategien für Unternehmen, Politik und Akteurnetze. Basel/Boston/Berlin.
- MOSE, I./WEIXLBAUMER, N. (2002): Naturschutz-Grossschutzgebiete und Regionalentwicklung. St. Augustin.
- MÜHLINGHAUS, S. (2002): Eigenständige Regionalentwicklung im Schweizer Berggebiet – Umsetzungsprozesse, Erfolgsaussichten und Förderansätze. (= Publikationen der Ostschweizerischen Geographischen Gesellschaft, NF **7**). St. Gallen.

- MÜLLER, S./REICHEN, S. (2005): Der andere Hotelführer. Zürich.
- NINCK, M. (1997): Zauberwort Nachhaltigkeit. Zürich.
- PERLIK, M. (2004): Regionalpolitische Koordinationserfordernisse im Alpenraum. Bestandesaufnahme und Handlungsoptionen. In: GAMERITH W. ET AL. (Hrsg.) (2004): Alpenwelt – Gebirgswelten. Inseln, Brücken, Grenzen. Tagungsband und wissenschaftliche Abhandlungen zum 54. Deutschen Geographentag, pp 707–716. Heidelberg/Bern.
- PERLIK, M. (2001): Alpenstädte – Zwischen Metropolisation und neuer Eigenständigkeit. (= Geographica Bernensia P 38). Bern.
- PERLIK, M./MESSERLI, P. (2003): Neuere Ansätze der Regionalentwicklung und ihre Implementierung in nationalen und internationalen Entwicklungsprogrammen. Geographisches Institut der Universität Bern: Bern.
- PETRINI, C. (2005): Buono, pulito e giusto. Principi di nuova gastronomia. Enaudi: Torino.
- PFEFFERKORN, W./MUSOVIC, Z. (2003): Analysing the interrelation between regional development and cultural landscape change in the Alps. (= Report of work package 2 of the Interreg 3b-Project REGALP). Wien.
- RANDZIO-PLATH, C. (Hrsg.) (2004): Wege aus der Krise. Plädoyer für eine Europäische Wachstums- und Investitionsoffensive. Baden-Baden.
- RIEDER, P./BUSER, B. (2005): Zur Wirtschaftsstruktur von Graubünden. In: Bündner Monatsblatt **34** (2)/ 129–151.
- ROMER, P.M. (1990): Endogenous Technological Change. In: Journal of Political Economy **98**/ 71–101.
- ROSCHIEWITZ, A. (1999): Der monetäre Wert der Kulturlandschaft. Eine Contingent Valuation Studie. Kiel.
- ROTH, U./SIEGRIST, D. (2004): Sozioökonomische Aspekte eines neuen Parkkonzeptes für grossflächige Schutzgebiete in der Schweiz. In: Tourismus Journal **8**/ 233–241.
- SAB (Hrsg.) (2006): Das Schweizer Berggebiet. Fakten und Zahlen. Bern.
- SCHERER, R./WALSER, M. (2002): Tenvors – Conceptual Framework for Monitoring Sustainable Regional Development. St.Gallen.
- SCHMID, C. (2005a): Stadt, Raum und Gesellschaft. Henri Lefèbvre und die Theorie der Produktion des Raumes. (= Sozialgeographische Bibliothek **1**). Stuttgart.
- SCHMID, C. (2005b): Theorie. Netzwerke – Grenzen – Differenzen. Auf dem Weg zu einer Theorie des Urbanen. In: DIENER, R. ET AL. (2005): Die Schweiz – ein städtebauliches Portrait. ETH Studio Basel/Institut Stadt der Gegenwart, pp 163–223. Birkhäuser: Basel, Boston, Berlin.
- SCHOLZ, R.W./TIETJE, O. (2002): Embedded case study methods. Integrating quantitative and qualitative knowledge. Thousand Oaks.
- SCHOLZ, R.W. ET AL. (Hrsg.) (2003): Appenzell Ausserrhoden: Umwelt – Wirtschaft – Region. (= ETH-UNS Fallstudie 2002). Zürich.
- SCHOLZ, R.W. ET AL. (Hrsg.) (2002): Landschaftsnutzung für die Zukunft – Der Fall Appenzell Ausserrhoden. (= ETH-UNS Fallstudie 2001). Zürich.
- SCHUTZGEBIETSTOURISMUS IN DEN ALPEN (2000): Eine Bestandesaufnahme der touristischen Infrastruktur und Besucherfrequenzen sowie relevanter Angaben zur regio-

- nalwirtschaftlichen Wertschöpfung. Hrsg. Réseau Alpin des Espaces Protégées und Schweizerische Akademie der Naturwissenschaften SANW. (= Les dossiers du Réseau Alpin 2). Gap.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2005a): Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP) vom 16.11.2005. Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2005b): Botschaft zur Teilrevision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (MHG) vom 23.2.2005. Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2002): Strategie Nachhaltige Entwicklung. Bern.
- SECO (2003): Naturnaher Tourismus in der Schweiz – Angebot, Nachfrage und Erfolgsfaktoren. Bericht der Forschungsstelle für Freizeit, Tourismus und Landschaft der Hochschule Rapperswil und Abteilung Sozialpsychologie II der Universität Zürich. Bern.
- SECO (2002): Neue Regionalpolitik. Bericht der Expertenkommission "Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik". Bern.
- SIEGRIST, D. (2006): Naturnaher Tourismus im Spannungsfeld zwischen Regionalwirtschaft und Alpenschutz. In: Jahrbuch Verein zum Schutz der Bergwelt 71, pp 105–124. München.
- SIEGRIST, D. (2005): Erfolgsfaktoren für ein nachhaltiges Tourismusmanagement in Naturparks. In: Nachhaltige Innovationsfaktoren für Ländliche Räume (2005). Fachbeiträge des Oesterreichischen Alpenvereins. (= Alpine Raumordnung 26), pp 31–36. Innsbruck.
- SIEGRIST, D. (2004): Optimisation and monitoring of the recreational value of natural forests: The example of the Alps. In: HAMOR, F.D./COMMARMOT, B. (eds.): Natural Forests in the Temperate Zone of Europe – Values and Utilisation, Conference Proceedings, International Conference in Mukachevo, October 13–17, 2003, pp 311–317. Swiss Federal Research Institute WSL: Birmensdorf.
- SIEGRIST, D. (2002a): Naturnahe Kulturlandschaften als Ausgangsbasis für Regionalparke in der Schweiz. Eine neue Perspektive der alpinen Gebietsschutzpolitik mit dem Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN). In: MOSE, I./WEIXLBAUMER, N. (2002): Naturschutz-Grossschutzgebiete und Regionalentwicklung, pp 155–192. St. Augustin.
- SIEGRIST, D. (2002b): Das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention. Zugpferd für eine integrative Tourismusentwicklung im Alpenraum. In: LUGER, K./REST, F. (Hrsg.) (2002): Der Alpentourismus. Entwicklungspotenziale im Spannungsfeld von Kultur, Ökonomie und Ökologie. Tourismus: transkulturell & interdisziplinär 5, pp 337–355. Wien.
- SIEGRIST, D. ET AL. (2007): Economic Potentials of Regional Nature Parks in Switzerland. A Case Study of the Planned Regional Nature Parks in the Canton of Berne. In: MOSE, I. (Ed.) (2007): Protected Areas and Regional Development in Europe. Ashgate Publishing: London.
- SIEGRIST D./LINTZMEYER, F. (2006): Wertschöpfungspotenzial und gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Pärken. In: Wirtschaftliche Zukunft alpiner Räume. Mit oder ohne Landwirtschaft? Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 44 (1)/ 127–141.
- SIEGRIST D./WASEM K./WEISS SAMPIETRO T. (2004): Testgebiete. Auswahlverfahren und Beschreibung der Testgebiete Safiental GR, Sernftal GL und Binntal VS. (= Projekt FUNalpin – Arbeitsbericht 2). St. Gallen.

- SIMMEN, H. ET AL. (2005): Die Alpen und der Rest der Schweiz: Wer zahlt – wer profitiert? Zürich.
- SPIESS, H./VON ALLMEN, M./WEISS SAMPIETRO, T. (2005): Szenarien. (= Projekt FUNalpin – Arbeitsbericht 7). St. Gallen.
- STALDER, U. (2001): Regionale Strategische Netzwerke als lernende Organisationen. Regionalförderung aus Sicht der Theorie sozialer Systeme. (= Geographica Bernensia G 68). Bern.
- STREMLow, M. (1998): Die Alpen aus der Untersicht – von der Verheissung der nahen Fremde zur Sportarena: Kontinuität und Wandel von Alpenbildern seit 1700. Bern/Stuttgart/Wien.
- STUPPÄCK, S./KÜMIN, D. (2005): Wertschöpfung und Investitionen. Regionale Wertschöpfungs- und Investitionsberechnungen für die Testgebiete Safiental GR, Sernftal GL und Binntal VS. (= Projekt FUNalpin – Arbeitsbericht 4). St. Gallen.
- THIERSTEIN, A. ET AL. (Hrsg.) (1997): Tatort Region – Veränderungsmanagement in der Regional- und Gemeindeentwicklung. Baden-Baden.
- THIERSTEIN, A./WALSER, M. (2000): Die nachhaltige Region. Ein Handlungsmodell. (= Beiträge zur Regionalwirtschaft 8). Bern/Stuttgart/Wien.
- TREMMEl, J. (2003): Nachhaltigkeit als politische und analytische Kategorie. München/Wiesbaden.
- ULRICH, P./WAXENBERGER, B. (Hrsg.) (2002): Standards und Labels I. Grundlagen ethisch orientierter Produktauszeichnungen. (= Berichte des Instituts für Wirtschaftsethik Universität St.Gallen 94). St.Gallen.
- UNCED (1987): United Nation Commission on Environment and Development. Our Common future ("Brundtland Report"). Paris.
- WACHTER, D./SCHMID, P. (2003): Internalisierungsorientierte Regionalpolitik: Blick aus der Praxis auf ein theoretisches Konzept. Fallbeispiel Schweiz. In: GAMERITH, W. ET AL. (Hrsg.) (2004): Alpenwelt – Gebirgswelten. Inseln, Brücken, Grenzen. Tagungsband und wissenschaftliche Abhandlungen zum 54. Deutschen Geographentag, pp 683–692. Heidelberg/Bern.
- WEISS SAMPIETRO, T./SPIESS, H./HOHL, U. (2004): Transfer. Struktur und Dynamik von Transfers in die Testgebiete Safiental GR, Sernftal GL und Binntal VS. (= Projekt FUNalpin – Arbeitsbericht 3). St. Gallen.
- WESSELY, H./GÜTHLER, A. (2004): Alpenpolitik in Deutschland. Anspruch und Realität. BUND Naturschutz in Bayern: München.
- WÖHLER, K.-H. (2002): Die alten Alpen? Nachhaltigkeit und bewahrender Fortschritt. In: LUGER, K./REST, F. (Hrsg.) (2002): Der Alpentourismus. Entwicklungspotenziale im Spannungsfeld von Kultur, Ökonomie und Ökologie. Tourismus: transkulturell & interdisziplinär 5, pp 269–280. Innsbruck.

WEITERE PUBLIKATIONEN

Reflexionen zum Abschluss des NFP 48

Bernard Lehmann, Urs Steiger, Michael Weber
Landschaften und Lebensräume der Alpen
Zwischen Wertschöpfung und Wertschätzung
Reflexionen zum Abschluss des Nationalen Forschungsprogramms 48 / Schlussbericht NFP 48
2007, 108 Seiten, zahlreiche Abb. und Fotos, 4-farbig,
Format 20 x 24 cm broschiert, CHF 25.–/EUR 15.90 (D)
dt. Ausgabe: ISBN 978-3-7281-3142-3
frz. Ausgabe: ISBN 978-3-7281-3143-0
ital. Ausgabe: ISBN 978-3-7281-3144-7

Thematische Synthesen NFP 48

Norman Backhaus, Claude Reichler, Matthias Stremlow
Alpenlandschaften – Von der Vorstellung zur Handlung
Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt I
«Prozesse der Wahrnehmung»
2007, 136 Seiten, zahlreiche Abbildungen, z.T. farbig,
Format 20 x 24 cm, gebunden, CHF 36.–/EUR 24.– (D),
dt. Ausgabe: ISBN 978-3-7281-3119-5
frz. Ausgabe: ISBN 978-3-7281-3120-1

Jürg Stöcklin, Andreas Bosshard, Gregor Klaus,
Katrinn Rudmann-Maurer, Markus Fischer
Landnutzung und biologische Vielfalt in den Alpen
Fakten, Perspektiven, Empfehlungen
Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt II
«Land- und Forstwirtschaft im alpinen Lebensraum»
2007, 192 Seiten, zahlreiche farbige Abbildungen,
Fotos und Tabellen, Format 20 x 24 cm, gebunden
CHF 42.–/EUR 28.– (D)
dt. Ausgabe: ISBN 978-3-7281-3128-7
frz. Ausgabe: ISBN 978-3-7281-3129-4

Helen Simmen, Felix Walter
**Landschaft gemeinsam gestalten –
Möglichkeiten und Grenzen der Partizipation**
Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt III
«Zielfindung und Gestaltung»
2007, 144 Seiten, zahlr. Abb., durchgehend zweifarbig,
Format 20 x 24 cm, gebunden, CHF 38.–/EUR 25.– (D)
dt. Ausgabe: ISBN 978-3-7281-3113-3
frz. Ausgabe: ISBN 978-3-7281-3114-0

Helen Simmen, Felix Walter, Michael Marti
Den Wert der Alpenlandschaften nutzen
Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt IV
«Raumnutzung und Wertschöpfung»
2006, 212 Seiten, durchgehend farbig, zahlreiche
Abbildungen, Format 20 x 24 cm, gebunden
CHF 48.–/EUR 32.50 (D)
dt. Ausgabe: ISBN 978-3-7281-3080-8
frz. Ausgabe: ISBN 978-3-7281-3081-5

**Ausführliche Informationen zu allen bereits
erschienenen Bänden unter www.vdf.ethz.ch**

Forschungsberichte NFP 48

Peter Knoepfel, Jean-David Gerber
Institutionelle Landschaftsregime
Institutional Landscape Regimes
2008, 160 Seiten, zweisprachig D/E, zahlreiche Grafiken,
Format 16 x 23 cm broschiert
CHF 48.–/EUR 32.– (D), ISBN 978-3-7281-3115-7

Wilfried Haeberli et al.
GISALP
2007, 214 Seiten, zahlreiche Abbildungen und Tabellen,
Format 16 x 23 cm broschiert
CHF 48.–/EUR 32.50 (D), ISBN 978-3-7281-3101-0

Urs Müller
Die Kraft der Bilder in der nachhaltigen Entwicklung
Die Fallbeispiele UNESCO Biosphäre Entlebuch und
UNESCO-Weltnaturerbe Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn
2007, 312 Seiten, zahlreiche Abbildungen und Fotos,
Format A4, broschiert
CHF 78.–/EUR 52.– (D), ISBN 978-3-7281-3141-6

Peter Zumthor, Ivan Beer, Jon Mathieu u.a.
**Wieviel Licht braucht der Mensch, um leben zu können,
und wieviel Dunkelheit? / Di quanta luce ha bisogno l'uomo
per vivere e di quanta oscurità?**
Accademia di architettura dell'Università
della Svizzera italiana (ed.)
2006, 224 Seiten, Text deutsch/italienisch, zahlreiche Foto-
grafien (s/w und farbig), Format 24 x 13,5 cm, gebunden
CHF 48.–/EUR 34.– (D), ISBN 978-3-7281-3038-9

Elke Staehelin-Witt, Raymond Saner,
Beatrice Wagner Pfeifer
Verhandlungen bei Umweltkonflikten
2005, 192 Seiten, zahlreiche Abbildungen,
Format 16 x 23 cm, broschiert
CHF 48.–/EUR 32.50 (D), ISBN 978-3-7281-3016-7
vergriffen, als E-Book erhältlich

Helen Simmen, Michael Marti,
Stephan Osterwald, Felix Walter
Die Alpen und der Rest der Schweiz: Wer zahlt – wer profitiert?
2005, 136 Seiten, zahlreiche grafische Darstellungen
und Karikaturen, Format 16 x 23 cm, broschiert
CHF 32.–/EUR 22.– (D), ISBN 978-3-7281-3013-6

In Vorbereitung

Ariane Walz, Christian Gloor, Peter Bebi, u.a.
Virtuelle Welten – reale Entscheide?
Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt V
2009, ca. 96 Seiten, zahlreiche farbige Abbildungen
und Fotos, Format 20 x 24 cm, gebunden
mit Begleit-CD-ROM, ca. CHF 38.– / EUR 24.80 (D)
dt. Ausgabe: ISBN 978-3-7281-3202-4
engl. Ausgabe: ISBN 978-3-7281-3203-1

Forschungsbericht NFP 48

Labelregionen

Strategie für eine nachhaltige Regionalentwicklung im Alpenraum

Das Schweizer Berggebiet befindet sich im Umbruch und sucht nach neuen Perspektiven. Der nach wie vor hohen ideellen Wertschätzung für die Alpenwelt steht eine abnehmende kommerzielle Wertschöpfung in den peripheren Gebieten gegenüber. Ohne touristische Infrastrukturen bleiben die Existenzmöglichkeiten sehr bescheiden. Wie können in dieser Situation die Ziele einer nachhaltigen Regionalentwicklung konkret umgesetzt werden? Dieses Buch präsentiert Analysen und Antworten, indem ein Konzept für die Schaffung von «Labelregionen» vorgeschlagen wird. Daraus könnte sich eine neue «Alpenpolitik» entwickeln.

Labelregionen zeichnen sich gegenüber anderen Regionstypen besonders durch die konsequente Umsetzung nachhaltiger Entwicklungsziele aus. Solche Regionen sollen in Zukunft nicht nur bei der Vergabe staatlicher Transfergelder bevorzugt behandelt werden, sondern auch vom wachsenden Markt für Nachhaltigkeitsprodukte besonders profitieren können. Mit der Förderung der Labelregionen kann zukünftig die Allokation von staatlichen Transferzahlungen so gestaltet werden, dass daraus ein möglichst hoher Nachhaltigkeitseffekt resultiert. Eine Zertifizierungsstrategie für Labelregionen, die in der Regionalpolitik und in den Sektoralpolitiken berücksichtigt wird und deren Label wirksam vermarktet wird, könnte die wirtschaftlichen Überlebenschancen strukturschwacher Randgebiete in Zukunft deutlich verbessern.

Autoren: Dominik Siegrist, Martin Boesch, Erich Renner

Unter Mitarbeit von: Vicente Carabias-Hütter, Urs Hohl, David Kümin, Susanne Schmid-Keller, Harry Spiess, Silvia Stuppäck, Karin Wasem, Thea Weiss Sampietro

Diese Publikation wird unterstützt durch den Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 48 «Landschaften und Lebensräume der Alpen».

Diese Publikation ist auch als E-Book erhältlich (open access). DOI 10.3218/3204-8