

Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP)

vom 16. November 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit Antrag auf Zustimmung den Entwurf zum Bundesgesetz über Regionalpolitik.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2000 | P | 00.3656 | Regionalpolitik überdenken (N 23.3.01, Robbiani) |
| 2001 | P | 01.3003 | Regionalpolitik. Behebung der bestehenden Mängel und bessere Koordination der verschiedenen Instrumente (N 7.3.01 Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR 00.075) |
| 2001 | P | 01.3017 | Neue strategische Ausrichtung der Regionalpolitik (S 19.6.01 Kommission für Wirtschaft und Abgaben SR) |
| 2002 | P | 02.3171 | Begleitmassnahmen für Bergbahnen (S 12.6.02, Epiney) |
| 2002 | P | 02.3753 | Beschleunigung der Regionalpolitik (N 21.3.03, Robbiani) |
| 2003 | P | 03.3015 | Neue Regionalpolitik. Finanzierung (N 3.10.03, Gadien) |
| 2003 | P | 03.3136 | Neue Regionalpolitik. Konferenz für die Entwicklung des ländlichen Raumes und der Berggebiete (S18.6.03, Stadler) |
| 2003 | P | 03.3140 | Zukunft der Bergregionen (N 20.6.03, Chevrier) |
| 2004 | P | 04.3574 | Bilanz der aktuellen Regionalpolitik als Grundlage der NRP (S 16.12.04, Berset) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

16. November 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die Wurzeln der aktuellen regionalpolitischen Instrumente reichen in die 1970er Jahre zurück. Mit der Bildung von Regionen und der Förderung von Infrastrukturvorhaben steuerte der Bund der Abwanderung aus dem Berggebiet entgegen. In monostrukturierten Regionen versuchte er mit einzelbetrieblichen Fördermassnahmen den wirtschaftlichen Strukturwandel zu unterstützen. Dieses regionalpolitische Instrumentarium wurde im Laufe der Jahre den neuen Entwicklungen und Herausforderungen angepasst und mit weiteren Massnahmen angereichert. So kam unter anderem Mitte der 1990er Jahre die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (INTERREG) und die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (Regio Plus) dazu.

Die Investitionshilfe für Berggebiete und die Massnahmen auf Grund des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete wurden im Jahre 2004 umfassend evaluiert. Die Ergebnisse bestätigten die Annahmen, welche in den vergangenen fünf Jahren bereits zu zahlreichen Vorstößen im Parlament geführt hatten. Das regionalpolitische Instrumentarium hat im Laufe der Zeit an Wirksamkeit eingebüßt und ist durch seine Anreicherung unübersichtlich geworden.

Der Bundesrat hat deshalb in seine Legislaturplanung 2003–2007 ein Projekt für eine Neue Regionalpolitik aufgenommen. Diese neue Konzeption und die Konzentration der Regionalpolitik auf Kernaufgaben drängten sich auch wegen der Weiterentwicklung anderer raumwirksamer Politiken auf. Der NFA und die Grundversorgungspolitik des Bundes werden künftig die interregionalen Ausgleichs- und Versorgungsaufgaben übernehmen. Auch die Agrarpolitik wird mit ihrem politischen Programm 2011 einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung und zum Strukturwandel im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum leisten.

Das Hauptproblem dieser Gebiete besteht im fehlenden regionalen Wachstum, das sich in einem ungenügenden Angebot an wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen niederschlägt.

Die Neue Regionalpolitik zielt deshalb auf die Stärkung der regionalen Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit ab. Durch die Verbesserung regionaler Standortfaktoren sollen Wachstumsimpulse geschaffen werden. Zudem erlangen in wettbewerbsfähigen Wertschöpfungssystemen wirtschaftsbezogene Infrastruktureinrichtungen, welche Standortfaktoren wie das Verhalten der Institutionen gegenüber der Wirtschaft und der Zugang zu Wissen sowie Unternehmensnetzwerke immer grösere Bedeutung.

Das Ziel der Neuen Regionalpolitik soll anhand von drei strategischen Ausrichtungen erreicht werden. Im Vordergrund steht die Förderung von Initiativen, Programmen und Projekten zur Stärkung der Innovationskraft, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen. Die zwei anderen Ausrichtungen unterstützen und flankieren diese Hauptstossrichtung. Sie umfassen die Stärkung der Kooperation und die Nutzung von Synergien zwischen Regionalpolitik und raumwirksamen Sektoralpolitiken des Bundes sowie den Aufbau und Betrieb eines integralen Wis-

senssystems über die Regionalentwicklung, die Aus- und Weiterbildung für regionale Akteure und die systematische Evaluation der Wirksamkeit.

Die Neue Regionalpolitik wirkt zugunsten des Berggebietes, des weiteren ländlichen Raumes sowie der Grenzregionen. Diese Gebiete verfügen nicht über ausreichende eigene Mittel, um sich im immer härteren Standortwettbewerb behaupten zu können. Sie können auch nicht von entsprechenden Förderungsmöglichkeiten der EU und der Nachbarländer profitieren. Wie die Erfahrungen zeigen, sind für die wirtschaftliche Entwicklung funktionale räumliche Zusammenhänge sehr wichtig, während institutionelle Grenzen in den Hintergrund rücken. Aus diesem Grund soll mit der Neuen Regionalpolitik über einen wirkungsorientierten Ansatz räumlich variabel auf die Bedürfnisse eingegangen werden können («variable Geometrie»).

Zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik schlägt der Bundesrat in einem ersten Schritt ein neues Bundesgesetz vor, das die bisherigen Instrumente – soweit zweckmäßig – zusammenführt und auf die neuen Herausforderungen ausrichtet. Darüber hinaus soll mit einem knappen Gesetzesrahmen den Behörden die Möglichkeit eröffnet werden, rasch auf sich verändernde Herausforderungen zu reagieren.

Das Gesetz ist jedoch zeitlich beschränkt und kann nur mit Mehrjahresprogrammen umgesetzt werden, die den Eidg. Räten periodisch erlauben, die Umsetzungsschwerpunkte zu definieren und die entsprechenden Kredite zu beschliessen, gleichzeitig aber auch anhand von Evaluationen die Wirksamkeit der Instrumente besser zu überprüfen. Der Bundesrat wird die Botschaft zum ersten Mehrjahresprogramm 2008–2015 noch vor der Legislatur 2007–2011 vorlegen.

Die Neue Regionalpolitik soll durch einen Fonds für Regionalentwicklung finanziert werden, der durch Darlehensrückflüsse aus Infrastrukturdarlehen und neue Einlagen durch den Bund alimentiert wird. Die Finanzierung mit einem mehrjährigen Zahlungsrahmen zur weiteren Aufnung des Fonds für Regionalentwicklung wird mit dem ersten Mehrjahresprogramm zu beschliessen sein. Der Bundesrat geht davon aus, dass mit jährlichen Einlagen in der Grössenordnung von 30 Millionen Franken eine längerfristige Fondserhaltung möglich sein wird. Die Durchschnittskosten lägen somit etwa bei der Hälfte der Aufwendungen der vergangenen Jahre, wären aber um knapp einen Drittel höher als im derzeitigen Finanzplan vorgesehen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	232
Abkürzungen	237
1 Grundzüge der Vorlage	239
1.1 Ausgangslage	239
1.1.1 Die bisherige direkte Regionalpolitik des Bundes	239
1.1.1.1 Verankerung in der Verfassung	239
1.1.1.2 Bundesgesetz vom 28. Juni 1974 und 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG)	240
1.1.1.3 Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1995 zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (BWE)	241
1.1.1.4 Flankierende Instrumente der ersten Generation der Regionalpolitik	242
1.1.1.5 Erlasse der zweiten Generation der Regionalpolitik	243
1.1.2 Für die Regionalpolitik massgebende Entwicklungstrends	245
1.1.2.1 Bevölkerungsentwicklung	245
1.1.2.2 Wirtschaftliche Entwicklung	246
1.1.2.3 Räumliche Konzentration	247
1.1.3 Politische Rahmenbedingungen	248
1.1.3.1 Querschnittsorientierte Konzepte	248
1.1.3.2 Wachstums- und Innovationspolitik	249
1.1.3.3 Ausgleichs- und Versorgungspolitik	250
1.1.3.4 Auswahl raumrelevanter wirtschaftspolitischer Bereiche des Bundes	251
1.1.3.5 Internationale Trends und Entwicklungen	252
1.2 Ziele der neuen Gesetzesgrundlage	253
1.3 Ergebnisse der Vernehmlassung	253
1.4 Optimierung der Vorlage gemeinsam mit den Kantonen	254
1.5 Konzeption der Neuen Regionalpolitik (NRP)	255
1.5.1 Positionierung	255
1.5.2 Ziel	256
1.5.3 Grundsätze	256
1.5.4 Sachlicher Geltungsbereich	258
1.5.4.1 Die drei Ausrichtungen der Neuen Regionalpolitik	258
1.5.4.2 Ausrichtung 1: Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen	259
1.5.4.3 Ausrichtung 2: Koordination, Kooperation und Synergien der NRP mit den Sektoralpolitiken	263
1.5.4.4 Ausrichtung 3: Entwicklung des Wissenssystems Regionalentwicklung, Qualifizierung des Regionalmanagements und Controlling/Evaluation	264
1.5.5 Räumlicher Wirkungsbereich der eingesetzten Mittel und Kriterien für deren Einsatz	266
1.5.5.1 Förderung von Berggebieten, von weiteren ländlichen Räumen und von Grenzregionen	266
1.5.5.2 Steuerung des Mitteleinsatzes	266

1.5.6 Förderinstrumente	268
1.5.6.1 Gewährung von Finanzhilfen und Darlehen	268
1.5.6.2 Finanzierung von Aktivitäten der Ausrichtungen 2 und 3	269
1.5.6.3 Steuererleichterungen	269
1.6 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	269
1.6.1 Finanzierungsmechanismus	269
1.6.2 Finanzielle Leistungen der NRP	270
1.6.3 Kosten für den Bund	271
1.7 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	271
1.8 Umsetzung	272
1.8.1 Einheitliche rechtliche Grundlage	272
1.8.2 «Good Governance»	272
1.8.3 Enge Zusammenarbeit Bund – Kantone	273
1.8.4 Mehrjahresprogramme des Bundes, kantonale Umsetzungsprogramme	273
1.8.5 Nachhaltigkeit	275
1.8.6 Peripherie und schlecht erreichbare Gebiete	276
1.9 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	277
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	277
2.1 Ingress	277
2.2 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	277
2.3 2. Abschnitt: Massnahmen	280
2.4 3. Abschnitt: Umsetzung	288
2.5 4. Abschnitt: Finanzierung	290
2.6 5. Abschnitt: Rechtsschutz	292
2.7 6. Abschnitt: Schlussbestimmungen	292
3 Weiterführung bisherigen Rechts bis zur Inkraftsetzung des neuen Gesetzes	294
4 Auswirkungen	295
4.1 Auswirkungen auf den Bund	295
4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	296
4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	297
5 Verhältnis zur Legislaturplanung	298
6 Rechtliche Aspekte	298
6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	298
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	298
6.3 Erlassform	300
6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse und Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz	300
6.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	300
Glossar	302
Literaturverzeichnis	305

Bundesgesetz über Regionalpolitik (<i>Entwurf</i>)	309
Bundesgesetz über die Förderung der schweizerischen Beteiligung an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (INTERREG III) in den Jahren 2000–2006 (<i>Entwurf</i>)	319
Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (<i>Entwurf</i>)	321
Bundesbeschluss über Bürgschaften und Zinskostenbeiträge für Investitionsvorhaben und überbetriebliche Finanzhilfen in wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten (<i>Entwurf</i>)	323
Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (<i>Entwurf</i>)	325

Abkürzungen

AP	Agrarpolitik
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BAK	Basel Economics
BFS	Bundesamt für Statistik
BFT	Bildung, Forschung, Technologie
BG	Bundesgesetz
BGB	Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten
BIP	Bruttoinlandprodukt
BIP/Kopf	Bruttoinlandprodukt pro Kopf
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	Bundesverfassung
BWE	Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete
BWG	Bundesamt für Wasser und Geologie
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EVD	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GBZ	Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen
GLA	Geografisch-topografischer Lastenausgleich
HKG	Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredits
IHG	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOSEREG	Konferenz der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der Schweizer Bergregionen
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz
NR	Nationalrat
NRP	Neue Regionalpolitik
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
RKGK	Regierungskonferenz der Gebirgskantone
ROK	Raumordnungskonferenz des Bundes
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGH	Schweiz. Gesellschaft für Hotelkredit
SR	Ständerat
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz

UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VDK	Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren
WAK-S bzw. WAK-N	Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats bzw. des Nationalrats
WTO	World Trade Organization
WTT	Wissens- und Technologietransfer

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Während mehr als hundert Jahren wurde in der Schweiz die Bevölkerungsabwanderung aus wirtschaftsschwachen in wirtschaftsstarken Regionen toleriert, teilweise sogar unterstützt. Arbeitskräfte, die aus Branchen mit tiefer in solche mit hoher Produktivität wechselten, erhielten attraktive Löhne. Dieser bessere Einsatz der Arbeitskräfte bewirkte ein hohes Wachstum für die gesamte Volkswirtschaft.

In der Folge der Wohlstandssteigerung der Nachkriegsjahrzehnte wurde die Abwanderung aus dem Berggebiet zunehmend als unerwünscht betrachtet. Mitte der 1970er Jahre wechselte die Politik zur aktiven Unterstützung von Problemregionen. Für diese «klassische» *Regionalpolitik* war kennzeichnend, dass sie sich auf die Förderung von wirtschaftlich benachteiligten Gebieten konzentrierte: die Alpen und Voralpen, den Jurabogen sowie die von Arbeitslosigkeit betroffenen Textil-, Uhren- und Maschinenregionen im ländlichen und kleinstädtischen Mittelland.¹

In den 1990er Jahren haben sich die übergeordneten Rahmenbedingungen grundlegend gewandelt, sodass die weitgehend erfolgreiche bisherige Regionalpolitik überprüft werden muss. Die voranschreitende Globalisierung und die verstärkte europäische Integration mit dem sich intensivierenden internationalen Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte um mobile Produktionsfaktoren stellen neue Herausforderungen dar. Die Regionen müssen den sich laufend verändernden Ansprüchen und Interessen Rechnung tragen.² Sie haben die Rahmenbedingungen ihres Wirtschaftsstandortes an die neuen Voraussetzungen anzupassen, um für mobile Ressourcen attraktiver zu sein. Sie müssen sich als *lernende Regionen* im anhaltenden Strukturwandel bewegen.

Diese Entwicklungen beeinflussen auch die konzeptionelle und strategische Ausgestaltung der Regionalpolitik: Die Regionalpolitik muss vermehrt *Begleiterin des Strukturwandels* werden. Zukünftig ist das Augenmerk besonders auf die Steigerung der regionalen Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit zu legen. Mittelbar trägt die Regionalpolitik damit auch zum Abbau räumlicher Disparitäten bei. Dabei ist sie dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet.

1.1.1 Die bisherige direkte Regionalpolitik des Bundes

1.1.1.1 Verankerung in der Verfassung

Der Bund hat sich beim Einsatz direkter regionalpolitischer Instrumente stets auf die *Wirtschaftsartikel* der Bundesverfassung abgestützt. Heute wird er durch Artikel 103 der Bundesverfassung ermächtigt, eine explizite regionale Strukturpolitik zu betreiben. Er kann wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemaßnahmen zur

¹ Zur Entwicklung der schweizerischen Regionalpolitik vgl. Frey, R.L. (1985).

² Vgl. Bieger, Th., Scherer, R. (2003).

Sicherung von deren Existenz nicht ausreichen. Dabei kann er nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

1.1.1.2 Bundesgesetz vom 28. Juni 1974 und 21. März 1997³ über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG)

Die heutige Regionalpolitik des Bundes basiert auf dem gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzept des Bundes aus dem Jahre 1971. Mit der Zeit wurde sie durch weitere Instrumente ergänzt.

Den wichtigsten Pfeiler der expliziten Regionalpolitik stellt das IHG dar. Es bezweckt, durch Regionalisierung und Förderung von Infrastrukturinvestitionen die Existenzbedingungen im Berggebiet zu verbessern und so die Abwanderung aufzuhalten. Innerhalb weniger Jahre wurden 54 Bergregionen gebildet und dazu verpflichtet, regionale Entwicklungskonzepte auszuarbeiten. Für deren Umsetzung richteten die Regionen Geschäftsstellen ein, zu deren Betrieb der Bund seit 1979 Finanzhilfen von durchschnittlich 4 Millionen Franken pro Jahr leistet.

Seit 1974 hat der Bund einen Fonds von 1,5 Milliarden Franken geäufnet, aus dem er Finanzhilfen (Darlehen und Zinskostenbeiträge) an Infrastrukturvorhaben gewährt. Die Kantone haben sich gleichwertig an der Finanzierung der geförderten Infrastrukturvorhaben zu beteiligen. Im Rahmen der IHG-Revision von 1997 wurde zum einen das Ziel dieses Gesetzes modifiziert und zum andern der Vollzug vollumfänglich an die Kantone und Regionen delegiert. Das IHG soll seither vornehmlich einen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklungsvoraussetzungen und der Wettbewerbsfähigkeit im Berggebiet leisten sowie Anreize zur vermehrten Nutzung regionaler Potenziale schaffen.

Von 1974 bis Mitte 2005 wurden rund 8650 Projekte mit Investitionshilfen von insgesamt knapp 3,0 Milliarden Franken unterstützt. Das dadurch im Berggebiet mitfinanzierte Investitionsvolumen erreicht 19,6 Milliarden Franken.

Evaluation des IHG von 2004

Eine im Jahr 2004 vom Bund veranlasste Evaluation des IHG kommt zu folgenden Schlüssen:⁴

Entwicklung der IHG-Regionen

Die Bevölkerungsentwicklung im Berggebiet verlief insgesamt positiv. Die Abwanderung aus den extrem peripheren Gebieten wurde durch die Regionszentren zum Teil aufgefangen, hat sich aber seit 1995 wieder verstärkt.

Ebenfalls mehrheitlich positiv entwickelte sich die Erwerbssituation. Seit 1995 ist allerdings ein deutlich stärkerer Rückgang, resp. seit 1998 ein deutlich schwächerer Anstieg der Beschäftigungszahlen im Berggebiet festzustellen.

³ SR 901.1. Das erste IHG aus dem Jahre 1974 wurde 1997 grundlegend überarbeitet.

⁴ Vgl. IDT-HSG/CEAT (2004).

Die wirtschaftliche Dynamik hat sich in den IHG-Regionen als wesentlich geringer erwiesen als ausserhalb des Berggebietes. Weiterhin beträchtlich sind die Einkommensdisparitäten. Einzelne Regionen hinken massiv hinter den schweizerischen Durchschnittswerten her.

Zielerreichung

Das Ziel der Verbesserung der Existenzbedingungen bzw. der Erhöhung der Wohnattraktivität im Berggebiet wurde weitgehend erfüllt. Der Ausbau der Basisinfrastruktur glich das entsprechende Defizit aus. Das Berggebiet verfügt heute über eine infrastrukturelle Grundausstattung, die mit derjenigen der anderen Landesteile vergleichbar ist.

Kritisch beurteilt wird das Ziel der Erhaltung der soziokulturellen Eigenständigkeit und Vielfalt. Die Fähigkeit der Regionen zur Selbststeuerung ist relativ gering geblieben (wenig Unternehmertum, selektive Abwanderung).

Eher negativ fällt die Bilanz in Bezug auf die Verbesserung von Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit aus. Es wurden nur wenige Projekte gefördert, die direkt Innovationsprozesse auslösten oder neue, dauerhafte Arbeitsplätze schufen.

1.1.1.3

Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1995⁵ zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (BWE)

Der *Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen* (sog. «Bonny-Beschluss»), eine Antwort auf die Uhrenkrise der Siebziger Jahre, ergänzte 1978 das Förderinstrumentarium der Regionalpolitik. Der BWE hatte das Ziel, mittels einzelbetrieblicher Förderung zur wirtschaftlichen Diversifikation monostrukturierter Regionen beizutragen, besonders der Regionen, in denen die Uhren- und die Textilindustrie vorherrschte. Der BWE stellte folgende neue Instrumente zur Verfügung: Bürgschaften, Zinskostenbeiträge sowie Steuerermässigungen. Seine Geltungsdauer war bis 1984 befristet, sie wurde aber dreimal – 1984, 1995 und 2001 – verlängert. Im Zuge dieser Verlängerungen wurde der räumliche Geltungsbereich ausgedehnt, da die regionalen Monostrukturen inzwischen weitgehend überwunden waren. Heute umfasst er 27 Prozent der schweizerischen Bevölkerung. Bei der Verlängerung von 2001 kam das Instrument überbetrieblicher Hilfen hinzu.

Bis Ende 2004 wurden 919 Projekte mit einem Total von 26 000 Arbeitsplätzen, unterstützt. Der Bund leistete Zinskostenbeiträge im Umfang von 50 Millionen Franken, die Beteiligung an Bürgschaftsverlusten erreichte 50 Millionen Franken. Unter Einbezug der erforderlichen gleichwertigen Leistung der Kantone, erreicht die Förderung rund 200 Millionen Franken, bzw. 8 Millionen pro Jahr. Steuererleichterungen sind in diesem Betrag nicht enthalten. Erhebungen bei den Kantonen für das Jahr 2003 ergaben die Summe von 103 Millionen Franken Erleichterungen bei den direkten Bundessteuern. 30 Prozent dieser Erträge sollen indessen wieder an die Kantone zurückgeflossen sein. Zudem sei – im Fall einer Besteuerung – ein beträchtlicher Teil der Gewinne nicht in der Schweiz ausgewiesen worden.

⁵ SR 951.93

Evaluation des BWE

Der BWE wurde 2004 ebenfalls evaluiert.⁶ Das Instrument wurde je nach Sprachregion stark unterschiedlich beurteilt. In der Deutschschweiz bestehen zahlreiche Vorbehalte; in der Romandie hingegen, wo der Beschluss häufiger als Instrument der Wirtschaftsförderung eingesetzt wird, sind die Ansichten dazu mehrheitlich positiv.

Zielerreichung

Die Evaluatoren zeigen auf, dass die Effekte auf der Ebene der begünstigten Regionen schwach sind. Die Zahl der dank diesen Massnahmen geschaffenen Arbeitsplätze (zwischen 1996 und 2003 brutto 11 900) ist zu gering, um als wesentlicher Entwicklungsfaktor der untersuchten Regionen wahrgenommen zu werden. Im Kanton Neuenburg, der am meisten von den Massnahmen profitiert hat, sind die wirtschaftlichen Auswirkungen nicht besser als in anderen vergleichbaren Regionen. Die positive Entwicklung der Industrie in diesem Kanton erklärt sich vorwiegend aus dem Wachstum der Uhrenindustrie, die keine prioritäre Unterstützung im Rahmen des Beschlusses genossen hat. Die Studie kommt zudem zum Schluss, dass von einem beträchtlichen Mitnahmeeffekt auszugehen ist. Etwa 30 Prozent der Arbeitsplätze wären demnach auch ohne Finanzhilfen des Bundes geschaffen worden.

1.1.1.4 Flankierende Instrumente der ersten Generation der Regionalpolitik

Bundesgesetz vom 25. Juni 1976⁷ über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten (BGB)

Das BGB erleichtert leistungs- und entwicklungsähigen Klein- und Mittelbetrieben in den Zielgebieten die Beschaffung von lang- und mittelfristigem Darlehenskapital. Die Bürgschaft pro Fall beträgt höchstens 500 000 Franken, wobei der Bund 90 Prozent allfälliger Bürgschaftsverluste übernimmt. Die Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen GBZ vollzieht das Gesetz in Zusammenarbeit mit dem Bund. Seit 1985 können zugunsten von Vorhaben, die zur Stärkung der regionalen Arbeitsmarktstruktur beitragen, auch Zinskostenbeiträge für Kredite von höchstens 500 000 Franken ausgerichtet werden. Diese betragen bis zu zwei Fünftel des geschäftsüblichen Zinses während höchstens sechs Jahren.

Bundesgesetz vom 20. Juni 2003⁸ über die Förderung der Beherbergungswirtschaft

Im Jahre 1976 wurde das Hotel- und Kurortkreditgesetz vom 1. Juli 1966 (HKG) auf das regionalpolitische Konzept ausgerichtet. Das Instrument ermöglichte die Restfinanzierung von Darlehen und die Gewährung von Bürgschaften für die Erneuerung der Beherbergungswirtschaft in den touristischen Saisongebieten. Das HKG erlaubte zudem die Unterstützung von Hotelneubauten. Zwischen 1967 und 1999 wurden Darlehen und Bürgschaften von insgesamt 805 Millionen Franken gewährt, was Investitionen in der Höhe von 4,9 Milliarden Franken auslöste.

⁶ Vgl. INFRAS (2004).

⁷ SR 901.2

⁸ SR 935.12

Das HKG wurde von der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) vollzogen. Der massive Strukturwandel in der Hotellerie im Verlaufe der 1990er Jahre verursachte bei der SHG wirtschaftliche Schwierigkeiten und machte deren Sanierung erforderlich.

Die Evaluation und die neuen Rahmenbedingungen im Bereich des Tourismus sowie die Änderung der Kreditpolitik der Banken veranlassten den Bundesrat, eine Totalrevision des HKG vorzuschlagen. Das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Förderung der Beherbergungswirtschaft wurde stärker sektoralpolitisch ausgerichtet. Nicht mehr die Investition an sich steht im Vordergrund, sondern die Förderung der langfristigen Überlebensfähigkeit der Betriebe. Die Förderung beschränkt sich auf Teilräume, wo der touristische Markt bereits entwickelt ist. Entwicklungsregionen nach IHG gelten nicht mehr generell als förderungswürdig. Ausgenommen von der Förderung bleiben die grossen Städte. Damit ist die Förderung der Beherbergungswirtschaft nach dem neuen Gesetz faktisch nur noch ein Instrument der Tourismuspolitik.

1.1.1.5 Erlasse der zweiten Generation der Regionalpolitik

Die Erfahrungen mit den regionalpolitischen Massnahmen der ersten Generation, neue Erkenntnisse über die regionale Entwicklung sowie neue Initiativen der EU gaben Mitte der 1990er Jahre Anlass zur Einführung neuer Instrumente.

Bundesbeschluss vom 21. März 1997⁹ über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum «Regio Plus»

Der Bundesbeschluss *Regio Plus* wurde im Jahre 1997 in Kraft gesetzt. Mit Regio Plus will der Bund in den IHG-Regionen und in weiteren ländlichen Gebieten den wirtschaftlichen Strukturwandel unterstützen und deren Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Es sollen neue Kooperationen zwischen verschiedenen Sektoren und Branchen gefördert sowie öffentliche und private Institutionen angeregt werden, brachliegende Entwicklungspotenziale auszuschöpfen.

Das Förderprogramm leistet finanzielle Starthilfe für Vorhaben organisatorischer, konzeptioneller und institutioneller Art. Dies geschieht dort, wo innovative Zusammenarbeitsprojekte ohne staatliche Unterstützung nicht anlaufen würden und wo sonst keine Finanzierungshilfen des Bundes zur Verfügung stehen.

Dem auf zehn Jahre befristeten Programm stehen maximal 70 Millionen Franken zur Verfügung. Sie werden dem Investitionshilfefonds belastet. Bisher wurden rund 58 Millionen Franken an 128 Projekte in 20 Kantonen zugesichert. Die Gesamtkosten dieser Projekte betragen 171 Millionen Franken.

Die im Herbst 2002 abgeschlossene Zwischenevaluation ergab eine grundsätzliche Bestätigung des Konzepts «Innovation dank Kooperation». Vielen Regio-Plus-Projekten sprechen die Evaluatoren Modellcharakter und Signalwirkung zu. Beanstandet wird vornehmlich, dass sowohl auf Programm- als auch auf Projektebene zu wenig präzise qualitative und quantitative Ziele formuliert wurden. Eine Analyse der Wirkung des Förderprogramms steht indessen noch aus.

Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999¹⁰ über die Förderung der schweizerischen Beteiligung an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (INTERREG III) in den Jahren 2000–2006

INTERREG ist ein durch die Europäische Kommission im Jahre 1991 initiiertes Programm der regionalen Strukturpolitik. Es will durch die Förderung der regionalen grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit zu einem harmonischen Wachstum im EU-Raum beitragen.

Schweizerische Partner arbeiten seit Beginn der Initiative mit. Im Jahre 1994 beschlossen die Eidgenössischen Räte eine Bundesbeteiligung an INTERREG II für 1994–1999. 1999 wurde mit dem Bundesgesetz über die Förderung der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit INTERREG III auch für die Mitwirkung während der Programmperiode 2000–2006 eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Für die Bundesbeteiligung waren ursprünglich sowohl Motive der Regional- und Raumentwicklungs politik als auch solche der Förderung der grenzüberschreitenden, regionalen Integration massgebend.

INTERREG III gliederte sich in drei Ausrichtungen. Bei der regionalen *grenzüberschreitenden Zusammenarbeit* wirken alle an die Landesgrenzen stossenden Kantone und auch die Kantone GL, AI sowie AR mit. Dies geschieht im Rahmen der vier regionalen Programme «Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein», «Oberrhein-Mitte-Süd», «Schweiz–Frankreich» (Jura bis Wallis) und «Schweiz–Italien» (Wallis bis Graubünden). Die *transnationale Kooperation* wickelt sich insbesondere innerhalb des Programms «Alpenraum» ab, an dem sieben Länder mitwirken. Mit den Projekten der *interregionalen Kooperation* werden Projektpartner zusammengebracht, die geografisch nicht unmittelbar aneinander grenzen. Transnationale und interregionale Ausrichtung sind auch für Nicht-Grenzregionen von Interesse (Zentralschweiz, Espace Mittelland).

Für INTERREG III steht ein Rahmenkredit von 39 Millionen Franken zur Verfügung, 35 Millionen Franken davon für die Projektförderung und 4 Millionen Franken für flankierende Massnahmen. Im Herbst 2003 wurde eine Zwischenevaluation zu INTERREG III durchgeführt. Das Programm wird darin als gut bis sehr gut etabliert angesehen. Die Auswirkungen von INTERREG III auf die grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit der Schweizer Partner sind positiv. Bis Mitte 2006 sind mit einer Schlussevaluation insbesondere auch die Wirkungen des Instruments zu beurteilen. Bis Mitte 2005 waren in allen drei Ausrichtungen bereits über 450 Projekte genehmigt und praktisch der ganze Kreditrahmen gebunden.

¹⁰ SR 616.9

1.1.2

Für die Regionalpolitik massgebende Entwicklungstrends

1.1.2.1

Bevölkerungsentwicklung

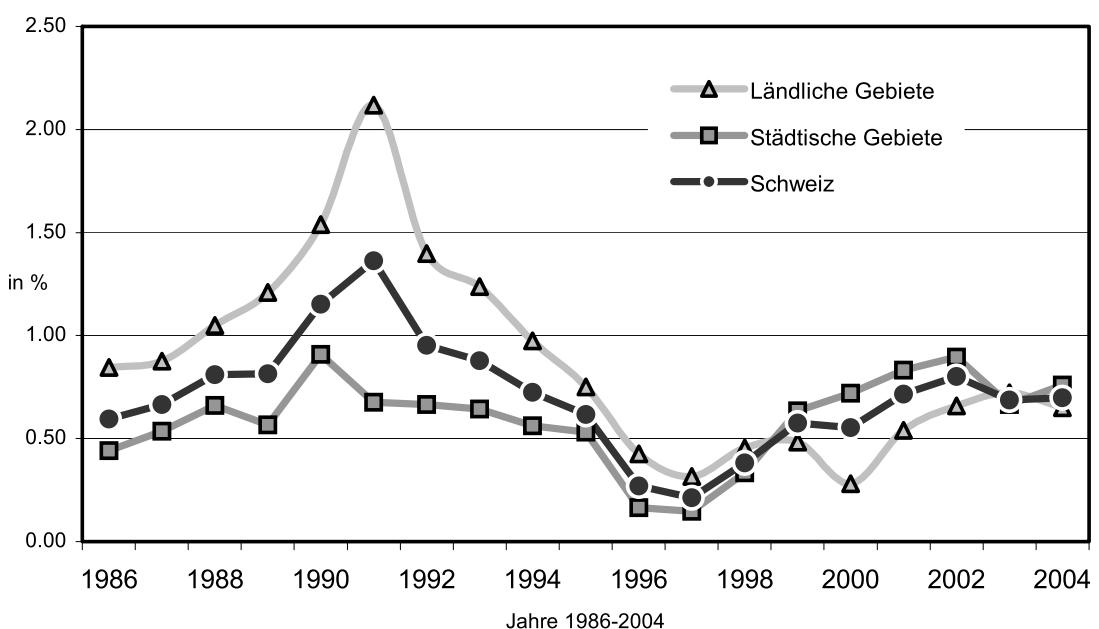
Das Bevölkerungswachstum der Schweiz lag zwischen 1990 und 2000 mit 5,9 Prozent nur unwesentlich unter demjenigen der 1980er Jahre (8,0 Prozent).

Stark wuchsen vor allem die äusseren Agglomerationsgürtel sowie die Zentren des Voralpenraums, geringeres Wachstum wiesen hingegen die grösseren Kernstädte und der Jurabogen auf. Die IHG-Fördergebiete entwickelten sich in den letzten zwei Jahrzehnten stets leicht überdurchschnittlich. Dennoch lässt sich aus demografischer Sicht ein eindeutiger Trend Richtung Stärkung von «Gross-Zürich» feststellen.¹¹

Die Entwicklung der 1990er Jahre verlief insgesamt nicht homogen: Die Einwohnerzahlen zeigen anfänglich ein dezentrales Wachstum, das die ruralen Gebiete begünstigt. Ab 1998 kommt es zu einem Trendbruch mit einem zentralisierten Wachstum in den Agglomerationen. Die Entwicklung verläuft in den ländlichen Regionen ab diesem Zeitpunkt erstmals seit den 1970er Jahren wieder langsamer als in den städtischen Gebieten (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1

Entwicklung des Wachstums der schweizerischen Wohnbevölkerung in ländlichen und in städtischen Gebieten 1986–2004



Quelle:BFS

11 Vgl. BFS (2002).

1.1.2.2

Wirtschaftliche Entwicklung

Beschäftigung

Die Zahl der Arbeitsplätze erhöhte sich in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre in der ganzen Schweiz relativ stark (+14,8 Prozent), ging in einer Zwischenphase (1991–1998) um 7,7 Prozent zurück und stieg bis 2001 wieder um 5,7 Prozent.

In den 1980er Jahren profitierten alle Kantone von der Beschäftigungsentwicklung, die ländlichen Kantone¹² meist mehr als die städtischen. Ab Mitte der 1990er Jahre fielen die ruralen Gebiete wieder hinter die urbanen zurück.

Dazu hat auch der Strukturwandel in den Bundesbetrieben beigetragen. Auch wenn diese in der Regel nur einen geringen Anteil am regionalen Arbeitsmarkt aufweisen, kommt den Arbeitsplätzen des Bundes und der ehemaligen Bundesbetriebe gerade in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten eine besondere Bedeutung zu. Der durch den Strukturwandel bedingte Stellenabbau traf denn auch die ländlichen Kantone mit wirtschaftlichen Problemen überdurchschnittlich stark.¹³

Wertschöpfung

Die Branchenstruktur hat massgeblichen Einfluss auf die Stundenproduktivität und somit auch auf das BIP einer Region. Es werden wertschöpfungsstarke Branchen mit einer hohen Stundenproduktivität (Unternehmensdienstleistungen, pharmazeutische Industrie, Energie-/Wasserwirtschaft) und Branchen mit niedriger Produktivität (Bauwirtschaft, Gastgewerbe, Detailhandel, primärer Sektor) unterschieden.

In urbanen Räumen führt die Konzentration wertschöpfungs- und innovationsstarker Branchen zu einem hohen Lohn- und Qualifikationsniveau der Beschäftigten, aber auch zu einer Ballung wirtschaftlicher und politischer Entscheidfunktionen. Diese Entwicklung hat sich in den letzten 10 Jahren deutlich akzentuiert und dürfte gemäss aktueller Szenarien weiter anhalten. So betrug 1991 beispielsweise der Anteil wertschöpfungsstarker Arbeitsplätze in den Kantonen ZG, ZH, GE und BS rund 25 Prozent, gegenüber weniger als 10 Prozent in den Kantonen AR, UR, OW und JU.

Bruttoinlandprodukt/Kopf (BIP/Kopf)

Gemäss Wachstumsbericht 2002 des EVD¹⁴ ist die Schweiz zwar eines der reichsten Länder der Welt. Sie wird aber aufgrund der seit längerer Zeit anhaltenden Wachstumsprobleme von anderen Ländern rasch eingeholt.

Was sich auf nationaler Ebene feststellen lässt, akzentuiert sich auf regionalem Niveau: Einige Schweizer Regionen haben ihren BIP-Vorsprung (reales BIP/Kopf,

¹² Definition gemäss Kriterien der OECD (vgl. Botschaft vom 28. Feb. 1996 über die Neuorientierung der Regionalpolitik, S. 84, BBl 1996 II 1104). Demnach sind:

- 6 städtische (= urbane) Kantone: AG, BL, BS, GE, ZG, ZH.
- 13 halbländliche (= semi-rurale) Kantone: AR, BE, FR, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD.
- 7 ländliche (= rurale) Kantone: AI, GL, GR, JU, OW, UR, VS.

¹³ Bei Bundesverwaltung, Swisscom, Post, SBB und RUAG gingen in den 1990 Jahren mehr als 10 000 Arbeitsplätze verloren.

¹⁴ EVD (2002).

kaufkraftbereinigt) gegenüber ihren angrenzenden ausländischen Regionen in den vergangenen Jahren bereits verloren¹⁵, oder stehen im Begriff, ihn zu verlieren.

Neben den grenzüberschreitenden Wachstumsdifferenzen besteht zum Teil auch zwischen den Schweizer Regionen ein beträchtliches Gefälle in Bezug auf die Entwicklung des BIP.

Volkseinkommen der Kantone

Das Volkseinkommen der Kantone eignet sich als Mass für die Untersuchung der räumlichen Einkommensverteilung.

Die Pro-Kopf-Werte variierten 2003¹⁶ zwischen 35 359 Franken (OW) und 99 865 Franken (BS), d.h. um einen Faktor 2,8 (CH: 51 230 Fr.). Etliche Innerschweizer und Ostschweizer Kantone sowie die Grossräume Basel und Genf-Waadt konnten in den letzten zehn Jahren an Terrain gewinnen. Dies bewirkt eine kontinuierliche grossräumige Verschiebung zugunsten der Achse Zürich-Basel. Genf-Waadt konnte sich rangmässig als zweitstärkster Pol halten.

Im langjährigen Vergleich haben sich die Unterschiede zwischen den Kantonen lediglich zu Beginn der 1970er Jahre verringert. Seither weisen die städtischen Gebiete stets überdurchschnittliche Wachstumsraten auf. Zwischen 1990 und 2000 beträgt die Disparitätenzunahme zwischen den stärksten und den schwächsten Kantonen 40 Prozent.¹⁷

1.1.2.3 Räumliche Konzentration

Gemäss BFS-Definition zählte die Schweiz im Jahr 2000 50 Agglomerationen und 5 Einzelstädte (vgl. Abb. 2). Von den zurzeit knapp 3000 Schweizer Gemeinden gehören 979 zum städtischen Raum, während es 1950 erst 155 waren. Hinzu kommen 191 ausländische Gemeinden mit 916 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die statistisch zu den schweizerischen Agglomerationen zählen.

Nach mehreren Jahrzehnten des Wachstums leben heute drei Viertel aller Schweizerinnen und Schweizer oder 5,3 Millionen in den Agglomerationen. Bei den Arbeitsplätzen präsentiert sich ein ähnliches Bild. 82 Prozent aller Arbeitsplätze im 2. und 3. Sektor (ca. 3 Mio.) befanden sich 2001 im städtischen Raum. Dieser ist zunehmend zum Motor der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung geworden.

Immer häufiger lassen sich die Herausforderungen der Agglomerationen nicht mehr innerhalb der bestehenden Gemeinde-, Kantons- oder sogar Landesgrenzen bewältigen. Deshalb drängt sich eine verstärkte, gemeindeübergreifende Zusammenarbeit auf. Diesen Ansatz bezeichnet auch der Raumentwicklungsbericht 2005¹⁸ als eine der wichtigsten Strategien für die weitere räumliche Entwicklung.

¹⁵ Gemäss Berechnung von BAK Basel Economics übertrafen 2001 z.B. die autonome Provinz Bozen den Kanton Graubünden, das Land Vorarlberg und die Region Konstanz/Ravensburg die Kantone TG, AI und AR, das Département Haute-Savoie die Kantone FR, VD und VS.

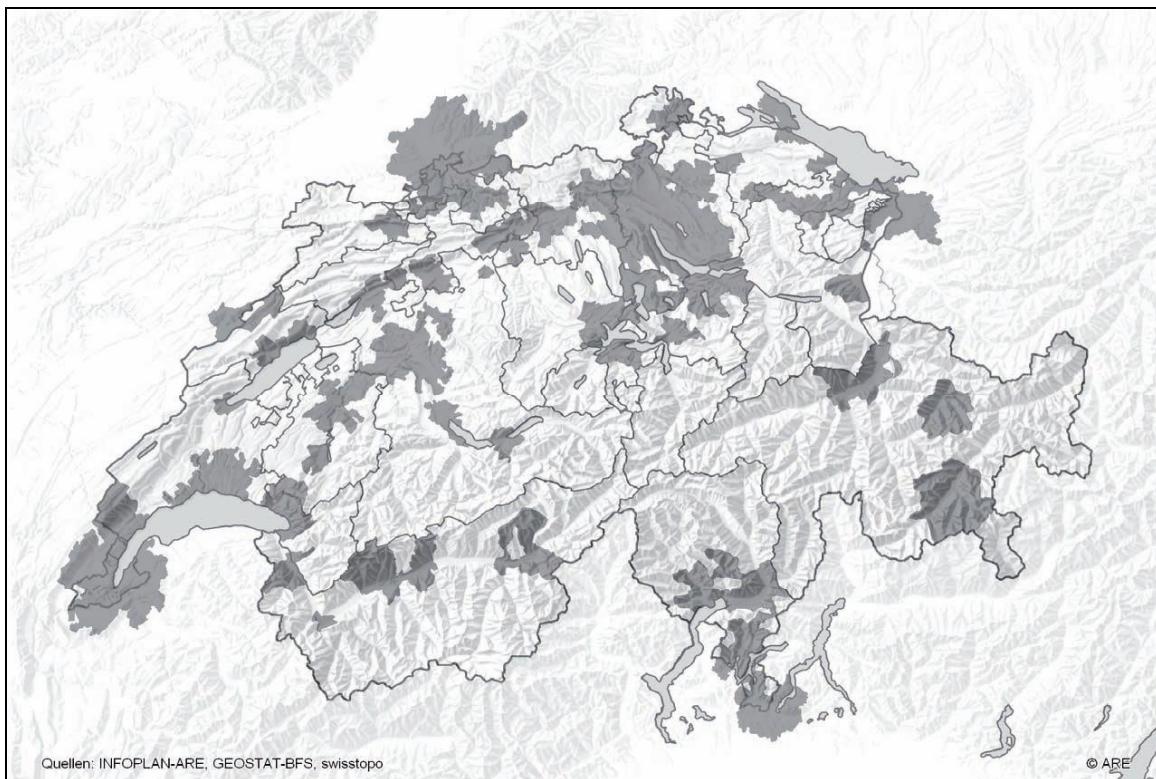
¹⁶ DIE VOLKSWIRTSCHAFT 9-2005, Provisorische Werte.

¹⁷ Gemessen an der Entwicklung des Variationskoeffizienten, der das Ergebnis der Division der Standardabweichung der 26 Werte durch den arithmetischen Mittelwert darstellt.

¹⁸ Bundesamt für Raumentwicklung (2005)

Abbildung 2

Schweizerische Agglomerationen und Einzelstädte 2000



Quelle: BFS

1.1.3 Politische Rahmenbedingungen

1.1.3.1 Querschnittsorientierte Konzepte

Die Regionalpolitik hat eine Reihe von querschnittsorientierten Konzepten zu berücksichtigen, namentlich die Grundzüge der Raumordnung, die Strategie Nachhaltige Entwicklung und die Agglomerationspolitik.

Grundzüge der Raumordnung – Raumplanung

Mit den Grundzügen der Raumordnung Schweiz¹⁹ hat der Bundesrat 1996 einen strategischen Gesamtrahmen für die Raumordnungspolitik geschaffen. Für die Regionalpolitik wird die Förderung räumlich unterschiedlicher Potenziale, eine stärkere Vernetzung der Räume sowie die Ausrichtung auf wachstumsstarke Zentren gefordert. Die Regionalpolitik des Bundes soll vermehrt grossregional ausgerichtet werden, während die kleinräumige Regionalpolitik künftig verstärkt in den Kompetenzbereich der Kantone fällt. Der Raumentwicklungsbericht 2005 bildet seinerseits die Grundlage für eine Überarbeitung der Grundzüge der Raumordnung im 2006.

Generell besteht ein Abstimmungsbedarf zwischen der Regionalpolitik und der Raumplanung. Auf kantonaler Ebene ist der Richtplan das geeignete Instrument dazu.

¹⁹ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (1996).

Strategie Nachhaltige Entwicklung

Die Strategie des Bundesrats zur Nachhaltigen Entwicklung vom 27. März 2002 bezweckt eine Integration der Grundsätze der Nachhaltigkeit in allen Politikfeldern²⁰. Zur Regionalpolitik wird festgehalten, sie habe angesichts der globalen wirtschaftlichen Entwicklungen künftig neben den peripheren auch die besonders im internationalen Wettbewerb stehenden zentralen Regionen zu berücksichtigen. Mit einem integrierten, programmorientierten und der Nachhaltigkeit verpflichteten Ansatz habe sie zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Teilgebiete der Schweiz in einem grossregionalen Kontext beizutragen.

Agglomerationspolitik

Die Bundesverfassung verpflichtet den Bund seit 1999, den Anliegen der Städte und Agglomerationen Rechnung zu tragen. Im *Bericht über die Kernstädte* vom 7. Juni 1999 wurde aufgezeigt, dass eine nationale Agglomerationspolitik notwendig ist²¹, wenn der Rolle der Städte als Motoren der Wirtschaftsentwicklung Nachachtung verschafft werden soll. Im Februar 2001 folgte die Gründung der «Tripartiten Agglomerationskonferenz» (TAK), einer Plattform zur Förderung der vertikalen Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden und zur Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik. Schliesslich hat der Bundesrat am 19. Dezember 2001 den Bericht *Agglomerationspolitik des Bundes* verabschiedet. Zur Umsetzung dieser Strategien dienen dem Bund Agglomerationsprogramme und Modellvorhaben.

Die Berührungsflächen und der Abstimmungsbedarf mit der Regionalpolitik ergeben sich aus der Tatsache, dass ein Grossteil der Agglomerationen der Schweiz die Aufgaben als Regionalzentren der Berggebiete und weiterer ländlicher Räume erfüllt. Chur, St. Gallen, Luzern, Thun, Delsberg und Sitten sind solche Beispiele für Agglomerationen, die als Wirtschaftsmotoren für ihr ländlich geprägtes Umland dienen.

1.1.3.2

Wachstums- und Innovationspolitik

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) legte im *Wachstumsbericht*²² vom April 2002 die Gründe für die langanhaltende Wachstumsschwäche der Schweizer Wirtschaft dar und formulierte Gegenmassnahmen. Besonders hervorgehoben wurde die im internationalen Vergleich geringe gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität. Hier setzt der Bund mit seiner Wachstumspolitik an: Er sorgt auf nationaler Ebene für möglichst gute, innovationsfreundliche Rahmenbedingungen. Mit der Regionalpolitik soll die Wachstumspolitik unterstützt werden, denn sie trägt zur Optimierung der Rahmenbedingungen auf regionaler und kantonaler Ebene bei.

Zentrale Voraussetzungen im weltweiten Innovationswettlauf sind die Qualität des *Bildungs-, Forschungs- und Technologiesystems (BFT)* und dessen Zusammenspiel mit den Unternehmen. Der Bundesrat setzte in der Botschaft vom 29. November

²⁰ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2002/1).

²¹ Vgl. Bundesrat (1999).

²² Vgl. EVD (2002).

2002²³ vier Akzente: Erneuerung der Lehre, Stärkung der Forschung, Innovationsförderung und Verstärkung der nationalen und internationalen Zusammenarbeit. Dabei fällt auch der Regionalpolitik eine wichtige Rolle zu; sie kann beispielsweise mit den Fachhochschulen Pilotprojekte in Gang setzen. Die Eidgenössischen Räte haben Ende 2003 das BFT-Programm 2004–2007 verabschiedet. Das jährliche Ausgabenwachstum und der Kreditrahmen von 16,6 Milliarden Franken belegen die Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz.

1.1.3.3 Ausgleichs- und Versorgungspolitik

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Von zentraler Bedeutung für die Regionalpolitik ist die 1992 eingeleitete Totalreform des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Mit Blick auf die Regionalpolitik hält die Botschaft zum NFA fest, dass Verteilungsziele künftig mittels des Finanzausgleichs im engeren Sinn (i.e.S.) anzustreben seien. Dagegen habe sich die Regionalpolitik auf strukturpolitische Zielsetzungen zu konzentrieren.²⁴ Kernelement des Finanzausgleichs i.e.S. bildet der Ressourcenausgleich. Damit wird eine Mindestausstattung der ressourcenschwachen Kantone mit frei verfügbaren Mitteln angestrebt. Darüber hinaus sollen damit mittelfristig auch die Differenzen bei der kantonalen Steuerbelastung verringert werden. Für den Ressourcenausgleich stellen Bund und Kantone rund 2,4 Milliarden Franken bereit.

Der bundesstaatliche Lastenausgleich will unverschuldete und unbeeinflussbare Strukturlasten der Kantone abgelten. Darunter fallen «Lasten der Weite», d.h. spezifische Lasten der Raumnutzung und Besiedlung. Volk und Stände haben am 28. November 2004 den Verfassungsänderungen zugestimmt. Nun steht die parlamentarische Beratung des zweiten Pakets der NFA mit den Änderungen der Gesetze an²⁵.

Grundversorgung in der Infrastruktur

Die Sicherstellung der infrastrukturellen Grundversorgung ist für die Zukunft des ländlichen Raumes von grosser Relevanz. Der Bundesrat hat am 23. Juni 2004 einen *Bericht zum Service public* verabschiedet. Dieser zeigt, dass die Schweiz über eine flächendeckende, sichere und leistungsfähige Grundversorgung mit qualitativ guten Dienstleistungen verfügt. Der Bundesrat legt im Bericht dar, wie er die Politik für eine qualitativ hochwertige Grundversorgung ausrichten will, um technische und wirtschaftliche Herausforderungen zu bewältigen.

Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG)

Gegenwärtig ist die Teilrevision des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz im Gange. Die Landschaftspolitik des Bundes soll neu durch rechtliche Grundlagen für die Bildung und Bewirtschaftung von *Pärken von nationaler Bedeutung* ergänzt werden. Das Konzept sieht drei Typen von Pärken vor, den Nationalpark, den Regionalen Naturpark und den Naturerlebnispark. Allen

²³ BBl 2003 2363

²⁴ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2001/1).

²⁵ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2005/1).

Parktypen ist gemeinsam, dass die Landschaft damit als wichtigste Ressource der betreffenden Räume vermehrt valorisiert wird. Von der Förderung von Pärken verspricht man sich auch bedeutende regionalwirtschaftliche Effekte. Dem vorgeschlagenen Ansatz kommt für die Ausschöpfung der Potenziale ländlicher Räume, insbesondere abgelegener oder schlecht erschlossener Gebiete, ein hoher Stellenwert zu.

1.1.3.4

Auswahl raumrelevanter wirtschaftspolitischer Bereiche des Bundes

Tourismuspolitik

Der weltweite touristische Wettbewerb verschärfte sich in den letzten beiden Jahrzehnten durch den Markteintritt zahlreicher neuer Destinationen und die Ausweitung der Angebote. Die Schweizer Tourismuswirtschaft hat Marktanteile verloren und ist einem grundlegenden Strukturwandel ausgesetzt. Mit der Botschaft vom 20. September 2002 legte deshalb der Bundesrat ein *Programm über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes des Schweizer Tourismus* für die Jahre 2003–2007 vor²⁶: Die Förderung der Beherbergungswirtschaft wurde den neuen Bedingungen des Kreditmarktes angepasst, das Bundesdarlehen aufgestockt. Weiter wurde der Innotour-Beschluss²⁷ verlängert und finanziell verstärkt. Zudem bewilligte das Parlament für Finanzhilfen an «Schweiz Tourismus» einen Zahlungsrahmen von maximal 138 Millionen Franken für die Jahre 2005–2007. Das modernisierte Förderungsinstrumentarium stärkt alle Landesteile. Da indessen zwei Drittel des Tourismus auf die Berg- und Randgebiete fallen, profitieren diese in besonderem Masse.

Agrarpolitik

Aufbauend auf den bisherigen Reformetappen der Agrarpolitik (AP) 2002 und 2007 sollen mit der AP 2011 die künftigen Herausforderungen, insbesondere die kommenden WTO-Verpflichtungen, offensiv angegangen werden. Angestrebt wird eine nachhaltige, multifunktionale Landwirtschaft. Aus regionalpolitischer Sicht hervorzuheben sind vorab die folgenden Handlungssachsen:

- (1) Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit bei Produktion und Verarbeitung durch Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen sowie durch Massnahmen zur Kostensenkung.
- (2) Sicherstellung und Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Landwirtschaft.
- (3) Förderung der Wertschöpfung und der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums, mittels Erweiterung der Differenzierungsmöglichkeiten der Produkte, Straffung der Absatzförderung und Unterstützung landwirtschaftlicher Projektinitiativen.

²⁶ BBI 2002 7155

²⁷ Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus, SR 935.22.

1.1.3.5

Internationale Trends und Entwicklungen

Die Mehrzahl der OECD-Staaten verfolgt regionalpolitisch einen *Paradigmenwechsel* weg vom Ausgleich hin zu einer wachstumsorientierten Strategie. Eine ganze Reihe europäischer Staaten hat ihre Regionalpolitik bereits in diesem Sinne neu ausgerichtet: Finnland (2000), Schweden (2000), Norwegen (2000), die Niederlande (2000) und England (2001).²⁸

Es sind dabei *drei Trends* erkennbar:

- Neue Ziele: Im Zentrum stehen neu die Wettbewerbsfähigkeit, die regional ausgeglichene Entwicklung und die Chancengleichheit sowie die Orientierung auf eine nachhaltige Entwicklung im ökonomischen, ökologischen und sozialen Sinn.
- Neue räumliche Ansätze: Die EU wird die Regionen mit dem grössten Entwicklungsrückstand zwar weiterhin vorrangig unterstützen. Für die Planung nach 2006 stehen indessen zusätzliche Prioritäten zur Diskussion, so die Städte als wirtschaftliche Zentren für die Entwicklung der umliegenden ländlichen Gebiete, die Wettbewerbsfähigkeit im ländlichen Raum, die territoriale Kohäsion inklusive europäische territoriale Zusammenarbeit sowie schliesslich der Polyzentrismus. In den einzelnen Ländern wird neu ein flächendeckender Ansatz verfolgt, d.h. eine Politik, die alle Regionen umfasst, wobei der Fokus jeweils auf Schlüsselorte (key locations) wie städtische Zentren oder andere Wachstumspole gerichtet ist.
- Verstärkte Koordination mit den raumwirksamen Politiken der EU: Hier steht die Koordination mit der Verkehrspolitik, der Forschungspolitik, der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), der Beschäftigungspolitik, der Wettbewerbspolitik und der Aussenpolitik im Vordergrund.

Die *Erweiterung der EU* stellt für deren Regionalpolitik die grösste Herausforderung dar, da sie im Innern zu einer beträchtlichen Zunahme wirtschaftlicher, sozialer und räumlicher Disparitäten führt. Die Schwerpunkte der EU-Regionalpolitik und deren finanzielle Ausstattung für die Planungsperiode 2007–2013 und somit der europäischen Programme und Initiativen, an denen die Schweiz beteiligt ist (z.B. Nachfolgeinstrument INTERREG), werden erst 2006 definitiv bekannt sein.

Die *EU-Regionalpolitik* setzt sich, gemäss den Entwürfen der Kommission vom 14. Juli 2004 zu den fünf Verordnungen betreffend EU-Kohäsionspolitik von 2007–2013, für die Zukunft drei Ziele: Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie europäische territoriale Zusammenarbeit. Beim ersten Ziel, der Konvergenz, geht es vor allem um klassische Ausgleichspolitik. Die Regionen, deren BIP weniger als 75 Prozent (resp. weniger als 90 %) des EU-Durchschnittes beträgt, sollen speziell gefördert werden, unter anderem durch die Finanzierung von Infrastrukturen. Mit dem zweiten Ziel (Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung) werden vor allem ökonomische und ökologische Prioritäten gesetzt. Mit dem dritten Ziel wird die europäische territoriale Zusammenarbeit, die bisher die Form einer europäischen Initiative aufwies, allgemeiner Bestandteil der europäischen Regionalpolitik.

²⁸ Vgl. Bachtler, J., Yuill, D. (2001).

1.2

Ziele der neuen Gesetzesgrundlage

Die direkte Regionalpolitik hat in der Vergangenheit einen wesentlichen Zielbeitrag geleistet²⁹. Dies nicht zuletzt dank der erfolgreichen Arbeit von Regionalorganisationen mit ihren Geschäftsstellen, die auf Grund des IHG gebildet wurden.

Trotz dieser positiven Wertung werden die bisherigen Instrumente den aktuellen und zukünftigen Entwicklungen nicht mehr gerecht. So präsentiert sich heute das regionalpolitische Regelwerk als *Sammelwerk*, das unterschiedliche Probleme in unterschiedlichen Regionen lösen soll, mit je eigenen Vollzugsregeln und -instanzen. Für jede neue Herausforderung wurde in der 30-jährigen Geschichte der direkten Regionalpolitik jeweils ein neues Instrument bzw. eine neue Massnahme entwickelt. Diese wurden zwar im Laufe der Zeit punktuell angepasst. Auf eine bestehende Massnahme wurde jedoch nie verzichtet. Die Regionalpolitik war nicht nur wirtschaftspolitisch geprägt. Sie trug je nach Projekt implizit gleichzeitig Züge der Landwirtschafts-, Forst-, Verkehrs-, Tourismus-, Umwelt-, Sozialpolitik oder Raumplanung.

Der Bundesrat anerkennt das *Bedürfnis nach grösserer Kohärenz und Transparenz* des Instrumentariums. Zudem ist ihm wichtig, dass sich die Regionalpolitik auf diejenigen *Kernaufgaben* ausrichtet, die im Zusammenwirken zwischen Bund, Kantonen und Regionen einen wesentlichen Zusatznutzen in Bezug auf die Wertschöpfung in den Regionen versprechen. Auch die für die Regionalpolitik massgebenden Entwicklungstrends und die veränderten politischen Rahmenbedingungen legen diesen Schritt nahe.

Die neue Gesetzesgrundlage soll einen flexiblen rechtlichen Rahmen schaffen und gleichzeitig deren Finanzierungsform auf Bundesebene regeln. Die Ausgestaltung des Instrumentariums und der zugehörige Zahlungsrahmen werden durch Bundesrat und Parlament jeweils mit dem Mehrjahresprogramm festgelegt. Periodisch werden somit Evaluationen zur Wirkung und gegebenenfalls Korrekturen der Ausrichtung möglich. Konkret ausgestaltet wird das Instrumentarium jeweils für die Laufzeit eines Mehrjahresprogramms.

Die Zusammenfassung der bisherigen regionalpolitischen Instrumente in eine Rechtsgrundlage und in ein Mehrjahresprogramm verfolgt zudem das Ziel, den Eidg. Räten künftig die entsprechenden Anträge zeitlich und sachlich koordiniert in einem Geschäft unterbreiten zu können.

1.3

Ergebnisse der Vernehmlassung

Das EVD führte von Mai bis August 2004 eine Vernehmlassung zum ersten Gesetzesentwurf durch. Die Reformbedürftigkeit der heutigen direkten Regionalpolitik wurde allgemein anerkannt. Von den über 140 Vernehmlassern vertraten zudem nur vier (Kantone ZH und AI, Centre Patronal, Pro Natura) die Meinung, der Bund könne künftig neben dem NFA auf direkte regionalpolitische Massnahmen verzichten. Auch die bei der NFA federführende Finanzdirektorenkonferenz der Kantone sprach sich dafür aus, dass der Bund neben dem NFA weiterhin direkte regionalpolitische Instrumente einsetzen soll.

²⁹ Vgl. dazu auch Thierstein/Behrendt (2001).

Die Ausrichtung der Neuen Regionalpolitik (NRP) auf die regionale Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit wurde als notwendig bestätigt. Viele Vernehmlasser liessen sich allerdings dahingehend verlauten, dass gerade in ländlichen Räumen und Berggebieten die weiteren Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung stärker mit zu berücksichtigen seien.

Was das räumliche Dispositiv des Entwurfs angeht, lehnte ein grosser Teil der Vernehmlasser den vorgesehenen Brückenschlag zur Agglomerationspolitik des Bundesrats in Form einer Förderung von Modellvorhaben ab. Als förderungsbedürftige Gebiete mit grossen strukturellen Herausforderungen wurden insbesondere die ländlichen Gebiete, die Bergregionen und die Grenzregionen in den Vordergrund gerückt. Für die europäische territoriale Zusammenarbeit wurde zudem mehrheitlich eine separate Gesetzgebung bevorzugt.

Von den zwei geplanten Umsetzungsinstrumenten wurde das Mehrjahresprogramm, sofern ausreichend finanziell ausgestattet, klar befürwortet. Die vorgeschlagene Stiftung Regionalentwicklung fand zwar Unterstützung. Eine Mehrheit der Kantone lehnte aber eine Beteiligung an der Kapitalisierung ab. Ein grösserer Teil der Vernehmlasser hatte zudem Bedenken, dass dem Parlament mit einer solchen «Auslagerung» die Kontrolle über die Regionalpolitik entzogen würde.

Von verschiedener Seite wurde befürwortet, an weiteren Elementen der bisherigen Regionalpolitik (z.B. Basisinfrastrukturen, einzelbetriebliche Steuererleichterungen) auch im Rahmen der NRP festzuhalten.

1.4 Optimierung der Vorlage gemeinsam mit den Kantonen

Die Kantone werden die Hauptverantwortung für die erfolgreiche Umsetzung der NRP zu übernehmen haben. Da ihre Haltungen im Rahmen der Vernehmlassung kontrovers ausfielen, wurde in der Folge eine gemischte Arbeitsgruppe Kantone-Bund mit der Optimierung der Konzeption betraut. Diese Arbeitsgruppe legte im Juni 2005 einen Bericht vor mit Empfehlungen zur Anpassung der Vorlage in einigen zentralen Punkten.

Die kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren sprachen sich am 30. Juni 2005 für diese optimierte Version der NRP mit folgenden Eckwerten aus: Die NRP soll sich auf ein messbares wirtschaftliches Ziel – unter Berücksichtigung der sozialen und ökologischen Dimension – ausrichten. Es wird ein Rahmengesetz befürwortet, welches auf eine explizite räumliche Abgrenzung verzichtet, gleichzeitig aber sicherstellt, dass die Wirkung der Mittel, die der Bund einsetzt, grossmehrheitlich im ländlichen Raum, in Berggebieten sowie in begrenztem Umfang, in Grenzräumen anfällt. Die gesetzliche Grundlage für die NRP soll aber nicht als Plattform für die Modellvorhaben der Agglomerationspolitik des Bundes dienen. Ferner sei die einzelbetriebliche Förderung mittels Steuererleichterungen weiterzuführen und diese räumlich auszuweiten. Die Kantone sollen neu die zentralen Ansprechpartner des Bundes werden. Auf die Errichtung einer Stiftung sei hingegen zu verzichten; der IHG-Fonds soll unter dem Namen *Fonds für Regionalentwicklung* die Rolle des exklusiven Finanzierungsgefäßes für alle regionalpolitischen Aktivitäten übernehmen.

1.5

Konzeption der Neuen Regionalpolitik (NRP)

1.5.1

Positionierung

Die heutigen und zukünftigen Herausforderungen in den wirtschaftlich benachteiligten Gebieten der Schweiz verlangen nach einem *neuen Rollenverständnis* der Regionalpolitik. Es sind *vier Dimensionen*, welche die zukünftige Positionierung der NRP bestimmen:

Regionale Strukturpolitik

Die NRP versteht sich in erster Linie als regionale Strukturpolitik. Ihr Förderansatz ist auf die Unterstützung regionaler Innovations- und Wachstumsimpulse ausgerichtet. Davon verspricht man sich eine klare Erhöhung ihrer Effektivität. Als regionaler Strukturpolitik sind der NRP die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der Zielgebiete zentrale Anliegen. Die NRP strebt in diesen Räumen die Erhaltung bzw. die Schaffung ausreichender wirtschaftlicher Lebensgrundlagen an und orientiert sich am Grundsatz der Nachhaltigkeit. Mittels Anreizen soll in den geförderten Regionen und Kantonen ein Beitrag zum wirtschaftlichen Strukturwandel und zum endogenen Wachstum erbracht werden.

Mittelbare Kohäsionspolitik

Der Abbau räumlicher Disparitäten bleibt weiterhin eine Aufgabe, zu der die NRP beizutragen hat. Indem sie die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Zielgebiete steigern hilft, leistet sie mittelbar und langfristig auch einen Beitrag zur Verringerung der regionalen Unterschiede und zur dezentralen Besiedlung der Schweiz.

Ergänzende raumwirksame Politik

Die NRP ist in horizontaler Hinsicht eine auf andere raumwirksame Politikbereiche des Bundes abgestimmte, ergänzende Aufgabe. Sie ist Teil eines funktionierenden Systems raumwirksamer Politiken, welche unterschiedliche Funktionen wahrnehmen. Für Bedürfnisse, derer sich früher weitgehend die Regionalpolitik annehmen musste, haben inzwischen andere raumwirksame Politiken eigene Förderinstrumente mit regionalem Fokus entwickelt. Der räumliche Ausgleich ist primär Aufgabe des NFA. Fragen der Versorgungssicherheit fallen in den Verantwortungsbereich der Grundversorgungspolitik. Weiteren Politikbereichen – Landwirtschaft, Verkehr, Umwelt usw. – obliegt es, gemeinwirtschaftliche oder ökologische Leistungen abzugelten. Die NRP hat sich vor diesem Hintergrund darauf zu fokussieren, in ihren Zielräumen wirtschaftliche Impulse auszulösen.

Gemeinschaftsaufgabe, Subsidiarität

In vertikaler Hinsicht stellt die NRP eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Kantonen, Gemeinden, regionalen Entwicklungsträgern und Privaten dar. Sie basiert auf dem Subsidiaritätsprinzip. Auf diese Weise unterstützt sie die von Regionen und Kantonen eigenständig definierten Entwicklungsziele und Strategien zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Sie nutzt dabei den Umstand, dass Entwicklungsimpulse sowohl innerhalb der Zentrenhierarchie (Grosszentren, Mittelzentren, kleine oder regionale Zentren) als auch von den städtischen in ländliche Räume übertragen, aber auch in den ländlichen Räumen selbst ausgelöst werden können.

1.5.2

Ziel

Das Ziel der NRP ist es, die Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen – des Berggebietes, des weiteren ländlichen Raumes und der Grenzregionen – zu steigern, um so einen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den geförderten Gebieten zu leisten. Auf diese Weise will die NRP mittelbar auch dazu beitragen, eine dezentrale Besiedlung zu erhalten und die regionalen Disparitäten abzubauen.

1.5.3

Grundsätze

Die NRP beachtet *fünf Grundsätze*. Diese haben zwar keinen Zielcharakter, sind jedoch bei der Umsetzung zu berücksichtigen.

Grundsatz 1: Die Regionen leisten eigene Initiativen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Erhöhung der Wertschöpfung

Berggebiete, der weitere ländliche Raum und die Grenzregionen leisten – durch Nutzung endogener Potenziale – eigene Initiativen zur Wettbewerbsfähigkeit. Dies kann auch die Übernahme komplementärer Funktionen zu den grossen Zentren beinhalten. Zur Bewältigung der Herausforderungen werden sich indessen vermehrt Kooperationen mit den Zentren als gleichwertige Partner aufdrängen.

Durch die Förderung seitens des Bundes darf keine dauerhafte Abhängigkeit einzelner Projekte und Akteure entstehen. Mittels Anreizpolitik und Anschubfinanzierungen sollen Projekte unterstützt werden, welche nach einer gewissen Anlaufzeit eigenwirtschaftlich funktionieren.

Grundsatz 2: Die regionalen Zentren bilden die Entwicklungsmotoren

Die Wirkung der NRP soll dezentral in den Berggebieten, weiteren ländlichen Räumen und in Grenzregionen anfallen. Dieser Dezentralisierung sind aber insofern Grenzen gesetzt, als die kritische Masse vorhanden sein muss, um dauerhafte Impulse auszulösen. Es drängt sich deshalb auf, die Förderungsanstrengungen in den Regionen auf die Klein- und Mittelpunkte zu konzentrieren und partnerschaftliche Kooperationen zwischen den regionalen Zentren und dem ländlichen Raum zu ermöglichen.³⁰

Grundsatz 3: Die Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung werden berücksichtigt

Die NRP legt das Schwergewicht auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und damit auf die wirtschaftliche Dimension. Die soziale und die ökologische Dimension sind jedoch im Umsetzungsprozess zu berücksichtigen. Mit den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung ist das vereinbar, da nicht jeder Politikbereich zwingend alle ihre Dimensionen zu gleichen Teilen abzudecken hat. Zudem soll im Rahmen der NRP auch die Förderung von Programmen und Projekten mit sozial- oder

³⁰ Bereits in den Richtlinien für die Berggebietsförderung aus den frühen 1970er Jahren war festgehalten, dass ein «räumlich und sachlich konzentrierter Einsatz der Bundesmittel» anzustreben ist.

umweltpolitischer Ausrichtung möglich sein, sofern damit die Wertschöpfung in einer Region positiv beeinflusst wird (z.B. durch die Schaffung von Arbeitsplätzen).

Die NRP hat aber aufzuzeigen,

- inwiefern sie zu den Zielen einer nachhaltigen Raumentwicklung beiträgt,
- welche Wirkungen sie mit Blick auf die ökologische und die soziale Dimension der nachhaltigen Entwicklung erzeugt,
- und ob sie systematisch genug nach positiven Synergien im dreidimensionalen Spannungsfeld sucht (vgl. Ziff. 1.8. 5).

Grundsatz 4: Die Kantone sind die zentralen Ansprechpartner des Bundes und stellen die Zusammenarbeit mit den Regionen sicher

Primäre Verhandlungspartner des Bundes sind die Kantone. Sie beteiligen sich zum einen an der Programmgestaltung auf Bundesebene, zum andern tragen sie aber auch die Hauptverantwortung für die Umsetzung der NRP in ihren Gebieten. Die Kantone haben aber auch die Zusammenarbeit mit ihren Gebieten und Regionen sicherzustellen.

Subkantonale bzw. regionale Einheiten können nach wie vor gefördert werden. Die Verhandlungen mit dem Bund obliegen aber auch in diesem Fall dem betreffenden Kanton.

Wie bereits früher dargestellt, soll die Regionalpolitik auch Anreize für die überkantionale Zusammenarbeit setzen. Die Zusammenarbeit mit dem Bund kann stellvertretend durch einzelne Kantone oder durch bestehende kantonsübergreifende Gremien erfolgen.

Grundsatz 5: Die Bundesstellen pflegen untereinander und mit in- und ausländischen Institutionen eine enge Zusammenarbeit

Die Regionalpolitik arbeitet mit den anderen raumwirksamen Politiken des Bundes eng zusammen, mit dem Ziel, Synergieeffekte zu erzielen. Mit der Koordinationsverordnung vom 22. Oktober 1997³¹ und der Raumordnungskonferenz des Bundes bestehen sowohl die rechtlichen als auch die organisatorischen Voraussetzungen in der Bundesverwaltung. Weitere Verbesserungsschritte sind im Hinblick auf die Kohärenz der Raumentwicklungsstrategie, aber auch angesichts knapper werdender öffentlicher Finanzmittel nötig.

Wichtig ist für die NRP daneben die internationale Zusammenarbeit. Dank ihr eröffnet sich für Bund, Kantone und Regionen die Möglichkeit internationaler Projektpartnerschaften. Der Blick über die Landesgrenzen ist überdies eine willkommene Quelle von Wissen und Erfahrungen (z.B. best bzw. worst practices). Den grossen Nachbarländern und internationalen Organisationen (EU, OECD) stehen wesentlich mehr Mittel im Bereich der Bildung von Know-how zur Verfügung. Bereits die bisherige Regionalpolitik konnte aus solchen Kooperationen grossen Nutzen ziehen.

³¹ SR 709.17

1.5.4 Sachlicher Geltungsbereich

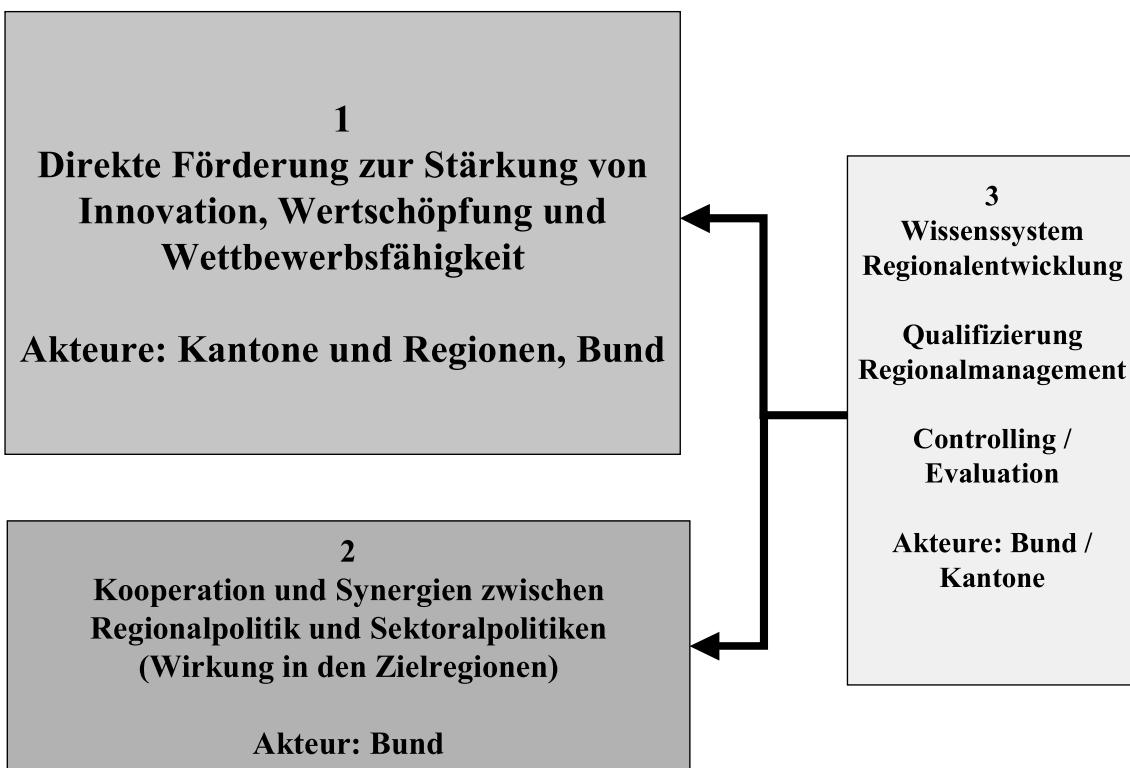
1.5.4.1 Die drei Ausrichtungen der Neuen Regionalpolitik

Das Ziel der NRP soll über drei *strategische Ausrichtungen* erreicht werden (vgl. Abb. 3).

Ausrichtung 1: In erster Linie sollen Initiativen, Projekten und Programmen sowie Infrastrukturvorhaben zur *Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit* in den Zielgebieten direkt gefördert werden. Hauptakteure sind hier die Kantone und Regionen. Unternehmertum, Innovationskraft und Wertschöpfungssysteme stellen die drei Schlüsselgrößen zur Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und zur verbesserten Anpassungsfähigkeit an den Strukturwandel dar. Auf der Ebene der Regionen geht es darum, durch geeignete Massnahmen dazu beizutragen, dass die Probleme des Strukturwandels, die häufig auf eine unzureichende kritische Masse zurückzuführen sind, bewältigt werden können. Im Rahmen dieser ersten Ausrichtung können durch eine gezielte Förderung regionaler Projekte mit Bundesmitteln aber auch die bundeseigenen wirtschaftspolitischen Prioritäten unterstützt werden.

Abbildung 3

Die drei Ausrichtungen der Neuen Regionalpolitik im Überblick



Ausrichtung 2: Danach sollen die *Kooperation* gestärkt und *Synergien* zwischen der Regionalpolitik und den raumwirksamen Sektoralpolitiken auf Bundesebene, namentlich Synergien mit der Innovations-, Bildungs-, Agrar-, Umwelt-, Tourismus- und KMU-Politik sowie der Standortförderung genutzt werden. Zudem soll eine verstärkte Abstimmung mit weiteren raumwirksamen Bundesaufgaben stattfinden.

Ausrichtung 3: Danach sollen ein integrales *Wissenssystem Regionalentwicklung* aufgebaut und betrieben, die für das Regionalmanagement zuständigen Akteure systematisch *aus- und weitergebildet und ein Controlling, Reporting, Monitoring und Evaluation* der anderen beiden Ausrichtungen sichergestellt werden. Diese dritte Ausrichtung hat deshalb unterstützenden Charakter. Sie erleichtert die Umsetzung der beiden anderen.

1.5.4.2

Ausrichtung 1: Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen

Wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen mit innovativen Unternehmern sind eine wesentliche Voraussetzung für die Regionalentwicklung. Dank Prosperität in den Regionen lassen sich auch eigenständig ökologische und soziale Ziele erreichen. Deshalb will die NRP die Wettbewerbsfähigkeit, das heisst, die Fähigkeit der Regionen, sich im globalen Wettbewerb zu behaupten, steigern. Dazu setzt sie bei der Stärkung von *Unternehmertum, Innovationskraft* und *Wertschöpfungssystemen* an. Einzeln wie auch in einer Wirkungskette tragen diese Elemente zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bei (vgl. Abb. 4). Es geht dabei darum, die entsprechenden regionalen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für die Wirtschaft im vorwettbewerblichen Bereich zu fördern.

Unternehmertum

Unternehmerisches Denken und Handeln bzw. Unternehmergeist und entsprechende Investitionen (in Form von Geld, Zeit, Talent etc.) für wirtschaftliche, soziale oder ökologische Projekte bilden die Quelle der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region. Sie erlauben es, neue Ideen zu generieren oder aufzunehmen und sie umzusetzen – namentlich in neue Produkte, Dienstleistungen und Prozesse –, aber auch Bestehendes weiter zu entwickeln. Gefragt sind Unternehmerinnen und Unternehmer in einem weiten Sinne, d.h. Personen, die etwas unternehmen wollen und die dazu nötige Fähigkeit und Risikobereitschaft besitzen. Unternehmertum als Haltung beschränkt sich aber nicht nur auf Einzelpersonen und private Unternehmen, sondern schliesst auch öffentliche Institutionen, etwa die Verwaltung oder andere Bereiche der öffentlichen Hand mit ein.

Berggebiete, ländliche Räume und Grenzregionen teilen sich eine zentrale Herausforderung: Sie sehen sich kaum in der Lage, den *Strukturwandel als Chance* wahrzunehmen und für die *Schaffung neuer Arbeitsplätze* zu nutzen. Die dünne Besiedlung (Kosten der Weite) und der Verlauf der Landesgrenzen mitten durch funktionale Regionen (Kosten der Nichtintegration) sind Ursachen dafür. Deshalb sind auf Ebene der Kantone und Regionen eigenständig Strategien zu entwickeln, die zur Aktivierung der oben beschriebenen Wirkungskette beitragen.

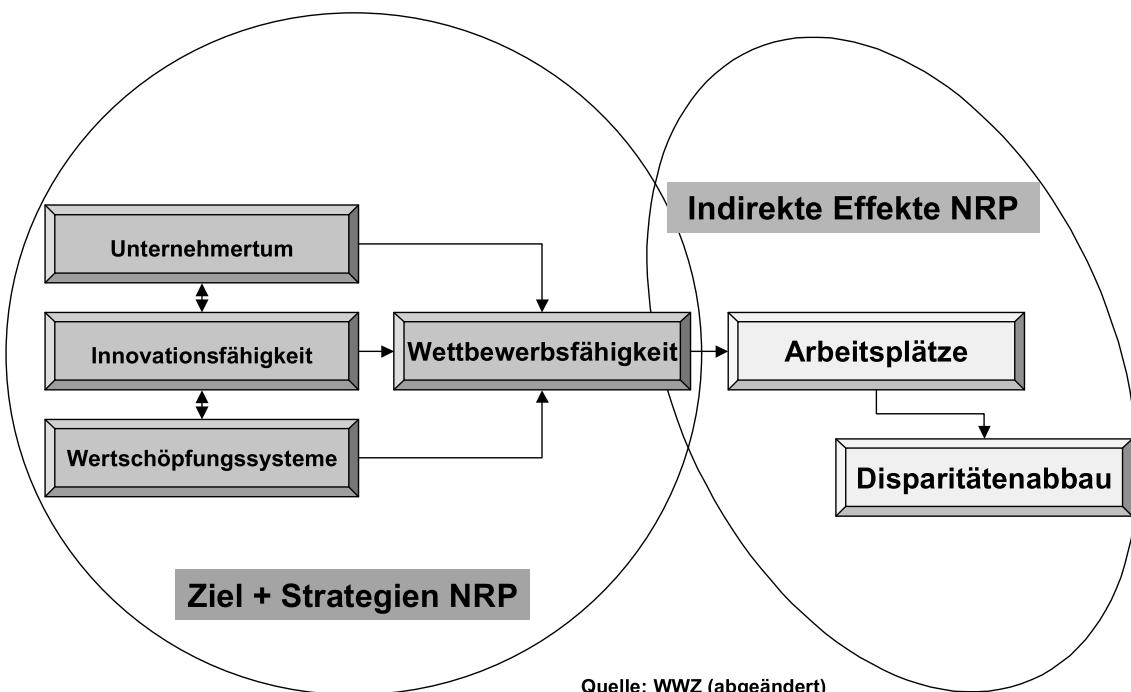
In den ländlichen Gebieten und Bergregionen der Schweiz gibt es da und dort erfolgreiche Klein- und Mittelbetriebe, die weder den typischen, wertschöpfungsschwachen Branchen angehören, noch einzig für den regionalen Markt Güter oder Dienstleistungen produzieren. Sie zeigen, dass auch in solchen Räumen im internationalen Standortwettbewerb Entwicklungsperspektiven bestehen.

Solch innovative Unternehmen sind wichtig wegen ihrer einzelbetrieblichen Leistung; fast noch wichtiger sind sie indessen für die Generierung einer positiven wirtschaftlichen Grundstimmung in diesen Gebieten. Sie übernehmen eine wichtige Vorbildfunktion und finden Nachahmer in der Region selbst, womit sich mit der Zeit ein *nachhaltiges unternehmerisches Klima* herausbilden kann.

Diese Betriebe und die dafür verantwortlichen Unternehmer sind bisher in strukturschwachen Regionen jedoch eher die Ausnahme als die Regel. Die Regionalpolitik muss deshalb einen Beitrag zur Stärkung unternehmerischer Initiativen im ländlichen Raum leisten.

Abbildung 4

Zusammenhänge Ziel/Strategien und mittelbare Effekte



In diesem Zusammenhang stehen die folgenden *Massnahmen* im Vordergrund:

- Verbesserung der Voraussetzungen für unternehmerische Eigeninitiativen in den Regionen.
- Aufbau von Partnerschaften zwischen Zentren und Peripherie.
- Vertikale Abstimmung und Erleichterung des Zugangs zu Bundesmassnahmen.

Innovationskraft durch Zugang zu Know-how

Sowohl die Bewältigung des wirtschaftlichen Wandels als auch Wirtschaftswachstum hängen wesentlich von der Fähigkeit einer Region zur *Innovation* ab. Es ist deshalb nach Wegen zu suchen, wie das «relationale Vermögen» einer Region gestärkt werden kann. Unter relationalem Vermögen sind Potenziale, Fähigkeiten, Humankapital und Netzwerke zu verstehen, die die Eigenart oder gar Einzigartigkeit einer Region ausmachen³². Die Erzeugung, der Transfer und die Nutzung von neu-

³² IDT-HSG (2005), S. 13.

em Wissen sind in diesem Zusammenhang besonders wichtig. Ebenfalls eine Bedingung für Innovationskraft ist das Vorhandensein von Unternehmergeist. Innovationsfähigkeit setzt Know-how voraus, das schnell in Anwendungen, Produkte, Dienstleistungen und vermarktbare Verfahren umgesetzt werden kann. Mit dem Übergang von der Industrie- zur Wissensgesellschaft sind neue Schlüsselqualifikationen und Kompetenzprofile erforderlich.

Beim Begriff Innovation sollte aber nicht ausschliesslich an die Entwicklung und Erstellung von Produkten und kommerziellen Dienstleistungen gedacht werden. Im Bereich der öffentlichen Leistungen können Innovationen einen ebenso wichtigen Beitrag zur Effizienzsteigerung oder strukturellen Anpassungsfähigkeit leisten.

Die NRP kann und soll nicht neues Wissen und entsprechende Institutionen schaffen; dies sind Aufgaben anderer Politikbereiche. Die NRP kann jedoch den Zugang zu Know-how erleichtern. In den Regionen sind die bereits bestehende Forschungs- und Bildungsinfrastruktur und das bei Privaten und öffentlichen Institutionen vorhandene Wissen besser zu nutzen. Die Entwicklung und die Umsetzung neuer Ideen sollen durch einen stärkeren Wissensaustausch unterstützt werden.

Damit ist auch die Forschungs- und Bildungsinfrastruktur der Schweiz in einem weiten Sinne angesprochen. Wichtige Eckpfeiler der (regionalen) Know-how-Infrastruktur stellen neben den Fachhochschulen die kantonalen Universitäten, die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) und die Berufsbildungseinrichtungen dar. Für diese Know-how-Infrastruktur ist die Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik verantwortlich.

Im Hinblick auf mehr Innovation und Wertschöpfung will der Bund im Rahmen der NRP den *Regionen den Zugang zu Know-how und Know-how-Austausch* erleichtern. Dies soll beispielsweise durch die folgenden *Massnahmen* geschehen:

- Schaffung regionaler Anlaufstellen der Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik des Bundes.
- Förderung des Transfers und des Austausches von Wissen zwischen Staat und Privaten sowie unter Privaten.
- Gründung und Erweiterung von Technologiezentren mit «Brüter-Funktion», unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Vergangenheit.
- Engere Koordination der regionalen Know-how-Infrastruktur mit den Bedürfnissen der regionalen Wirtschaft.
- Intensivierung des Erfahrungsaustausches der regionalpolitischen Träger und damit Professionalisierung des Wissensmanagements auf regionaler und kantonaler Ebene.

Wertschöpfungssysteme

Unternehmerische Leistungen und marktfähige Innovationen können sich am besten in einem Umfeld mit einem vielfältigen Angebot an Know-how, an begleitenden Dienstleistungen, an Infrastruktur sowie mit einer relevanten Marktgrösse entfalten. Diese Voraussetzungen sind in *Wertschöpfungssystemen* am ehesten gegeben. Dabei handelt es sich um arbeitsteilige regionale oder regionsübergreifende (Unternehmens-) Netzwerke. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass die Akteure horizontal und vertikal verbunden sind. Die Unternehmen spornen sich gegenseitig an, was sich

positiv auf Innovationsdynamik und Wettbewerbsfähigkeit auswirkt. Die geografische Grösse derartiger Systeme kann stark variieren.

In sogenannten *Clustern*, einer besonders ausgereiften (und damit auch seltenen) Form von Wertschöpfungssystemen, stehen Unternehmen und (Bildungs-/Forschungs-) Institutionen an verschiedenen Standorten in vielfältigen gegenseitigen Austauschbeziehungen.

Diese Erkenntnisse sind auch für die NRP von Relevanz und zusammen mit den Kantonen zu konkretisieren. Insbesondere die Kleinräumigkeit der Schweiz setzt dabei allerdings Grenzen³³.

Als *Massnahmen* sind zu nennen:

- Identifikation und Aufbau regionaler Wertschöpfungssysteme.
- Horizontale und vertikale Integration sowie Verknüpfung der oftmals fragmentierten regionalen Wertschöpfungssysteme.
- Klärung des Potenzials zur Bildung und gegebenenfalls Aufbau von Clustern.

Das seco hat im Jahre 2003 bei den Kantonen eine Ausschreibung für *Pilotprojekte* lanciert, die der Vorbereitung dieser Ausrichtung dienen. Die ausgewählten Vorhaben werden in der Pilotphase bis längstens 2008 gefördert und anschliessend evaluiert. Darunter befinden sich:

- Drei kantonale Programme (GL, GR, NE) mit je einem Bündel von Projekten zur Stärkung von Unternehmertum, Innovationskraft und regionalen Wertschöpfungssystemen.
- Rund 20 innovative Einzelprojekte aus allen Landesteilen, die sich Schwerpunktthemen der NRP widmen. Sie geben z.B. in den Regionen Impulse für die Schaffung wertschöpfungsstarker Arbeitsplätze (vgl. Projekte wie Nano Cluster Bodensee, International Packaging Institute, elektronische Verfolgbarkeit von Waren Auto-ID) oder verbessern die Kooperationsvoraussetzungen zwischen Zentren und Peripherie (Projekt Handschlag Stadt-Land).

Das Instrument der *Steuererleichterungen* kann in gewissen Gebieten die Standortattraktivität verstärken. Es dient als Anreiz für die Ansiedlung von Industriebetrieben oder produktionsnahen Dienstleistungsunternehmen, die in wertschöpfungsstarken und technologisch hochstehenden Bereichen tätig sind. Diese zusätzlichen Aktivitäten tragen zur Erweiterung und Verstärkung der regionalen wirtschaftlichen Basis bei. Vor allem in traditionellen Industrieregionen unterstützen sie auf diese Weise die Diversifikation des Arbeitsmarktes. Die nutzniessenden Kantone betrachten die Steuererleichterungsmöglichkeit als unabdingbare Ergänzung für ihre eigenen Anstrengungen zur Wirtschaftsförderung und auch um im Vergleich mit den wichtigsten Zentren wettbewerbsfähig zu bleiben.

³³ Vgl. Borner (2002).

1.5.4.3

Ausrichtung 2: Koordination, Kooperation und Synergien der NRP mit den Sektoralpolitiken

Ausrichtung 2 besteht in der Verstärkung von Koordination und Kooperation, aber auch in der Nutzung von Synergien zwischen der Regionalpolitik und andern raumwirksamen Sektoralpolitiken. Ziel eines guten Zusammenwirkens der massgebenden Bundesaufgaben ist, die Anstrengungen der Kantone und Regionen aufeinander abgestimmt und in wirksamer Weise zu unterstützen. Synergien zur Unterstützung des regionalen Wachstums sind insbesondere denkbar zwischen der Regionalpolitik und der Bildungs- und Innovationspolitik, dem wettbewerbsorientierten Teil der Agrar-, Wald- und Umweltpolitik, der Tourismus- und Verkehrspolitik, der KMU-Politik und der Standortförderung. Die Raumplanung schafft dabei entscheidende Rahmenbedingungen zur Umsetzung solcher Projekte.

Die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für diese Kooperation in der Bundesverwaltung sind vorhanden. Der Bundesrat schuf am 22. Oktober 1997 mit der *Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben*³⁴ die Basis dazu. Die allgemeine Koordinationspflicht wird durch die *Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK)* wahrgenommen. Zwei spezielle Ausschüsse beschäftigen sich heute mit Fragen der Agglomerationsentwicklung und der Entwicklung des ländlichen Raumes.

Die langjährige systematische Zusammenarbeit der raumwirksam tätigen Bundesstellen hat bei den Beteiligten das Bewusstsein dafür geschärft, dass der Bund gegenüber seinen institutionellen Partnern mit kohärenten Absichten aufzutreten hat und dass die Mittel umso wirksamer sind, je besser sie aufeinander abgestimmt sind. Eine gesetzliche Grundlage reicht dazu allerdings nicht aus. Aus Sicht der Regionalpolitik lassen sich Koordinationsansprüche nur durchsetzen und Synergien nur nutzen, wenn die Regionalpolitik auch eigene Ressourcen einzusetzen bereit ist. Deshalb wird ein begrenzter Teil der personellen und finanziellen Ressourcen für diese zweite Ausrichtung reserviert.

Vor diesem Hintergrund sind folgende *Massnahmen* vorgesehen:

- Weiterführung der departementübergreifenden Zusammenarbeit auch im Rahmen der NRP.
- Noch engere und weitergehende Zusammenarbeit derjenigen Stellen, die sich im EVD mit wirtschafts- und regionalpolitischen Aufgaben befassen.
- Gewährleistung der Koordination mit den querschnittsorientierten Konzepten (Grundzüge der Raumordnung, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002) und raumwirksamen Politikbereichen (z.B. NFA, Grundversorgung in der Infrastruktur, Agglomerationspolitik).

Im Hinblick auf die NRP wurden von der Bundesverwaltung auch zu dieser Ausrichtung *Pilotprojekte* in die Wege geleitet:

- Der Begriff der potenzialarmen Räume prägte die bisherige Diskussion um die NRP stark. In der Vernehmlassung zur NRP wurde vom Bund ein Vorgehensvorschlag zu diesem Thema unterbreitet. Darauf bekundete der Kanton Graubünden Ende 2004 Interesse, bis 2007 ein Pilotprojekt durchzuführen.

ren. Dieses umfasst die Definition der potenziellen Räume auf Kantonsgebiet und eine sektorübergreifende Vorgehensstrategie für die künftige Förderung. Folgende fünf Bundesstellen wirken mit Fach- und Finanzressourcen mit: seco, ARE, BLW, BUWAL, BWG (vgl. Ziff. 1.8. 6).

- Im Frühjahr 2005 hat die Förderagentur für Innovation KTI einen Wettbewerb zur Bildung von Konsortien des Wissens- und Technologietransfers (WTT) ausgeschrieben. KTI und seco sind im Rahmen dieser Initiative für vorläufig drei Jahre eine Partnerschaft eingegangen, um insbesondere für die KMU in den Regionen Anreize zu schaffen, ihren Wissens- und Technologiebedarf (Pull-Prozess) gegenüber den Hochschulen deutlicher zu kommunizieren und damit die Zusammenarbeit gezielt und wirksam zu verstärken.
- Bereits bei der Auswahl der rund 20 Pilotprojekte der NRP erfolgte eine enge Kooperation mit anderen Ämtern. Teilweise konnte neben der inhaltlichen Kooperation bei der Beurteilung, Bewertung und Begleitung der Projekte auch eine finanzielle Kooperation erzielt werden (ARC, Regionale Innovationsstrategien).

1.5.4.4

Ausrichtung 3: Entwicklung des Wissenssystems Regionalentwicklung, Qualifizierung des Regionalmanagements und Controlling/Evaluation

Entwicklung des Wissenssystems Regionalentwicklung

Wissen gilt heute als wesentliche Voraussetzung für den Erfolg im globalen Wettbewerb. Daher stellt sich auch für die NRP des Bundes die wichtige Frage, was getan werden kann, um die Regionen *lernfähiger, kreativer, innovativer* und *unternehmerischer* zu machen, damit sie ihr Wissen effektiv und nachhaltig valorisieren können. Regionen, Standorte und Unternehmen sind gefordert, ein ständiges Wissensmanagement zu betreiben.

Das Wissenssystem Regionalentwicklung umfasst alle Akteure, die als Wissensträger auf die Regionalentwicklung Einfluss nehmen, indem sie spezifisches Wissen (explizites, implizites) entsprechend ihrer Funktion einbringen.

Es besteht Bedarf für ein Wissensmanagement Schweiz: Das Wissenssystem Regionalentwicklung ist bereits vorhanden, wenn auch mehrheitlich informell und fragmentiert auf einzelne Förderinstrumente bezogen (z.B. IHG, Regio Plus). Im Rahmen der dritten Ausrichtung der Neuen Regionalpolitik geht es um eine ziel- wie bedürfnisgerechte *Optimierung, Begleitung* und *Bewirtschaftung* des bestehenden Systems.

Der persönliche Kontakt der Akteure ist zentral für den Wissensaustausch. Technische Lösungen erleichtern den Austausch.

Ein systematisches Wissensmanagement Regionalentwicklung Schweiz unterstützt die Ausrichtungen 1 und 2 der NRP und verfolgt folgende Ziele:

- Unterstützung aller Stellen, die zur Stärkung der Anpassungs- und Lernfähigkeit und damit der Erneuerungs- und Innovationskraft beitragen.

- Befähigung der Regionen, Wissen effektiv für die Stärkung des Unternehmertums und der Innovationskraft nachhaltig zu valorisieren, um daraus spürbar Wert zu schöpfen.
- Unterstützung und Animierung der Regionen und anderer Akteure beim Aufbau eigener Wissensmanagementsysteme.
- Aufbau einer nationalen Plattform für unterschiedliche Formen von Wissen zur Regionalentwicklung (System-, Ziel- und Handlungswissen sowie explizites und implizites Wissen).

Das Wissensmanagement Regionalentwicklung Schweiz umfasst das folgende *Massnahmenbündel*³⁵:

- Netzwerkmanagement: Einrichtung einer Netzwerk-Servicestelle beim Bund
- Praktiker-Gemeinschaften (Arbeitsgruppen zu längerfristig strategisch wichtigen Themen) und Interessen-Gemeinschaften (offene Wissens- und Interessengemeinschaften für Regionalentwicklung)
- Forschungsnetz: nationaler Kompetenzverbund Regionalwissenschaften
- Wissenportal: Aufbau eines nationalen Kommunikations- und Wissensportals
- Qualifizierung: Weiterbildung Regionalentwicklung (siehe unten)
- Anreize und Controlling: Sensibilisierung, periodische Wirkungsprüfung

Qualifizierung Regionalmanagement

In den Bergregionen sind heute regionale Geschäftsführer für die Belange der überkommunalen Zusammenarbeit zuständig. Die Konferenz der Regionssekretäre hat ein Aus- und Weiterbildungsangebot für diese Funktion etabliert.

Die Förderung von Unternehmertum, Innovationsprozessen und Wertschöpfungssystemen ist sowohl sachlich als auch bezüglich räumlichem Einzugsgebiet anders gelagert als viele bisherige Aufgaben der überkommunalen Zusammenarbeit.

Folgende *Massnahmen* kommen in Betracht:

- Um sicherzustellen, dass die Strategien der NRP in den Regionen greifen, sind die regionalen Akteure mittels Weiterbildungsangeboten auf die neuen Herausforderungen vorzubereiten. Dabei ist den Erfahrungen mit der laufenden Weiterbildungsreihe Regionalentwicklung des seco Rechnung zu tragen.
- Aufbau eines ergänzenden Akteurnetzwerkes.
- Um ein landesweit einheitliches Qualifikationssystem zu entwickeln, sollen die Kantone sehr eng in den Aufbau dieses regionalen Innovationsmanagements eingebunden werden.

Controlling und Evaluation

In Zukunft werden verstärkte Controlling-, Monitoring- und Evaluationsmassnahmen sicherstellen müssen, dass die Mittel zielgerichtet und mit andern bundesrechtlichen Vorschriften (z.B. dem Wettbewerbsrecht) übereinstimmend eingesetzt werden.

35 Im Weitern siehe IDT-HSG (2005).

1.5.5 Räumlicher Wirkungsbereich der eingesetzten Mittel und Kriterien für deren Einsatz

1.5.5.1 Förderung von Berggebieten, von weiteren ländlichen Räumen und von Grenzregionen

Die Verfassung ermächtigt den Bund, Regionen, deren Selbsthilfemassnahmen die wirtschaftliche Entwicklung nicht ausreichend sicherstellen, strukturpolitisch zu fördern. Gestützt auf die bisherige Praxis sowie auf die Vernehmlassungsergebnisse sind vonseiten des Bundes für die *Berggebiete*, den *weiteren ländlichen Raum* und die *Grenzregionen* besondere regionalpolitische Massnahmen vorzusehen.

Für die grössten Agglomerationen des Landes wird davon ausgegangen, dass sie einerseits über grössere Selbsthilfemöglichkeiten verfügen, andererseits die Sektoralpolitiken des Bundes, (z.B. die Förderung von Verkehrsprojekten) eine ausreichende Unterstützung zur Bewältigung strukturpolitischer Aufgaben gewährleisten. Die Verankerung der Agglomerationspolitik bzw. des Agglomerationsprogramms wird hingegen ein wichtiger Bestandteil der gemäss Legislaturplanung 2003–2007 vorgesehenen Revision des Raumplanungsgesetzes.

1.5.5.2 Steuerung des Mitteleinsatzes

Wirkungsorientierung

Die bisherige räumliche Steuerung der Fördermittel auf der Basis einer gesetzlichen Abgrenzung von Förder- und Nichtfördergebieten hat der Regionalpolitik in der jüngsten Zeit vor allem Nachteile gebracht. Funktionalräumlichen Zusammenhängen kann auf der Basis von exakten, gemeindeweisen Perimeterabgrenzungen kaum Rechnung getragen werden. Teils werden Problemräume künstlich durchschnitten, was zweckmässige Lösungen erschwert oder verunmöglicht. Das Risiko unerwünschter räumlicher Wirkungen ist zudem gross, da mit einer Projektförderung im Perimeter nicht garantiert werden kann, dass auch der Nutzen dort anfällt. Etliche wissenschaftliche Untersuchungen belegen, dass Zahlungs- und Nutzeninzidenz räumlich oft auseinander klaffen.

Mit der NRP wird deshalb ein *wirkungsorientierter räumlicher Ansatz* gewählt. Die Projektträger haben nachzuweisen, dass die Wirkung eines Vorhabens grossmehrheitlich in Berggebieten, weiteren ländlichen Räumen oder Grenzregionen anfallen wird.

Vor diesem Hintergrund können zum Beispiel auch Projekte in den grössten Agglomerationen für eine Förderung in Frage kommen, sofern deren Wirkung den Zielgebieten der NRP zugute kommt. Ein aktuelles Beispiel ist das von sieben Gebirgskantonen initiierte *Kompetenznetzwerk Wasser im Berggebiet*, in dem derzeit Swissselectric und Swisscom mit ihren Hauptsitzen in der Agglomeration Bern als Projektpartner auftreten. Auch die Sachversicherer mit ihren Geschäftssitzen in den Agglomerationen könnten möglicherweise Interesse an einer Projektpartnerschaft haben, denn ein Schwerpunktthema dieses Netzwerks lautet *Wasser und Naturgefahren*.

Innerhalb der Zielgebiete ist die Wirkung des Mitteleinsatzes zudem auf jene Räume zu *konzentrieren*, die das grösste Potenzial zur Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit aufweisen (dezentrale Konzentration). In aller Regel handelt es sich dabei um die regionalen Zentren oder Subzentren, da hier am ehesten das erforderliche Potenzial an wettbewerbsrelevanten Standortfaktoren vorhanden ist.

Funktionale Räume und Flexibilität

Die NRP basiert zudem auf einem funktionalräumlichen Verständnis. Die räumliche Entwicklung macht heute kaum mehr vor institutionellen Grenzen Halt. Den räumlichen Verflechtungen von Bevölkerung und Wirtschaft ist Rechnung zu tragen. Bei der Festlegung der Regionen wird der geografischen Verbundenheit, der wirtschaftlichen Funktionalität und dem Ziel der gemeinsamen Aufgabenlösung grössere Bedeutung beigemessen als politischen Abgrenzungen.

Für die Regionalpolitik bedeutsam sind die folgenden *funktionalen Verflechtungen*:

- zwischen Regionszentren und ihrem Hinterland,
- zwischen den ländlichen Regionen,
- zwischen den ländlichen Räumen und den Agglomerationen³⁶,
- innerhalb des Städtesystems und der Zentrenhierarchie Schweiz,
- sowie zwischen den schweizerischen und ausländischen Nachbarregionen.

Die Regionalpolitik hat dafür besorgt zu sein, dass bei der Entwicklung von Problemlösungen diesen räumlichen Beziehungen Beachtung geschenkt wird. Da funktionale Verflechtungen stark von einzelnen Projekten abhängig sind, ist zudem Flexibilität bei der Anwendung der Instrumente notwendig.

Verschiedene Regionsebenen

In den letzten dreissig Jahren wurden im Rahmen des Vollzuges des Investitionshilfegesetzes 54 Regionen mit eigenem Entwicklungsträger und eigener Geschäftsstelle geschaffen und vom Bund anerkannt. Die Stärken dieser operationellen Ebene sollen umfassend in die NRP überführt werden. Hingegen sind die Schwächen, die sich im Laufe der Zeit bemerkbar machten, zu korrigieren. Der Bund schreibt die regionalen Strukturen nicht mehr vor, sondern überlässt die zweckmässige Ausgestaltung dem Dialog zwischen den Regionen und den Kantonen. Falls die regionalen Einheiten dazu beitragen, dass die Ziele der NRP erreicht werden, sollen sie vom Bund auch mitfinanziert werden.

Der Begriff Region umfasst im Rahmen der NRP jedoch noch eine andere Kooperationsebene. Viele Probleme der Regionalentwicklung überschreiten heute auch die kantonalen Grenzen. Die NRP will auch Anreize schaffen, dass überkantonale Problemlösungen vorangetrieben werden.

Schliesslich bleiben die grenzüberschreitenden Regionen, wie bisher unter INTERREG, eine räumliche Förderungseinheit der NRP. Im Rahmen der Umsetzung konkreter Programme und Projekte ist allerdings darauf zu achten, dass in der Schweiz dieselben räumlichen Einsatzkriterien für die Fördermittel angewandt werden wie bei den europäischen Nachbarn bzw. der EU. Konkret heisst dies: Wenn

³⁶ Von den Agglomerationen liegt gemäss statistischen Kriterien bereits mehr als die Hälfte im Berggebiet oder weiteren ländlichen Raum.

schweizerische Projektträger für eine bestimmte Massnahme, welche über die Grenze hinaus Wirkung erzielt, nicht in den Genuss ausländischer Fördermittel gelangen können, hat dies reziprok auch für ausländische Projekte mit räumlichen Wirkungen in der Schweiz zu gelten.

1.5.6 Förderinstrumente

1.5.6.1 Gewährung von Finanzhilfen und Darlehen

A-Fonds-perdu-Beiträge werden gewährt an die Vorbereitung, die Durchführung und die Evaluation von Initiativen, Programmen und Projekten. Damit sollen die Rahmenbedingungen oder die vorwettbewerblichen Voraussetzungen für die regionale Wirtschaft, die sogenannten weichen Standortfaktoren, verbessert werden. Um Förderung zu erlangen, müssen Vorhaben zumindest eine der folgenden Bedingungen erfüllen:

- das unternehmerische Denken und Handeln in einer Region wird gefördert,
- die Innovationsfähigkeit einer Region wird gestärkt,
- regionale Potenziale werden ausgeschöpft und Wertschöpfungssysteme aufgebaut,
- die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Institutionen, zwischen Regionen oder mit Grossagglomerationen wird verstärkt.

Im Weiteren sind *A-Fonds-perdu-Beiträge* möglich an regionale Entwicklungsträger und an Regionalmanagements. Ihnen kommt eine wichtige Rolle als regionale Koordinationsplattformen zu. Bedingung für die Förderung ist, dass die Regionalstrukturen zeitgemäss aufgebaut sind und professionelle Arbeit gewährleistet wird (Empfehlung aus der IHG-Evaluation³⁷⁾). Die Bewertung der Leistungen wird im Rahmen der Programm- und Projektevaluation durchgeführt.

Darlehen sind vorgesehen für Vorhaben im Bereich der sogenannten Entwicklungsinfrastruktur. Diese haben Teil eines wettbewerbsfähigen Wertschöpfungssystems zu sein. Darlehen sind ein geeignetes Instrument zur Förderung von Infrastruktureinrichtungen, da dank ihnen der Darlehensgeber über stärkere Steuerungsmöglichkeiten verfügt, solange die Rückzahlung läuft. Die Finanzierung von Projekten der Basisinfrastruktur, die bei der bisherigen Politik eine bedeutende Rolle spielte, soll künftig weitgehend den Kantonen und Gemeinden übertragen werden.

In einigen Kantonen wurden Pilotprojekte in Angriff genommen, die noch vor Beginn der Umsetzung der NRP nötige Anhaltspunkte zu den zu beachtenden sachlichen, prozessbezogenen und finanziellen Kriterien und Bedingungen liefern werden. Ein wichtiger Grundsatz der NRP wird sein, dass für Projekte Businesspläne erarbeitet werden und mittelfristig wirtschaftliche Tragfähigkeit ohne Bundeshilfe anzustreben ist.

³⁷ IDT-HSG/CEAT, 2004.

1.5.6.2

Finanzierung von Aktivitäten der Ausrichtungen 2 und 3

Obwohl die Wirkungen der Aktivitäten der NRP-Ausrichtungen 2 (Ziff. 1.5.4.3) und 3 (Ziff. 1.5.4.4) grossmehrheitlich in den Berggebieten, weiteren ländlichen Räumen und Grenzregionen anfallen sollen, kann die Finanzierung zum Teil nicht mit Finanzhilfen an Dritte sichergestellt werden.

Die Ausrichtung 2 betrifft Massnahmen, die durch verschiedene Bundesämter gemeinsam initiiert und zum Teil auch unter Bundesregie durchgeführt werden. Im Rahmen der NRP-Finanzierung muss deshalb ein Kreditteil für die Kofinanzierung solcher Massnahmen vorgesehen werden. Ein Beispiel: Die NRP beteiligt sich an der Ausschreibung von Konsortien der KTI für den Wissens- und Technologietransfer und sorgt mit dieser Kofinanzierung dafür, dass KMU in Berggebieten und ländlichen Räumen ebenfalls in den Genuss der Dienstleistungen dieser Konsortien kommen.

Für die in der Ausrichtung 3 vorgesehenen Massnahmen zur Flankierung der Programme und Projekte – Indikatoren, Professionalisierung des Managements, Evaluation, Informatikinfrastruktur – hat der Bund die Initiative zu ergreifen und die finanzielle Vorleistung zu erbringen. Die Kosten sind durch die Nutzniesser nachträglich mindestens teilweise rückzuvergüten.

1.5.6.3

Steuererleichterungen

Das Instrument der Steuererleichterungen ist vor allem im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte von Bedeutung.³⁸ Die Steuererleichterungen, die pro Projekt zeitlich beschränkt sind (maximal 10 Jahre gemäss Steuerharmonisierungsgesetz), werden gezielt zur Stärkung regionaler Wirtschaftsstrukturen eingesetzt. Neben der Anzahl Arbeitsplätze, die durch ein Projekt geschaffen wird, sind der Beitrag zur regionalen Wertschöpfung und zur technologischen Entwicklung die wichtigsten Entscheidkkriterien für die Bemessung des Umfangs gewährter Steuererleichterung. Das Instrument hat die positive Eigenheit, ausschliesslich Anreize für gewinnbringende unternehmerische Aktivitäten zu setzen.

1.6

Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

1.6.1

Finanzierungsmechanismus

Der Bund hat mit dem Investitionshilfefonds für Berggebiete gute Erfahrungen gemacht. Im Rahmen der Revision des IHG im Jahre 1997 wurde der Vollzug der Investitionshilfe an die Kantone delegiert, ohne jedoch den Zahlungsverkehr und damit den Fonds zu dezentralisieren. Auch gewisse Steuerungs- und Überwachungsaufgaben wurden beim Bund zurückbehalten. Seit 1997 werden aus dem Fonds auch die A-Fonds-perdu-Beiträge für das Regio-Plus-Programm finanziert.

Beim Fonds handelt es sich um eine unverzinsliche Verpflichtung des Bundes gegenüber den regionalpolitischen Instrumenten. Die Einlagen können durch Bun-

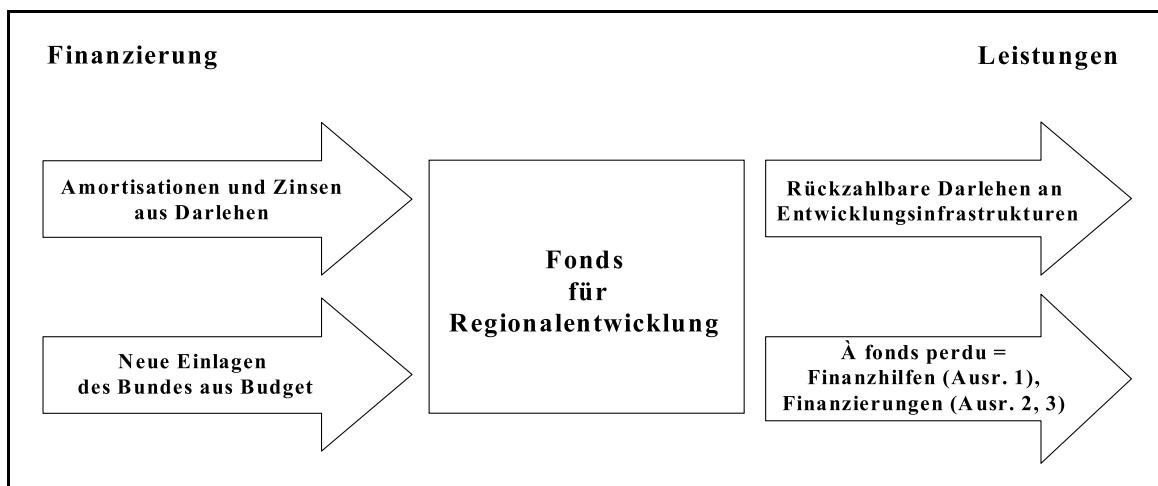
38 Vgl. dazu die Ausführungen in Ziffer 6.2

desrat und Parlament beschlossen werden. Es wird stets auf eine ausreichende Liquidität des Fonds geachtet, damit die von den Kantonen zugesicherten Investitionshilfedarlehen (Nettoverpflichtungen) fristgerecht ausbezahlt werden können. Im Juli 2005 betrugen diese Nettoverpflichtungen rund 200 Millionen Franken.

Im bisherigen Vorbereitungsverfahren zur NRP wurden verschiedene Finanzierungsmodelle evaluiert. Das *Fondsmodell* hat sich dabei auch für den Finanzierungsmechanismus der NRP als am vorteilhaftesten erwiesen. Es vermag gleichzeitig folgenden Ansprüchen am besten zu genügen: Transparenz dank einer einheitlichen Finanzierungsquelle für alle Projekte, Steuerung des Fondsvermögens und der Liquidität durch Budget und Finanzplanung, Kontrolle und Überwachung durch den Bundesrat und das Parlament und schliesslich finanzielle Flexibilität, die wegen des Vollzugs der Instrumente durch die Kantone nötig ist.

Abbildung 5

Finanzierungsmechanismus



Der bisherige Investitionshilfefonds soll unter dem Namen *Fonds für Regionalentwicklung* weitergeführt werden. Daraus sind sämtliche Leistungen der NRP für Darlehen und für A-Fonds-perdu-Beiträge zu finanzieren. Der von Bundesrat und Parlament zu beschliessende Zahlungsrahmen wird somit allein für neue Einlagen in diesen Fonds verwendet.

1.6.2 Finanzielle Leistungen der NRP

Es handelt sich hier um die Leistungen, welche gemäss vorgeschlagenem Finanzierungsmechanismus aus dem Fonds für Regionalentwicklung erbracht werden sollen.

Im Vernehmlassungsverfahren 2004 wurde von jährlichen Leistungen von rund 70 Millionen Franken ausgegangen. Dazu wurde der Mehrjahresdurchschnitt 1997–2004 in die Zukunft fortgeschrieben. Der Betrag ergibt sich aus der Summe der A-Fonds-perdu-Auszahlungen der Budgetrubriken für die Instrumente IHG, BWE, INTERREG und den Leistungen aus dem Investitionshilfefonds (Zinsvorteile der gewährten Darlehen, direkte Zinskostenbeiträge, Regio Plus Finanzhilfen).

Auch für die NRP soll von diesem Maximalbetrag von *70 Millionen Franken p.a.* ausgegangen werden. 40 Millionen Franken jährlich sollen in Zukunft in Form von

A-Fonds-perdu-Finanzhilfen (Ausrichtung 1) und zur Finanzierung von Projekten des Bundes (Ausrichtungen 2 und 3) geleistet werden. Die Mittelverwendung wird sich gemäss einer Schätzung etwa im Verhältnis von drei Vierteln (regionale Programme und Projekte) zu einem Viertel (Initiativen des Bundes und flankierende Massnahmen) auf die in den vorhergehenden Unterkapiteln erläuterten Ausrichtungen verteilen. Die restlichen 30 Millionen Franken entsprechen einem geschätzten durchschnittlichen jährlichen Zinsvorteil der laufenden Investitionshilfedarlehen für Entwicklungsinfrastrukturen in den Regionen.

Wichtig ist die Feststellung, dass die Kantone *gleichwertige finanzielle Leistungen* für sämtliche Projektförderungen des Bundes zu erbringen haben.

1.6.3 Kosten für den Bund

Die für die Liquidität des Fonds nötigen Mittel sollen einerseits durch die *Rückflüsse* der gewährten Darlehen und anderseits durch *neue Einlagen* des Bundes sichergestellt werden.

Der Bund hat künftig von *budgetwirksamen Kosten von 30 Millionen Franken pro Jahr* auszugehen, die in den Fonds für Regionalentwicklung eingelegt werden. Die Leistungsbeschränkung gemäss Ziffer 1.6.2 vorausgesetzt, ist damit eine längerfristige Substanzerhaltung dieses Fonds möglich.

Es gibt zwei Möglichkeiten, die Höhe dieser beantragten 30 Millionen Franken p.a. einzuordnen:

Die tatsächlichen Kosten des Bundes 1997–2004 ergeben ein Jahresmittel von 70,3 Millionen Franken.

Der Durchschnitt aus Budget und Finanzplan 2005–2008 ergibt jährliche Kosten von 20,8 Millionen Franken. Die grosse Differenz von rund 50 Millionen Franken zum Durchschnitt der vergangenen Jahre erklärt sich dadurch, dass der Bund seit 2005 keine Einlagen in den Investitionshilfefonds mehr tätigt. Im Finanzplan nicht enthalten sind zudem die A-Fonds-perdu-Leistungen für Regio Plus (durchschnittlich 9 Mio. Fr. in den nächsten Jahren), da dieses Programm aus dem Investitionshilfefonds finanziert wird.

Ein Betrag von 30 Millionen Franken p.a. erscheint vor diesem Hintergrund ausgewogen und angebracht.

1.7 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

Sowohl was die Ziele als auch was die sachlichen und räumlichen Einsatzkriterien angeht, entspricht die NRP den Entwicklungen in den Nachbarstaaten und den Stossrichtungen der Kohäsions- und Strukturpolitik der Europäischen Union. Am 6. Juli 2005 hat die Kommission den Entwurf der Gemeinschaftlichen strategischen Leitlinien für 2007–2013 unter dem Titel «Kohäsionspolitik zur Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung» veröffentlicht. Darin werden drei Prioritäten gesetzt:

- Erhöhung der Attraktivität der Mitgliedstaaten sowie ihrer Regionen und Städte durch Verbesserung der Anbindung, durch Gewährleistung einer

angemessenen Dienstleistungsqualität und eines angemessenen Dienstleistungsniveaus sowie durch Erhaltung des Umweltpotenzials;

- Förderung von Innovation und Unternehmergeist sowie des Wachstums der wissensbasierten Wirtschaft durch Ausbau der Forschungs- und Innovationskapazitäten, auch unter Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien; und
- Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen, indem mehr Menschen in ein Beschäftigungsverhältnis oder eine unternehmerische Tätigkeit geführt, die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen verbessert und die Investitionen in das Humankapital gesteigert werden.

Die EU wird in der nächsten Programmperiode nicht nur kohäsionspolitische Ziele verfolgen. Die Ziele, aber auch die räumlichen und sachlichen Kriterien weisen darauf hin, dass zudem mittels Strukturpolitik generell die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum in der EU unterstützt werden sollen.

1.8 Umsetzung

1.8.1 Einheitliche rechtliche Grundlage

Die NRP beruht auf einer *einheitlichen gesetzlichen Grundlage*. Alle relevanten Regelungen werden in einem einzigen schlanken Gesetz integriert. Als Rahmengesetz ist es sehr allgemein und offen gehalten. Es soll dem Bund erlauben, besser und schneller auf neue und sich ändernde Herausforderungen einzugehen.

1.8.2 «Good Governance»

«Good Governance» kann umschrieben werden als die umsichtige und gemeinsame Erfüllung von Staatsleitungsaufgaben durch die Verantwortlichen von Politik, Wirtschaft und Verwaltung. Das Prinzip umfasst überdies den Aspekt der Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung. Mit den verfügbaren Ressourcen soll zum einen ein Optimum an Leistung erbracht werden. Zum andern sind neben den staatlichen Behörden auch der Privatsektor und die Zivilgesellschaft einzubeziehen.

Die NRP nimmt Einfluss auf die Inhalte von Förderaktivitäten bzw. steuert und überprüft den Vollzug durch Controlling-, Monitoring- und Evaluationsmassnahmen. Darüber hinaus werden indessen auch Effektivitäts- und Effizienzgewinne bei der Umsetzung angestrebt. Dabei richtet sich die NRP an folgenden Kriterien aus:

- Die NRP ist eine Gemeinschaftsaufgabe und funktioniert nach dem Subsidiaritätsprinzip. Regionen, Kantone und der Bund tragen gemeinsam die Verantwortung für die Definition von Programmen und Spielregeln der Umsetzung sowie für die Finanzierung.
- Die operative Verantwortung wird dezentralisiert. Die Umsetzung der Programme und Projekte ist bei den Kantonen und Regionen angesiedelt.
- Es sind auch alternative organisatorische Lösungen, z.B. in der Form von Public-Private-Partnerships, in Betracht zu ziehen.

- Es sollen neuartige Instrumente der Umsetzung wie Programmvereinbarungen zwischen den Kantonen und dem Bund zur Anwendung kommen.

1.8.3

Enge Zusammenarbeit Bund – Kantone

Der Bund und die Kantone haben ihre Tätigkeiten im Rahmen der NRP gerade vor dem Hintergrund der Perspektiven der öffentlichen Finanzen wesentlich stärker aufeinander abzustimmen. Dies beinhaltet die Problemanalyse, die Programmentwicklung, die Aufgabenteilung bei der Umsetzung sowie Controlling, Reporting, Monitoring und die Evaluation.

Der Bundesrat hat in Aussicht gestellt, im Rahmen der NRP zu prüfen, ob zusammen mit den Kantonen und Gemeinden eine tripartite Konferenz für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Berggebiete – nach dem Vorbild der tripartiten Agglomerationskonferenz TAK – ins Leben gerufen werden soll. Auch wenn eine engere Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund für den Erfolg der NRP absolut notwendig ist, wird es derzeit nicht als zweckmäßig erachtet, eine weitere tripartite politische Konferenz zu schaffen. Für diese Einschätzung sprechen sowohl politische, ressourcenbedingte als auch effizienzorientierte Gründe. Es sollte mindestens eine erste Evaluation der Wirksamkeit der tripartiten Agglomerationskonferenz abgewartet werden, bevor eine weitere derartige Konferenz eingesetzt wird. Die technischen Instanzen (in Verwaltungen, Verbänden, Interessenorganisationen) haben jedoch ihre Zusammenarbeit pragmatisch zu verstärken, d.h. bei Bedarf sind *Ad-hoc-Konferenzen* mit politischen Mandatsträgern einzuberufen.

1.8.4

Mehrjahresprogramme des Bundes, kantonale Umsetzungsprogramme

Mehrjahresprogramm und Zahlungsrahmen des Bundes

Der Bundesrat wird periodisch in einem Mehrjahresprogramm die jeweiligen sachlichen und räumlichen Massnahmenschwerpunkte zusammenfassen und das Mehrjahresprogramm gemeinsam mit dem beantragten Zahlungsrahmen den Eidgenössischen Räten vorlegen. Das Parlament erhält damit bei den regionalpolitischen Handlungsfeldern nicht nur ein finanzpolitisches Mitwirkungsrecht, sondern kann auch die thematischen Schwerpunkte mitgestalten.

Das Mehrjahresprogramm wird in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen ausgearbeitet, da es auch deren Vorstellungen in Bezug auf die Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit widerspiegeln soll. Ein erstes Programm wird – unter Berücksichtigung der ersten Erfahrungen aus den Pilotprojekten der NRP – im Jahre 2006 für die *Umsetzungsperiode 2008–2015* ausgearbeitet.

Die NRP arbeitet vermehrt anreiz- und bottom-up-orientiert. In einem gewissen Masse erhöht sich damit auch die Wahrscheinlichkeit von Misserfolgen. Deshalb ist es wichtig, dass der Bund und die Kantone auch Spielregeln vorsehen, die einen Abbruch von Programmteilen oder eines ganzen Programms zulassen.

Kantonale Umsetzungsprogramme

Im Hinblick auf die Umsetzung des Mehrjahresprogramms des Bundes erarbeiten die Kantone eine *Innovationsstrategie* bzw. ein *Umsetzungsprogramm*, welche als Verhandlungsgrundlage für den Einsatz der Fördermittel des Bundes dienen. Bei einem solchen kantonalen Programm kann es sich z.B. um ein Regierungsprogramm handeln, welches sich jedoch zu spezifischen Zielen und Massnahmen im Bereich Innovation, Stärkung der Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit äussert. Wichtiger Bestandteil dieser konzeptionellen Grundlagen bilden auch konkrete Projektvorschläge. Neben sachlichen Aspekten, Einsatzgebieten und Vorgehensschritten haben die Programme Businesspläne zu enthalten, welche aufzeigen, wie die Projekte mittelfristig wirtschaftliche Tragfähigkeit ohne Bundeshilfe erlangen können. Nur so kann die Bundesbeteiligung dem Anspruch der Anschubfinanzierung gerecht werden.

Seitens des Bundes beteiligen sich die Stellen an den Verhandlungen, welche durch die Innovationsstrategie tangiert sind und bei denen um Förderungsbeiträge nachgesucht wird.

Das Ergebnis dieser Verhandlungen wird in einer *Programmvereinbarung* zwischen Bund und Kanton festgehalten. In deren Rahmen werden insbesondere Fördergegenstand, Fördervolumen (globale Finanzhilfe), Controlling, Reporting, Monitoring und Evaluation sowie weitere Umsetzungsspielregeln, Abbruchkriterien usw. festgelegt.³⁹

Heute werden Kantongrenzen vielfach durch funktionale Beziehungen überschritten. Der NRP liegt auch die Absicht zu Grunde, dass peripherere Kantone vermehrt von der Dynamik der Zentren profitieren sollten oder durch eine engere Zusammenarbeit untereinander Synergien erzielen. Deshalb sind überkantonale Strategien oder Teilstrategien besonders zu fördern.

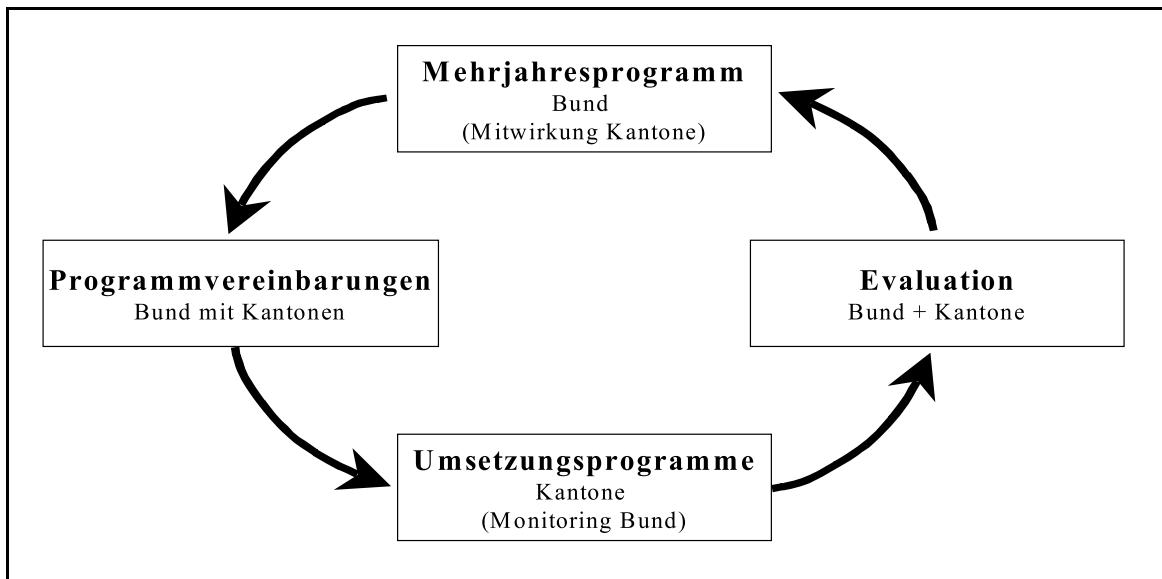
Zusammenwirken von Mehrjahresprogrammen und Innovationsstrategien

Das Zusammenwirken von Mehrjahresprogrammen und Innovationsstrategien ist in Abbildung 6 veranschaulicht: Der Bund arbeitet in einer ersten Konzeptionsphase unter Mitwirkung der Kantone jeweils sein Mehrjahresprogramm aus. Dabei werden verschiedene Bereiche der Standortförderung als mögliche regionalpolitische Abstimmungs- und Förderungsthemen in Erwägung gezogen. In der zweiten, der Umsetzungsphase, sind die Kantone gestützt auf ihre Innovationsstrategien die Hauptakteure; der Bund kann hier eine Beobachterfunktion ausüben, indem die Kantone ihm u.a. eine jährliche Berichterstattung zur Umsetzung abliefern. Es handelt sich dabei um einen sich periodisch wiederholenden zirkulären Prozess.

³⁹ Vgl. insbesondere die Ergebnisse der Muster- und Pilotarbeiten zur wirkungsorientierten Subventionspolitik, die vom BUWAL (Forstdirektion) beim Projekt «effor2» vorgelegt wurden.

Abbildung 6

Zusammenwirken Bund – Kantone bei Konzeption, Umsetzung und Evaluation von Mehrjahresprogrammen



Projektvereinbarungen durch Kantone

Zur Umsetzung der einzelnen Projekte können hierauf zwischen Kantonen und Projektträgern *Projektvereinbarungen* festgelegt werden. Dies vollzieht sich ohne Mitwirkung des Bundes. Im Vergleich zur bisherigen Regionalpolitik, bei der der Bund über die Ebene der Kantonen hinweg auf die lokale und kleinregionale Ebene einwirkt, konzentriert sich die NRP ausschliesslich auf die Schnittstelle Bund – Kantone.

Daneben kann der Bund auch *eigene Initiativen* ergreifen. Dies in Bereichen, in denen ein besonderer Handlungsbedarf besteht, der durch die (über-)kantonalen Strategien nicht oder unzureichend abgedeckt wird. Bereits in den vergangenen Jahren hat der Bundesrat im Zusammenhang mit dem Strukturwandel im ländlichen Raum eine solche Initiative ergriffen (Regio Plus). Ein weiteres Beispiel bildet die Mitwirkung an der EU-Initiative INTERREG.

1.8.5 Nachhaltigkeit

Das Schwerpunkt der NRP liegt auf der *wirtschaftlichen Dimension* der Nachhaltigkeit. Der *sozialen* und der *ökologischen Dimension* wird jedoch Rechnung getragen. Auf der Umsetzungsebene wirkt sich das wie folgt aus:

- Die NRP hat aufzuzeigen, welchen Beitrag sie zu einer nachhaltigen Entwicklung leistet. Die nachhaltige Raumentwicklung ist ein wichtiges Anliegen in diesem Kontext. Orientierungsrahmen bilden dabei der Raumentwicklungsbericht und die kommende Neuauflage der Grundzüge der Raumordnung. Die Mehrjahresprogramme sind mit den kantonalen Richtplänen abzustimmen und auf ihre Kompatibilität mit den Grundzügen der Raumordnung zu überprüfen.

- Die Mehrjahresprogramme sind im Weiteren auf ihre Wirkungen auf Umwelt und Gesellschaft zu analysieren. Regionalpolitische Programme müssen so weit wie möglich mit den Nachhaltigkeitskriterien im Umwelt- und Gesellschaftsbereich in Einklang gebracht werden. Die Massnahmen müssen vordefinierten Kriterien bzw. Qualitätsanforderungen auf der Basis der nachhaltigen Entwicklung (sowie der Grundzüge der Raumordnung) entsprechen. Dies umfasst die Entwicklung eines Beurteilungsrasters für die Genehmigung der regionalpolitischen Programme und die Durchführung von Nachhaltigkeitsbeurteilungen auf Programmebene gemäss Massnahme 22 der Strategie Nachhaltige Entwicklung.
- Die bisherige regionalpolitische Praxis hat bewiesen, dass auch im Umwelt- und Sozialbereich marktwirtschaftlich orientierte und Arbeitsplätze schaffende Projekte möglich sind. Sofern Projekte die Bedingung der regionalen Wertschöpfung, der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und einer mittelfristigen Eigenfinanzierung erfüllen, soll die NRP aktiv nach Strategien, Massnahmen und Partnern suchen, die sich für den sozialen und ökologischen Strukturwandel eignen (z.B. Förderung der erneuerbaren Energien gemeinsam mit Energie- und Forstpolitik, Förderung der Umwelttechnologie gemeinsam mit der Umweltpolitik, etc.). In diesem Zusammenhang sind strategische Kooperationen mit aus Nachhaltigkeitssicht besonders wertvollen Partnern anzustreben.

1.8.6 Periphere und schlecht erreichbare Gebiete

Im Zuge der Diskussion um die NRP wurde verschiedentlich auf die spezielle *Problemlage entlegener Bergtäler* verwiesen, die vermutlich für eine reine Innovationsstrategie des Bundes über zu geringes wirtschaftliches Potenzial verfügen. Solche Gebiete sind bei der Neuausrichtung besonders zu berücksichtigen – allerdings ohne dadurch die grundsätzliche Konzeption der NRP zu gefährden.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Problematik potenzialschwacher Talschaften ernst zu nehmen ist, sie aber nicht in erster Linie durch den Bund gelöst werden kann. Die raumplanerische und raumordnungspolitische Verantwortung für diese Gebiete liegt in erster Linie bei den Kantonen. Im Sinne der Subsidiarität wird es deshalb als zweckmäßig erachtet, wenn Letztere zunächst mögliche Potenziale von peripheren Räumen analysieren und sodann ihre eigenen Ziele und Strategien für einzelne Talschaften festlegen: Welche Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen werden seitens des Kantons in den einzelnen Regionen langfristig als erstrebenswert betrachtet? In welchem Mass ist der Kanton bereit, eigene Mittel sektoralpolitischer Art oder aus dem innerkantonalen Finanzausgleich⁴⁰ für diese Aufgabe einzusetzen?

Gestützt auf die Ziele und Strategien der Kantone können Bund und Kantone im Rahmen des Mehrjahresprogramms einen entsprechenden Schwerpunkt erarbeiten.

⁴⁰ Bei den NFA-Transferleistungen im Bereich des direkten Finanzausgleichs (Ressourcen- und Lastenausgleich) handelt es sich immer um zweckfreie Mittel, womit die Mittelumleitung innerhalb des Kantons nicht vom Bund vorgeschrieben werden kann und letztlich auf Freiwilligkeit beruht.

1.9

Erledigung parlamentarischer Vorstösse

In den Jahren 2000/2001 wurde eine Reihe parlamentarischer Vorstösse eingereicht, die sich mit einer Neuausrichtung der expliziten Regionalpolitik des Bundes befassen. Der Bundesrat nahm insbesondere je ein Postulat der Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben des SR und des NR entgegen⁴¹. Die Postulate stellten Mängel hinsichtlich Transparenz und Wirkung der bisherigen Regionalpolitik fest. Dem Bundesrat wurde vorgeschlagen, die Regionalpolitik auf die heutigen und kommenden Herausforderungen auszurichten und dabei die Instrumente zusammenzuführen sowie eine Steuerung der Massnahmen via Mehrjahresprogramme mit eigenem Zahlungsrahmen und eigenen Verpflichtungskrediten zu prüfen.

Im Weiteren sei auf die Übersicht der abzuschreibenden parlamentarischen Vorstösse verwiesen.

2

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1

Ingress

Die NRP stützt sich auf den Artikel 103 «Strukturpolitik» der Bundesverfassung. Dieser berechtigt den Bund, wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden zu unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe zu fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemaßnahmen zur Sicherung von deren Existenz nicht ausreichen. Mit der Regionalpolitik wird aber auch ein Beitrag an die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes geleistet (Art. 2 Abs. 2 BV).

2.2

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Zweck

Im Vergleich zur geltenden Regionalpolitik des Bundes, welche teilweise auch Umverteilungsziele anstrebt, ist die neue Gesetzesvorlage klarer auf die Bewältigung der gegenwärtigen und künftigen wirtschaftlichen Herausforderungen der Regionen ausgerichtet. Den Regionen soll geholfen werden, die inländischen und grenzüberschreitenden Initiativen, Projekte und Programme sowie Infrastrukturvorhaben zu verwirklichen, welche unmittelbar oder mittelbar zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und zur Steigerung ihrer Wertschöpfung beitragen.

Die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in einzelnen Regionen, die Erhaltung einer dezentralen Besiedlung sowie der Abbau von regionalen Disparitäten sind übergeordnete Ziele. Die Regionalpolitik ist nicht in der Lage, diese z.T. auch gesellschaftspolitisch begründeten Ziele alleine zu verwirklichen. Es wird daher nur darauf hingewiesen, dass die Regionalpolitik mit ihren Massnahmen einen Beitrag zu deren Erreichung leisten will.

⁴¹ Vgl. Postulate WAK-N 01.3003 und WAK-S 01.3017.

Dem Buchstaben a wird zu Grunde gelegt, dass in allen zu fördernden Regionen Potenziale vorhanden sind, die noch ausgeschöpft werden können. Das kann entweder eigenständig oder in Kooperation mit Nachbargebieten (ländlich oder städtisch) geschehen. Wichtig ist, die Förderanstrengungen auf die Regionen zu konzentrieren, die durch Eigeninitiativen versuchen, ihre Zukunft selbst in die Hand zu nehmen. Das Konzept «lernende Region» kann dazu eine wesentliche Grundlage bieten. Aus passiv Betroffenen sollen Akteure werden, welche durch die Stärkung ihrer Handlungskompetenz (persönliche, soziale, methodische und fachliche Kompetenzen) den Strukturwandel in ihrem Gebiet selbstständig gestalten, indem sie eigenständig Projekte initiieren und durchführen.

Buchstabe b geht von der Erkenntnis aus, dass funktionsfähige regionale Zentren die eigentlichen Motoren der räumlichen Entwicklung bilden. Die Wachstumspolitik muss deshalb das Schwergewicht der Anstrengungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz auf diese Zentren ausrichten. Die Regionalpolitik hat in diesem Umfeld die Aufgabe, die Regionen bei der Stärkung ihrer Zentren zu unterstützen. Es gilt der Grundsatz einer dezentralen Konzentration des Massnahmen-einsatzes.

Mit Buchstabe c wird zum Ausdruck gebracht, dass bei der Umsetzung der Neuen Regionalpolitik die Wechselwirkungen zwischen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft zu beachten sind. Obwohl die NRP den Schwerpunkt im wirtschaftlichen Bereich hat, soll sie negative Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft vermeiden und, wenn möglich, positive Synergien anstreben.

Auf der Projektebene muss die angestrebte Entwicklung im Sinne des Begriffes der «Nachhaltigkeit» ökologisch, sozial und wirtschaftlich verträglich sein. Dabei ist neben Natur und Umwelt primär auch der Mensch in seinem sozialen Umfeld gemeint. Die Entwicklungen dürfen nicht zu Lasten späterer Generationen gehen. Die Umsetzung kann zum Beispiel unter Verwendung des Instruments der Nachhaltigkeitsbeurteilung geschehen.

Die Regionalpolitik des Bundes pflegt in erster Linie eine enge Zusammenarbeit und Partnerschaft mit den Kantonen. Diese sind die zentralen Ansprechpartner für den Bund. Sie haben aber auch die Zusammenarbeit mit den Regionen sicherzustellen (Bst. d).

Die Regionalpolitik benötigt sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Hinsicht enge Beziehungsnetze. Es ist deshalb wichtig, dass bei deren Umsetzung Kooperationen oder Zusammenarbeitsregelungen mit anderen Bundesstellen und, wo nötig, auch mit anderen nationalen, kantonalen oder regionalen inländischen Institutionen und Organisationen eingegangen oder festgelegt werden.

Auch der internationale Erfahrungs- und Informationsaustausch ist für die Regionalpolitik des Bundes ein unabdingbarer Bestandteil, sei dies mit den Nachbarstaaten, der EU oder innerhalb der OECD (Bst. e).

Art. 3 Regionen

Wie die Evaluation⁴² der Investitionshilfe für Berggebiete zeigt, war die Bildung von Regionen als Entwicklungsträger und Operationsebene zwischen Kanton und Gemeinden ein Erfolg. Die Regionen sollen deshalb auch bei der Umsetzung der Neuen Regionalpolitik eine wichtige Rolle übernehmen. Es ist sogar beabsichtigt, dass sich auch Kantone zu grösseren Organisationseinheiten zusammenschliessen können. Gegenüber der bisherigen Regelung nach IHG wird jedoch das Bestehen einer Region nicht mehr als Voraussetzung verlangt, um in den Genuss von Bundeshilfe zu gelangen.

Die in Absatz 1 enthaltene gesetzliche Regionalisierungsmöglichkeit ist flexibel anzuwenden. Sie soll im Sinne der «Géométrie variable» ermöglichen, in Berücksichtigung der Aufgaben, die in einer Region anstehen, oder der Projekte, Programme oder Initiativen, die realisiert werden sollen, unterschiedlich grosse räumliche Einheiten zu bilden. Zu diesem Zweck sollen sich auch grössere Regionen bilden, die sich aus mehreren Kantonen zusammensetzen. Mit der Aufnahme privater und öffentlich-rechtlicher Körperschaften oder Verbände (z.B. Gewerbeverbände, Tourismusorganisationen, Korporationen, Verkehrsverbände, Handels- und Industrieverbände) in den regionalen Entwicklungsträger sollen die Koordination und der Dialog unter den verschiedenen in einer Region im privaten und öffentlichen Bereich tätigen Akteure verbessert werden.

Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Erhöhung der Wertschöpfung einer Region sind Regionsabgrenzungen geeigneter, bei denen die wirtschaftliche Funktionalität, die geografische Verbundenheit und das Ziel einer gemeinsamen Aufgabenlösung im Vordergrund stehen. Aus diesem Grund bestimmt Absatz 2, dass bei der Bildung von Regionen diesen Aspekten eine höhere Priorität einzuräumen ist als institutionellen Grenzen, die auf historisch gewachsenen Strukturen aufbauen.

Artikel 3 liegt auch der Gedanke zu Grunde, dass künftig die Regionalisierung nicht mehr auf das Berggebiet und den ländlichen Raum beschränkt bleibt. Die Bildung von Regionen sollte auch über diese Gebiete hinaus möglich sein. Diese Öffnung hat den Vorteil, dass Teilgebiete, die in der Nähe von Agglomerationen oder Grosszentren liegen, mit diesen zusammen eine Region bilden können. Dadurch kann das gegenseitige Problemverständnis und die Zusammenarbeit verbessert und der Erfahrungsaustausch gefördert werden. Diese Öffnung der Regionsabgrenzung deckt sich auch mit den Vorschlägen der Evaluatoren der Investitionshilfe. Sie regen an, bei Neuabgrenzungen der Regionen auch die Zentren einzubeziehen (z.B. Freiburg und Chur).

Nach Absatz 3 sollen in der Neuen Regionalpolitik bestehende regionale Strukturen nur dann beibehalten werden, wenn sie organisatorisch, aber auch auf Grund der bisherigen Tätigkeit und der fachlichen Qualifikation der Verantwortlichen den neuen strategischen Anforderungen genügen. Dort, wo entsprechende Anpassungen nötig sind, können sich kleine Regionen zu grösseren räumlichen Einheiten zusammenschliessen (Regionsfusionen) oder im Hinblick auf einen allfälligen künftigen Zusammenschluss über Kooperationsverträge grössere Einheiten bilden.

In Absatz 4 wird den Regionen freigestellt, welche organisatorische Einheit sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben schaffen wollen. Je nach Art der anfallenden Aufgaben oder verfolgten Förderstrategien kann eine Region entweder eine eigene Geschäfts-

⁴² Vgl. IDT-HSG/CEAT (2004), S. 100 ff.

stelle schaffen, ein privates Büro mit der Erfüllung ihrer Aufgaben beauftragen oder einen Regionalmanager einsetzen.

2.3

2. Abschnitt: Massnahmen

Art. 4

Förderung von Initiativen, Programmen und Projekten

Unternehmerisches Denken und Handeln, Innovationsfähigkeit sowie die Ausschöpfung regionaler Potenziale und der Aufbau sowie die Verbesserung von Wertschöpfungssystemen sind elementare Bestimmungsfaktoren für die Wettbewerbsfähigkeit einer Region und damit für deren Wirtschaftswachstum. Wie die Evaluation⁴³ der Investitionshilfe zeigt, reicht eine auf die Infrastruktur (insbesondere Basisinfrastruktur) ausgerichtete Förderpolitik nicht aus, um den Regionen die notwendigen wirtschaftlichen Entwicklungsimpulse zu geben oder um wirtschaftliche Strukturbrüche, wie sie in den Neunzigerjahren eingetreten sind, aufzufangen. Aus diesen Gründen legt die NRP das Förderschwerpunkt auf Initiativen, Programme oder Projekte, welche die oben aufgeführten Wettbewerbsvoraussetzungen einer Region verbessern (Abs. 1 Bst. a–c). Es handelt sich um die Förderung von weichen Standortfaktoren, z.B. in den Bereichen «Kooperationen», «Aus- und Weiterbildung» oder «Netzwerke». Damit können weiterhin sektorübergreifende Innovationsvorhaben im Sinne von Regio Plus unterstützt werden. Die Unterstützung schliesst ebenfalls die Vorhaben überbetrieblicher Zusammenarbeit ein, die bisher über den BB zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete gefördert wurden.

Der Zusammenarbeit unter öffentlichen und privaten Institutionen kommt im wirtschaftlichen Umfeld eine immer grösere Bedeutung zu. Aus diesem Grund soll die Förderung die Verbesserung der Zusammenarbeit und des Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen verschiedenen privaten und öffentlichen Akteuren zum Ziel haben (Bst. d).

Nach Absatz 2 Buchstabe a müssen die geförderten Projekte für die Region Innovationscharakter haben. Darunter ist die Verwirklichung neuartiger, zukunftsgerichteter und auf Wertschöpfung ausgerichteter Ideen zu verstehen. Der innovative Charakter eines Vorhabens kann entweder durch das angestrebte Ergebnis oder durch die Umsetzungsstrategie gewährleistet werden. Oft sind innovative Projekte zu Beginn noch nicht sehr konkret. Sie werden erst im Rahmen der Realisierung des Mehrjahresprogramms oder der kantonalen Umsetzungsprogramme (vgl. Art. 14 und 15) klarer erkennbar.

Absatz 2 Buchstabe b stellt sicher, dass nur Vorhaben gefördert werden, deren Nutzen zum grössten Teil in den Regionen anfällt, die mehrheitlich spezifische Entwicklungsprobleme oder Entwicklungsmöglichkeiten des Berggebietes und des weiteren ländlichen Raumes aufweisen. Dank diesem neuen wirkungsorientierten Ansatz kommen für eine Förderung nicht nur Initiativen, Programme und Projekte von Trägerschaften aus dem Berggebiet oder aus dem weiteren ländlichen Raum in Frage, sondern auch solche von Trägerschaften von ausserhalb dieses Gebietes, wenn sie dem Berggebiet oder dem weiteren ländlichen Raum zugute kommen. Projekte zugunsten des Berggebietes und des weiteren ländlichen Raumes werden

⁴³ Vgl. IDT-HSG/CEAT (2004), S. 83 ff.

heute immer häufiger von Akteuren aus den Zentren zusammen mit ihren Partnern aus dem Berggebiet und dem weiteren ländlichen Raum getragen und realisiert.

Art. 5 Förderung von Entwicklungsträgern, regionalen Geschäftsstellen und anderen regionalen Akteuren

Den regionalen Entwicklungsträgern mit ihren Geschäftsstellen sowie allenfalls noch weiteren regionalen Akteuren (z.B. Regionalmanager) kommt bei der Umsetzung der Neuen Regionalpolitik eine wichtige Rolle zu. Sie können die Funktion eines Bindeglieds zwischen den Kantonen und dem Bund, aber auch zwischen den Kantonen und den Gemeinden übernehmen.

Angesichts der Bedeutung der regionalen Entwicklungsträger und ihrer Geschäftsstellen oder der anderen regionalen Akteure ist es angebracht, dass der Bund sich an ihren Leistungen und Aufwendungen finanziell beteiligen kann. Nur Regionen mit initiativen, kompetenten und innovativen Entwicklungsträgern, Geschäftsstellen oder anderen wirtschaftlichen Akteuren können von den Massnahmen dieses Gesetzes profitieren. Eigeninitiative und Eigenleistung sind wichtige Voraussetzungen für die Umsetzung der NRP.

Die Anforderungen an die Entwicklungsträger und regionalen Geschäftsstellen werden mit der NRP stark zunehmen. Das Aufgabenfeld wird im grösseren Ausmass folgende Arbeiten umfassen:

- Erarbeitung und Realisierung mehrjähriger Förderstrategien;
- Generierung, Lancierung, Koordinierung und Begleitung regionaler und überregionaler Initiativen, Programme und Projekte;
- Aufnahme von Impulsen aus Zentren und deren Umsetzung zum Nutzen der Region;
- stärkere Vernetzung mit anderen Regionen, Zentren und sogar Agglomerationen.

Art. 6 Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Die Schweiz wirkt im Rahmen von INTERREG bereits seit längerer Zeit an verschiedenen europäischen Programmen und Projekten mit. Diese Beteiligung soll mit der NRP weitergeführt werden.

Mit der Integration der Förderung schweizerischer Beteiligungen an Programmen, Projekten und innovativen Aktionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in die Regionalpolitik, wird die Bindung an die europäische Kohäsionspolitik etwas gelockert. Es sollen künftig auch schweizerische Beteiligungen an Vorhaben unterstützt werden können, die nur unter Nachbarn allein entwickelt werden und nicht Bestandteil eines europäischen Programms sind. Eine solche Lockerung ermöglicht den Grenzgebieten oder -regionen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ausserhalb von europäischen Instrumenten selber aktiv zu werden und auch Führungsfunktionen zu übernehmen.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat, gleich wie rein inländische Vorhaben, dem Zweck dieses Gesetzes zu dienen. Projekte werden daher nur dann in den Genuss einer Finanzhilfe gelangen können, wenn sie mittelbar oder unmittelbar zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des betroffenen Grenzgebietes oder der

betroffenen Grenzregion beitragen (Abs. 1 Bst. a). Obwohl die neue europäische Regionalpolitik ihre Fördervoraussetzungen weniger stark auf wettbewerbsorientierte Projekte ausrichtet, wird es künftig dennoch möglich sein, mit den regionalpolitischen Mitteln des Bundes einen Grossteil der Vorhaben in gleicher Art zu fördern, wie unter INTERREG III. Bund und Kantone müssen gemeinsam die Verträglichkeit mit den Instrumenten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sicherstellen.

Die transnationale Zusammenarbeit, die durch die EU-Kohäsionspolitik gefördert wird, richtet sich auf Projekte aus, die wesentliche Fragen der Raumentwicklung behandeln. Eine Beteiligung an Vorhaben der Raumentwicklung in den Programmgebieten, die unser Land mit einschliessen (z.B. Programmgebiet Alpenraum), hat strategische Bedeutung für die Schweiz. Die Projekte gehen die Raumentwicklungsfragen erfahrungsgemäss auf einer grundsätzlicheren Ebene an und tragen damit oft auch zur Weiterentwicklung der Bundespolitik bei. In der Regel sind aber die Resultate Vorleistungen für die regionalen Anstrengungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Deshalb beteiligten sich die Kantone bisher auch fachlich und finanziell an diesen Aktivitäten. Und aus diesem Grund müssen diese Vorhaben gemäss Absatz 2 auch künftig mit den Kantonen koordiniert werden.

Die Förderung von Infrastrukturvorhaben, also von baulichen Vorhaben, regelt Artikel 7. Damit beim Vollzug keine Abgrenzungsprobleme entstehen, wird in Absatz 3 die Beteiligung an Bauprojekten im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ausgeschlossen. Zur Verhinderung von Doppelsubventionen können auch keine Finanzhilfen an Vorhaben gewährt werden, die bereits anderweitig durch den Bund unterstützt werden.

Art. 7 Darlehen für Infrastrukturvorhaben

Aufgrund der Ergebnisse der Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen der bisherigen Investitionshilfeförderung ist eine sich an Wachstumsimpulsen orientierende Förderung von Infrastrukturvorhaben mittels Darlehen im Rahmen der NRP des Bundes sinnvoll⁴⁴.

Gegenüber der bisherigen Investitionshilfe, welche sowohl die Förderung von Basis- als auch von Entwicklungsinfrastrukturen zuließ, will die NRP den sachlichen Geltungsbereich viel enger fassen. Die Unterstützung von Infrastrukturvorhaben soll nur noch unter den in Absatz 1 Buchstaben a–c enthaltenen Einschränkungen möglich sein.

Die langjährigen Erfahrungen mit dem Vollzug der bisherigen Regionalpolitik zeigen, dass es im Zusammenhang mit Initiativen, Programmen und Projekten nach Artikel 4 auch notwendig sein kann, infrastrukturelle Bauvorhaben zu realisieren. Es ist zum Beispiel denkbar, dass im Rahmen einer Initiative, die auf die Ausschöpfung regionaler Potenziale oder den Aufbau von Wertschöpfungssystemen ausgerichtet ist, auch eine regionale Industrie- und Gewerbezone erschlossen werden muss. Absatz 1 Buchstabe a hat solche Infrastrukturvorhaben im Auge.

Viele Leistungserbringer des Berggebietes oder des weiteren ländlichen Raumes gehören einem Wertschöpfungssystem oder einer Wertschöpfungskette an. Sie erbringen zusammen ein gemeinsames Endprodukt. Absatz 1 Buchstabe b verfolgt

⁴⁴ Vgl. IDT-HSG/CEAT (2004), S. 107.

deshalb einen über einzelne Vorhaben hinausgehenden Förderansatz, der in der bisherigen Regionalpolitik nur schwach ausgeprägt war. Danach werden Infrastrukturvorhaben unterstützt, die Bestandteil eines Wertschöpfungssystems sind und zu dessen Stärkung beitragen. Als Beispiele können hier touristische Infrastrukturvorhaben (touristisches Wertschöpfungssystem) oder betriebsnahe Infrastrukturen (überbetriebliches Wertschöpfungssystem) aufgeführt werden.

Ein mögliches Beispiel einer so ausgerichteten Förderung stellen die Bergbahnunternehmen und touristischen Transportanlagen dar. Diese sind wichtige Leistungserbringer im touristischen Wertschöpfungssystem einer Destination. Wie eine Fallstudie⁴⁵ im Rahmen der Evaluation der Investitionshilfe feststellt, führt die Realisierung von geförderten Seilbahnvorhaben nicht zwingend zu Mehrumsatz, verhindert aber einen Umsatzerückgang bzw. die Abwanderung der Gäste in ein anderes Gebiet. Die Evaluatoren schreiben zudem: «Die (bisherige) Förderung im Bereich der Bergbahnen und touristischen Transportanlagen steht eher im Zeichen des Aufhaltens des Niedergangs und der damit verbundenen Finanzierung von Nachholbedarf»⁴⁶. In der NRP müssen deshalb an die Förderung von Seilbahnprojekten höhere Anforderungen gestellt werden als das bisher bei der Investitionshilfe der Fall war. Eine Förderung, die dazu beiträgt, dass veraltete und unrentable Strukturen erhalten werden, muss verhindert werden. Es sind z.B. nur Projekte zu unterstützen, welche direkt zu einer Nachfragesteigerung und dadurch zu einer nachhaltigen Verbesserung der Rentabilität des Seilbahnunternehmens selbst führen oder einen echten Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung der Destination leisten. Es ist dabei nachzuweisen, wie diese Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wertschöpfung erreicht wird.

Wichtig ist auch, dass, wo notwendig, über flankierende Massnahmen (z.B. Integrationen, Kooperationen, Restrukturierungen, gemeinsames Marketing etc.) die bestehenden Strukturen angepasst werden und eine nachhaltige Entwicklung induziert wird. Sofern es sich um Vorhaben im Sinne von Artikel 4 handelt, können diese auch durch den Bund mitfinanziert werden.

Absatz 1 Buchstabe c ist auf die Förderung von Infrastruktureinrichtungen ausgerichtet, die starke Entwicklungsimpulse in der Region auslösen. Ein gutes Beispiel sind die mit Investitionshilfe geförderten Heilbäder und Wellnessanlagen. Bei solchen Vorhaben hat die Fallstudie gezeigt, dass deren Förderung sehr positive wirtschaftliche Auswirkungen auf die Entwicklung der Region hatte. Sie führten nicht nur zu Umsatzsteigerungen und zu neuen Arbeitsplätzen im betreffenden Betrieb, sondern lösten darüber hinaus wesentliche Nachfolgeinvestitionen bei den öffentlichen Infrastrukturen (Strassen, Wasserversorgung, Freizeit) und in privaten Wirtschaftsbereichen (Hotellerie, Gastronomie etc.) aus und trugen so zu einem starken Wirtschaftswachstum der Region bei.

Absatz 2 Buchstabe a beruht gleich wie Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b auf einem wirkungsorientierten Förderansatz (vgl. Kommentar zu Art. 4 Abs. 2 Bst. b).

Nach Absatz 2 Buchstabe b sollen nur Vorhaben unterstützt werden, an deren Finanzierung sich der Kanton mindestens gleichwertig wie der Bund beteiligt. Diese Kofinanzierung der Kantone hat sich bei der Investitionshilfe für Berggebiete bewährt. Die kantonale Hilfe kann in verschiedener Form erbracht werden (Dar-

⁴⁵ Vgl. IDT-HSG/CEAT (2004), S. 89.

⁴⁶ Vgl. IDT-HSG/CEAT (2004), S. 90.

lehen, A-Fonds-perdu-Beiträge oder Zinskostenbeiträge). Zusammen mit der in Artikel 8 Absatz 3 verankerten kantonalen Verlustbeteiligung, verhindert sie eine zu riskante Zusicherungspraxis der Kantone.

Die Investitionshilfe für Berggebiete wurde als ein Restfinanzierungsinstrument geschaffen. Sie liess daher auch Doppelsubventionierungen zu. Gemäss Evaluation der Investitionshilfe ergab sich dadurch eine Vermischung von regionalpolitischer Förderung durch die Investitionshilfe und sektoralpolitischer Unterstützung durch direkte Subventionsprogramme von Bund und Kantonen⁴⁷. Um dies künftig auf Bundesebene zu verhindern, gibt es keine Finanzhilfen mehr für Infrastrukturvorhaben, an denen sich der Bund schon auf andere Weise, d.h. im Rahmen sektoralpolitischer Subventionsprogramme finanziell beteiligt (Abs. 2 Bst. c).

Art. 8 Verzinsung, Rückzahlung der Darlehen und Darlehensverluste

Mit der Bestimmung von Absatz 1 soll erreicht werden, dass Darlehen nicht nur zinslos gewährt werden, wie das bei der Investitionshilfe weitgehend der Fall war. Den finanziell besser gestellten Darlehensempfängern ist eine bescheidene Verzinsung zuzumuten. Entsprechende Zinseinnahmen tragen zu einer gewissen Werterhaltung des Fonds für Regionalentwicklung bei und kompensieren wenigstens teilweise allfällige Verluste (vgl. Art. 21 Abs. 3).

Die maximale Frist für die Rückzahlung der gewährten Darlehen von 25 Jahren beruht auf Erfahrungswerten aus dem Vollzug der Investitionshilfe (Abs. 2).

Mit der in Absatz 3 vorgesehenen hälftigen Haftung der Kantone für allfällige Darlehensverluste sollen diese dazu angehalten werden, alle notwendigen Vorkehrungen zur Vermeidung von Verlusten und zur Einbringung der Forderungen aus Darlehen zu treffen.

Art. 9 Allgemeine Voraussetzungen und Bedingungen

Die jeweilige Eigenleistung soll nicht generell, sondern jeweils unter Berücksichtigung der programm- und projektspezifischen Gegebenheiten und der finanziellen Möglichkeiten des Projektträgers festgelegt werden. Dabei sollte der Anteil der Eigenfinanzierung in der Regel einen Mindestwert von z.B. 20 Prozent der Kosten nicht unterschreiten.

Die Massnahmen (Controlling, Monitoring und Evaluation) nach Absatz 2, die in einem Businessplan der zu fördernden Vorhaben festzulegen sind, sollen eine ziel-, kosten- und fristgerechte Realisierung gewährleisten. Es ist auch aufzuzeigen, wie die Weiterführung der Vorhaben nach dem Auslaufen der Finanzhilfen der öffentlichen Hand finanziell gesichert werden soll. Zeigt sich während der Realisierungsphase, dass das Projekt die gesteckten Ziele nicht erreichen oder dass es finanziell mittel- bis längerfristig nicht überleben kann (fehlende wirtschaftliche Nachhaltigkeit), ist ein frühzeitiger Abbruch vorzusehen und die finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand zu stoppen (Abbruchszenario). Diese und ähnliche Regeln sind in den Programmvereinbarungen mit den Kantonen festzulegen (vgl. Art. 16).

⁴⁷ Vgl. IDT-HSG/CEAT (2004), S. 55.

Mit Absatz 3 soll verhindert werden, dass Initiativen, Programme und Projekte sowie Infrastrukturvorhaben gefördert werden, die den Zielen anderer Sektoralpolitiken des Bundes sowie der Raumplanung zuwiderlaufen und so für die Bundespolitik kontraproduktiv sind.

Absatz 4 ermöglicht es, durch spezielle Bedingungen und Auflagen in Einzelfällen ein den Projekterfolg sicherndes Verhalten des Projektverantwortlichen zu fördern und allfällige Missbräuche zu verhindern.

Art. 10 Berggebiet und weiterer ländlicher Raum

Für die NRP soll räumlich ein wirkungsorientierter Ansatz gelten (vgl. auch Kommentar zu Art. 4 Abs. 2 Bst. b).

Im Rahmen der Verordnung wird der Bundesrat im Einvernehmen mit den Kantonen das Gebiet festzulegen haben, welches mehrheitlich spezifische Entwicklungsprobleme und Entwicklungsmöglichkeiten des Berggebietes und des weiteren ländlichen Raumes aufweist. Bei der Festlegung dieses Gebiets ist nach Möglichkeit den bestehenden Strukturen Rechnung zu tragen.

Im Hinblick auf einen flexiblen Vollzug (Géométrie variable) sollte in der Verordnung dem Staatssekretariat für Wirtschaft die Kompetenz delegiert werden, bei den Verhandlungen und Programmvereinbarungen mit den Kantonen gewisse projektorientierte befristete Anpassungen bei diesem Gebiet vorzunehmen.

Art. 11 Ausrichtung der Finanzhilfen und Darlehen

Unter Pauschalbeträgen werden Finanzhilfen und Darlehen verstanden, die als fixe Beträge gewährt werden. Sie sollen in voller Höhe auch dann ausbezahlt werden, wenn ein Vorhaben kostengünstiger realisiert wird, als es ursprünglich geplant war. Kosteneinsparungen gehen somit zugunsten des Projektträgers. Diese werden so angespornt, ein Vorhaben so kostengünstig wie möglich zu verwirklichen.

Mit geeigneten Massnahmen muss verhindert werden, dass die Gesuchsteller die Kostenvoranschläge aufblähen oder andere Vorkehren treffen, um so in den Genuss einer höheren Hilfe zu gelangen. Gegen solche Missbräuche bilden die Strafbestimmungen und verwaltungsrechtlichen Sanktionen der Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990⁴⁸ über Finanzhilfen und Abgeltungen einen gewissen Schutz.

Das Gesetz sieht bei den Finanzhilfen und Darlehen keine Limitierung vor. Eine solche Regelung lässt sich verantworten, weil im Gesetz Steuerungselemente eingebaut sind, die nicht nur einen allfälligen Missbrauch verhindern, sondern auch dafür sorgen, dass die Bundesunterstützungen im Regelfall 50 Prozent nicht übersteigen werden. Besonders zu erwähnen sind:

- die Verpflichtung der Empfängerinnen oder Empfänger von Finanzhilfen, sich angemessen mit eigenen Mitteln am Vorhaben zu beteiligen;
- die Verpflichtung der Kantone, sich an der Finanzierung der Darlehen mindestens gleichwertig (Art. 7 Abs. 2 Bst. b) und an der Realisierung des Umsetzungsprogramms im gleichen Ausmass wie der Bund (Art. 16 Abs. 2) zu beteiligen;

- die Verpflichtung der Kantone, die Hälfte allfälliger Verluste aus gewährten Bundesdarlehen zu tragen (Art. 8 Abs. 3); und
 - schliesslich die beschränkten zur Verfügung stehenden Mittel.

Absatz 2 verlangt eine nach der Gesamtwirkung der Programme und Massnahmen differenzierte Förderung. Bei Initiativen, Projekten, Programmen und Infrastrukturvorhaben mit starken positiven Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Wertschöpfung einer Region sind höhere Finanzhilfen zu gewähren als bei Vorhaben mit eher bescheidenen wirtschaftlichen Effekten.

Art. 12 Steuererleichterungen

Dieser Artikel regelt das Instrument der Erleichterung bei der Direkten Bundessteuer mit dem Ziel der Förderung von Vorhaben der privaten Wirtschaft. Es werden darin die wichtigsten Bestimmungen betreffend Steuererleichterungen aus dem Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1995⁴⁹ zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete übernommen. Da auch Unternehmensteile unterstützt werden können, deren Hauptsitz ausserhalb der künftigen Fördergebiete liegt, ist die Rede von «Vorhaben». Steuererleichterungen werden nur juristisch selbstständigen Einheiten gewährt («subjektbezogen»).

Absatz 1 verlangt die Verträglichkeit mit den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990⁵⁰ über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG). Artikel 23 Absatz 3 StHG verlangt einen Vorentscheid des Kantons und beschränkt die maximale Dauer einer Steuererleichterung auf zehn Jahre (Gründungsjahr und die neun folgenden Jahre). Eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit kann einer Neugründung gleichgestellt werden.

Absatz 2 regelt die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Instruments. Sachlicher Anwendungsbereich sind sowohl industrielle Unternehmen als auch produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe. Die Nähe zur Produktion ist dabei als Nähe in sachlich-wirtschaftlicher Hinsicht und nicht geografisch definiert. Ausgeschlossen sind Dienstleistungen, welche zur Grundausstattung einer Region gehören und beispielsweise nur einfache Distributionsfunktionen ausüben, sowie Finanz- und Beratungsdienstleistungen.

Für die Beurteilung der Auswirkungen des Vorhabens sind namentlich folgende Kriterien relevant, die sich auch aus Buchstabe b dieses Absatzes ergeben: Höhe der geplanten Investitionen, Anzahl geschaffener oder langfristig gesicherter Arbeitsplätze, Wertschöpfung, Innovation, Einkäufe und Bestellungen sowie nachgefragte Dienstleistungen innerhalb des Erneuerungsgebietes. Das Ausmass der Erleichterungen der Direkten Bundessteuer entspricht höchstens demjenigen der kantonalen Steuererleichterung.

Absatz 3 überträgt dem Bundesrat die Aufgabe, den geografischen Geltungsbereich für die Anwendung von Artikel 12 festzulegen. Dies geschieht in Zusammenarbeit mit den Kantonen. Vorgängig sind jedoch die bisherigen Kriterien auf ihre Zweckmässigkeit zu überprüfen.

49 BBl 1996 III 35, Änderung BBl 2001 1376

50 SR 642.14

Buchstabe a ist der zweiten Ausrichtung der NRP gewidmet. Der Bund hat geeignete Massnahmen zu treffen, um die Kooperation und die Nutzung von Synergien zwischen der Regionalpolitik und den anderen Sektoralpolitiken des Bundes zu stärken. Zwischen den verschiedenen raumrelevanten Bundesaktivitäten sind Zielkonflikte möglichst zu vermeiden sowie die Kräfte und Ressourcen zu bündeln. Synergien bieten sich an zwischen der Regionalpolitik und der Bildungs- und Innovationspolitik, der wettbewerbsorientierten Agrar-, Wald- und Umweltpolitik, der Tourismus- und Verkehrspolitik, der KMU-Politik sowie der Standortpromotion.

Buchstabe b liegt die Absicht zu Grunde, dass in Zusammenarbeit mit anderen Sektoralpolitiken für Gebiete mit bescheidenen wirtschaftlichen Potenzialen oder anderen besonderen Problemen⁵¹ allfällige befristete Programme zur deren Förderung erarbeitet und umgesetzt werden können.

Buchstabe c beinhaltet die Schaffung und den Betrieb eines Wissenssystems zur Regionalentwicklung. Die Unterstützung des Wissenssystems baut – wie die NRP im Ganzen – auf Bestehendem auf und soll heutigen und künftigen Anforderungen gerecht werden. Das Wissenssystem legt das Schwergewicht auf die Menschen als Wissensträger sowie auf Lern- und Umsetzungsprozesse. Die Akteure auf allen Ebenen sollen befähigt werden, die regionalen Entwicklungspotenziale unternehmerisch und nachhaltig in Wert zu setzen. Das Massnahmenpaket umfasst verschiedene aufeinander abgestimmte Bausteine⁵². Es schafft Anreize und fördert die innovative Zusammenarbeit von Schlüssel- und Leaderpersonen einerseits und Forschungs- und Praktikernetzwerke andererseits. Technische Elemente (Wissensportal) werden vorab zur Unterstützung eingesetzt.

Mit dem Aufbau eines Indikatorensystems wird das Monitoring der Entwicklung der Regionen sichergestellt. Die entsprechenden Arbeiten sind mit den Aktivitäten und Projekten der öffentlichen Bundesstatistiken und den bestehenden oder vorgesehenen Monitoringvorhaben zu koordinieren.

Unter Buchstabe d wird als weitere flankierende Massnahme die Qualifizierung der regionalen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer bzw. der Regionalmanagerinnen und -manager sowie der Verantwortlichen für die Vorbereitung und Realisierung von Initiativen, Programmen und Projekten thematisiert. Wissen muss über Kompetenzbildung zu innovativem Handeln in den Regionen führen. Deshalb sollen die bisherigen Aktivitäten zur Qualifizierung (Weiterbildungsreihe Regionalentwicklung) fortgesetzt und in Rückkoppelung mit den Wissengemeinschaften weiterentwickelt werden und gegebenenfalls in ein dauerhaftes Angebot ausmünden.

In den Bereich der flankierenden Massnahmen gehören auch die technischen Vorehrungen für die Führung der Geschäfte. Der Vollzug der Investitionshilfe, von Regio Plus und von INTERREG III wird durch eine effiziente eigene EDV-Applikation auf ORACLE-Basis unterstützt. Diese kann auch für den Vollzug der Neuen Regionalpolitik eingesetzt werden, wobei jedoch verschiedene Anpassungen vorgenommen werden müssen.

⁵¹ Vgl. Ziffer 1.8. 6

⁵² Vgl. Ziffer 1.5.4.4

2.4

3. Abschnitt: Umsetzung

Art. 14 Mehrjahresprogramm

Zu den Ausführungen in Ziffer 1.8.4 sind hier folgende Ergänzungen anzufügen:

Die Mitarbeit der Kantone bei der Ausarbeitung des Mehrjahresprogramms besteht darin, dass diese in erster Linie ihre Bedürfnisse und ihre strategischen Überlegungen sowie bereits bestehende oder vorgesehene kantonale innovationsstrategische Programme und Netzwerkvorhaben zum Nutzen ihres Berggebiets, ihres weiteren ländlichen Raums sowie der Grenzregionen einbringen. Sie werden sich aber auch an der Festlegung der Förderschwerpunkte und -inhalten beteiligen müssen.

Wie die Erfahrungen zeigen, verfügen auch die Regionen über eigene Förderstrategien und Entwicklungsvorstellungen und zur Realisierung bereitstehende Vorhaben. Aus diesem Grund werden die Kantone in Absatz 3 auch verpflichtet, eine konsolidierte Sicht einzubringen, die auch die Bedürfnisse der Regionen berücksichtigt.

Art. 15 Aufgaben der Kantone

Ziffer 1.8.4 beschreibt das Zusammenwirken zwischen dem Mehrjahresprogramm des Bundes und den kantonalen Umsetzungsprogrammen oder Innovationsstrategien.

Die durch die Kantone auszuarbeitenden Umsetzungsprogramme haben neben den strategischen Zielen und Förderschwerpunkten auch die zum Zeitpunkt ihrer Ausarbeitung bereits bekannten förderungswürdigen regionalen, überregionalen, überkantonalen und sogar grenzüberschreitenden Initiativen, Programme und Projekte sowie Infrastrukturvorhaben zu enthalten.

Die Umsetzungsprogramme können unterschiedlich lange Perioden (vier bis acht Jahre) umfassen. Im Hinblick auf eine flexible Förderpolitik ist es zudem angezeigt, die Umsetzungsprogramme periodisch zu aktualisieren, insbesondere was das Aufnehmen von neuen Vorhaben sowie das Entfernen von darin enthaltenen Projektvorschlägen anbelangt, die nicht realisiert werden.

Bei der Realisierung der Umsetzungsprogramme ist eine enge Zusammenarbeit mit den regionalen Entwicklungsträgern und ihrer Geschäftsstelle oder mit anderen regionalen Akteuren von grosser Bedeutung. Dies betrifft vor allem regions- und kantonsübergreifende sowie grenzüberschreitende Vorhaben. Nur gemeinsam kann eine koordinierte und damit effiziente Realisierung sichergestellt werden (Absatz 2).

Nach Absatz 3 entscheiden die Kantone, an welche Initiativen, Vorhaben und Programme sowie Infrastrukturvorhaben sie im Rahmen der Realisierung des Umsetzungsprogramms und in Berücksichtigung der verfügbaren Bundesmittel (Globalbeitrag) letztlich Finanzhilfen oder Darlehen gewähren wollen. Es liegt auch in der Kompetenz der Kantone, im Rahmen der Realisierung ihres Umsetzungsprogramms ihrerseits mit Entwicklungsträgern, regionalen Geschäftsstellen oder anderen regionalen Akteuren mehrjährige Programmvereinbarungen abzuschliessen und ihnen einen Globalbeitrag zu gewähren.

Art. 16 Programmvereinbarungen und finanzielle Beteiligung der Kantone

Die Umsetzungsprogramme der Kantone bilden die Verhandlungsgrundlage für die Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen. Sie dienen auch zur Festlegung des Pauschalbeitrags, den der Bund zur Realisierung des Umsetzungsprogramms dem Kanton zur Verfügung stellen wird.

Im Rahmen der bisherigen Regionalpolitik beteiligen sich die Kantone sehr unterschiedlich an der Finanzierung der Projekte. So kann z.B. der Bund intersektorielle Kooperationsvorhaben nach Regio Plus auch dann unterstützen, wenn der Kanton keinen finanziellen Beitrag leistet. Bei den regionalen Geschäftsstellen dagegen muss der Kanton mindestens 25 Prozent der Kosten übernehmen. Der Bund kann in diesem Fall Finanzhilfen bis zu 50 Prozent der Kosten gewähren.

Die NRP hingegen verfolgt bezüglich des finanziellen Engagements der Kantone an Stelle eines projektbezogenen einen programmorientierten Ansatz⁵³. Absatz 2 verlangt nur, dass sich die Kantone an der Realisierung des Umsetzungsprogramms im gleichen Ausmass finanziell beteiligen wie der Bund. Den Kantonen ist es dagegen freigestellt, ob und mit welchem Beitragssatz sie die einzelnen Vorhaben jeweils unterstützen wollen. Das finanzielle Engagement des Kantons muss nach Ablauf des Mehrjahresprogramms gleich hoch sein wie die in der gleichen Periode insgesamt eingesetzten Bundesmittel. Diese Regelung ermöglicht es den Kantonen, eine nach der wirtschaftlichen Bedeutung der Projekte differenzierte Beitragspraxis zu verfolgen (vgl. auch Kommentar zu Art. 11 Abs. 2).

Art. 17 Überwachung

Die Umsetzung des Mehrjahresprogramms und die Realisierung der kantonalen Umsetzungsprogramme sollen durch Koordinations-, Monitoring- und Controllingmaßnahmen überwacht werden. Damit soll sichergestellt werden, dass der Mitteleinsatz zielgerichtet und koordiniert erfolgt und der Vollzug mit andern bundesrechtlichen Vorschriften (z.B. dem Wettbewerbsrecht, Umweltschutzgesetz) übereinstimmt.

Art. 18 Evaluation des Mehrjahresprogramms

Dieser Artikel verpflichtet den Bundesrat, eine wissenschaftliche Evaluation für das Mehrjahresprogramm als Ganzes vorzunehmen und die Bundesversammlung über die Ergebnisse zu informieren. Eine solche Evaluation soll aufzeigen, inwieweit die unterstützten Initiativen, Programme, Projekte und Infrastrukturvorhaben sowie die getroffenen flankierenden Massnahmen zur Erreichung der im Mehrjahresprogramm festgelegten Förderschwerpunkte und -ziele beigetragen haben. Damit stehen dem Bundesrat und den eidgenössischen Räten Entscheidungshilfen bezüglich der Zweckmässigkeit einer Weiterführung der Regionalpolitik zur Verfügung (vgl. Art. 26 Abs. 3).

Der Bund setzt für die Evaluation unabhängige Experten ein.

⁵³ Davon ausgenommen sind die Darlehen an Infrastrukturvorhaben, bei denen der Kanton eine der Bundeshilfe gleichwertige Leistung erbringen muss.

Art. 19 Gesuche um Steuererleichterung und Verfahren

Der zuständige Kanton leitet das Gesuch um Steuererleichterung zusammen mit dem Entscheid und dem Antrag des Kantons an das seco weiter. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) entscheidet auf Antrag des seco über die Einräumung und das Ausmass der Steuererleichterung. Es kann zur Sicherung des Vorhabens die Steuererleichterungen mit Bedingungen und Auflagen verbinden sowie vom zuständigen Kanton eine Zwischenevaluation des Vorhabens verlangen.

Sein Entscheid wird dem Gesuchsteller per Verfügung mitgeteilt. Das EVD informiert die für die Veranlagung zuständige kantonale Behörde über die eingeräumte Steuererleichterung.

Art. 20 Zusammenarbeit

Der Bund ist in Erfüllung des Artikels 50 der Bundesverfassung und der zu dessen Umsetzung vom Bundesrat erlassenen Richtlinien vom 16. Oktober 2002 zu einer engen Zusammenarbeit mit den Kantonen und dem Berggebiet verpflichtet (vgl. auch Ziff. 1.8.3).

Er wird im Rahmen der Umsetzung der Neuen Regionalpolitik darüber zu entscheiden haben, mit welcher Organisationsform (z.B. Ad-hoc-Konferenz) er diese Zusammenarbeit sicherstellen und verstärken will.

Die horizontale Zusammenarbeit unter Bundesstellen wird im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997⁵⁴ (RVOG) geregelt. Es muss deshalb keine besondere Bestimmung in dieses Gesetz aufgenommen werden. Mit der Raumordnungskonferenz, der Kooperationsplattform EVD und dem Netzwerk «ländlicher Raum» wurden in Bezug auf die horizontale Zusammenarbeit bereits erste Schritte getan.

2.5 4. Abschnitt: Finanzierung

Art. 21 Fonds für Regionalentwicklung

Zur Finanzierung der Massnahmen nach diesem Gesetz wird ein Fonds für Regionalentwicklung geäufnet (Abs. 1). Zu dessen Äufnung werden die Mittel des Investitionshilfefonds auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieses Gesetzes in diesen neuen Fonds für Regionalentwicklung übergeführt (vgl. Art. 25 Abs. 1). Die weitere Äufnung erfolgt in Form von jährlichen neuen Einlagen des Bundes (Art. 22 Abs. 1). Schliesslich werden auch die jährlichen Zinserträge, Rückzahlungen und Garantieleistungen aus den noch laufenden Investitionshilfedarlehen und den Darlehen, die nach Artikel 7 neu gewährt werden, dem Fonds für Regionalentwicklung gutgeschrieben (Abs. 2). Die dadurch dem Fonds zufließenden Mittel werden sich in den ersten Jahren in der Gröszenordnung von 70–80 Millionen Franken bewegen und dann sukzessive auf 50 Millionen Franken zurückgehen.

⁵⁴ SR 172.010

Die in Absatz 3 eingebauten Bestimmungen dienen dem Zweck, einen allfälligen Substanzverlust des Fonds für Regionalentwicklung minimal zu halten. Die Vollzugsbehörde hat deshalb im Rahmen der bestehenden und der von ihr beeinflussbaren Steuerungsmöglichkeiten eine Werterhaltung des Fonds anzustreben.

Die Erreichung einer vollständigen realen Werterhaltung des Fonds kann wegen nicht beeinflussbarer Faktoren auch bei vorsichtigster Fondsplanung und Vollzugspraxis nicht sichergestellt werden. Zu diesen nicht beeinflussbaren Faktoren gehören in erster Linie Verluste, die bei den laufenden Investitionshilfedarlehen und neuen Darlehen eintreten. Diese gehen nämlich volumänglich zu Lasten der Substanz des Fonds. Im Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieses Gesetzes wird schätzungsweise in über 4000 Investitionshilfedarlehen noch über eine Milliarde Franken gebunden sein.

Eine ausreichende Kompensation über Zinserträge ist auch nicht möglich, weil die laufenden Investitionshilfedarlehen fast ausschliesslich zinslos gewährt wurden und deshalb nur äusserst geringe Zinserträge einbringen. Für das Jahr 2004 waren das nur etwas mehr als 100 000 Franken.

Art. 22 Bereitstellung der Mittel

Nach der NRP werden aus dem «Fonds für Regionalentwicklung» – im Vergleich zur auslaufenden Investitionshilfe – in weit grösserem Ausmass neben Darlehen auch nicht rückzahlbare Finanzhilfen gewährt werden. Dazu kommt die Finanzierung der flankierenden Massnahmen. Diese Finanzhilfen und die Ausgaben für die flankierenden Massnahmen gehen voll zu Lasten der Fondsmittel.

Um zu verhindern, dass der Fonds deswegen sukzessive ausgehöhlt wird, müssen in Zukunft wieder neue Einlagen in den Fonds getätigt werden. Das soll mit einem auf acht Jahre befristeten Zahlungsrahmen geschehen (Abs. 1).

Beim neuen Gesetz handelt es sich um eine Vorlage, welche alle regionalpolitischen Massnahmen in einem einzigen Rechtserlass regelt und diese, mit Ausnahme der Steuererleichterungen, über den Fonds für Regionalentwicklung finanziert. Mit seinem Inkrafttreten werden die laufenden regionalpolitischen Massnahmen (Regio Plus, INTERREG III und BB zugunsten von wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten) aufgehoben (vgl. Kommentar zum Art. 24 und Anhang). Damit fallen auch die entsprechenden Budgetpositionen weg. Die Auszahlung der Verpflichtungen, welche noch aufgrund dieser Erlasse eingegangen wurden, wird über den Fonds für Regionalentwicklung sichergestellt (vgl. Art. 25 Abs. 3).

Der Bund will den Fonds für Regionalentwicklung mit jährlichen Neueinlagen von 30 Millionen Franken äufnen. Das entspricht einem Zahlungsrahmen von 240 Millionen Franken für die Dauer von acht Jahren. Diese Realimentierung des Fonds sollte zusammen mit den aus dem Investitionshilfefonds übernommenen Mitteln ausreichen, um auch aus finanzieller Sicht eine zweckmässige NRP sicherzustellen.

2.6

5. Abschnitt: Rechtsschutz

Art. 23

Ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid kann nur dann an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden, wenn ein Bundesgesetz dies ausdrücklich vorsieht (vgl. Art. 33 Bst. i VGG⁵⁵). Aus diesem Grund wird in diesem Gesetz ein entsprechender Rechtsmittelbezug vorgesehen.

2.7

6. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 24 und Anhang Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Zur Sicherstellung eines nahtlosen Übergangs von der bisherigen zur Neuen Regionalpolitik werden die geltenden Erlasse zu den drei regionalpolitischen Massnahmen, die in den Jahren 2006 und 2007 auslaufen, bis zum 31. Dezember 2008 verlängert (vgl. Ziff. 3).

Mit der vollständigen Inkraftsetzung dieses Gesetzes wird auch das Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete hinfällig.

Alle diese Erlasse müssen deshalb mit dem vollständigen Inkraftsetzen dieses Gesetzes aufgehoben werden.

Einer Anpassung bedarf auch das Bundesgesetz vom 25. Juni 1976 über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten. Sein örtlicher Anwendungsbereich beruht nämlich auf dem Perimeter des Investitionshilfegesetzes, das mit der Inkraftsetzung des vorliegenden Gesetzes aufgehoben wird. Aus diesem Grund sind die rechtlichen Bestimmungen bezüglich des örtlichen Geltungsbereiches des Bürgschaftsgesetzes an die neuen Verhältnisse anzupassen, welche mit dieser Gesetzesvorlage geschaffen werden. Es handelt sich hier nur um eine Anpassung, die erforderlich ist, damit auch nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes und dem Wegfall des Investitionshilfegesetzes mit diesem Instrument weitergearbeitet werden kann. Ein politischer Grundsatzentscheid über die Weiterführung dieses Instrumentes ist im Rahmen der Revision des gewerblichen Bürgschaftswesens zu fällen.

Art. 25 Übergangsbestimmungen

Mit dem Bundesgesetz vom 28. Juni 1974 wurden der heutige Fonds für Investitionshilfe an die Berggebiete geschaffen und zu seiner Aufnung Bundeseinlagen von 500 Millionen Franken bewilligt. Bis ins Jahr 2004 wurden gestützt auf zwei Bundesbeschlüsse weitere Einlagen des Bundes in den Investitionshilfefonds von nicht ganz einer Milliarde Franken bewilligt. Im Jahr 2004 betrugen die vom Bund geleisteten Einlagen insgesamt 1,5 Milliarden Franken. Seit dem Jahr 2004 leistet der Bund keine neuen Einlagen mehr in den Investitionshilfefonds.

Von diesen Mitteln waren Mitte 2005 rund 1010 Millionen Franken in laufenden Investitionshilfedarlehen gebunden. 192 Millionen Franken wurden für Zinskosten-

⁵⁵ Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht, (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG), BBl 2005 4093 ff.

beiträge und 36 Millionen Franken für Finanzhilfen und Begleitmassnahmen nach Regio Plus ausgegeben. Der Fondssaldo betrug rund 260 Millionen Franken. Diesen liquiden Mitteln standen Nettoverpflichtungen, d.h. bereits zugesprochene, aber noch nicht ausbezahlte Investitionshilfedarlehen von über 200 Millionen Franken sowie Zahlungsverpflichtungen zugunsten von Regio Plus von 39 Millionen Franken gegenüber.

Artikel 21 sieht vor, dass zur Finanzierung der Massnahmen nach diesem Gesetz ein Fonds für Regionalentwicklung geäufnet wird. Die Äufnung dieses neuen Fonds erfolgt durch die Übertragung der im Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieses Gesetzes im Investitionshilfefonds vorhandenen liquiden Mittel (Abs. 1).

Die Investitionshilfedarlehen wurden aufgrund der Bestimmungen des BG vom 28. Juni 1974, resp. vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete zugesichert und ausbezahlt. Mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über Regionalpolitik wird nach Artikel 24 das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete aufgehoben. Zu diesem Zeitpunkt wird eine ganze Reihe von Investitionshilfedarlehen noch nicht ausbezahlt oder noch nicht vollständig zurückbezahlt sein.

Mit Absatz 2 der Übergangsbestimmungen muss sichergestellt werden, dass für die laufenden und erst zugesicherten Darlehen weiterhin, d.h. bis zu ihrer vollständigen Rückzahlung, die Bestimmungen des Investitionshilfegesetzes Gültigkeit haben. Damit werden die Kantone auch nach der Aufhebung des Investitionshilfegesetzes allfällige Verluste aus laufenden Darlehen bis zur Hälfte tragen müssen.

Die Übergangsbestimmung in Absatz 3 soll sicherstellen, dass die im Zeitpunkt des vollständigen Inkrafttretens dieses Gesetzes offenen Nettoverpflichtungen noch ausbezahlt werden können, nachdem die entsprechenden Gesetzeserlasse aufgehoben und die zugehörigen Budgetpositionen weggefallen sind. Es ist beabsichtigt, diese Auszahlungen über den Fonds für Regionalentwicklung sicherzustellen. Wie Berechnungen zeigen, sind die damit anfallenden zusätzlichen finanziellen Aufwendungen für den Fonds für Regionalentwicklung verkraftbar.

Art. 26 Referendum, Inkrafttreten und Geltungsdauer

Als Bundesgesetz unterliegt der Entwurf dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 der Bundesverfassung.

Mit Absatz 2 wird der Bundesrat ermächtigt, den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu bestimmen. Dies wird gestaffelt in zwei Etappen erfolgen.

Damit sich die Erarbeitung und die Beratung des Mehrjahresprogramms 2008–2015 auf eine rechtsgültige Grundlage abstützen kann, erweist es sich als notwendig, nach Ablauf der Referendumsfrist in einer ersten Tranche Artikel 14 in Kraft zu setzen.

Im Hinblick auf einen nahtlosen Übergang zur Neuen Regionalpolitik können die restlichen Bestimmungen des Gesetzes erst in Kraft gesetzt werden, wenn das Mehrjahresprogramm 2008–2015 von der Bundesversammlung verabschiedet worden ist.

Dies wird voraussichtlich am 1. Januar 2008 der Fall sein.

Die in Absatz 3 aufgenommene zeitliche Befristung des Gesetzes auf acht Jahre lässt sich damit begründen, dass es zweckmäßig ist, wenn die Notwendigkeit der Weiterführung einer eigenständigen Regionalpolitik des Bundes periodisch überprüft wird.

3

Weiterführung bisherigen Rechts bis zur Inkraftsetzung des neuen Gesetzes

In den Jahren 2006 und 2007 werden drei regionalpolitische Massnahmen auslaufen. Es sind dies die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (Regio Plus), die Förderung der schweizerischen Beteiligung an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (INTERREG III) in den Jahren 2000–2006 und der Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete.

Die Interpellation Maissen vom 16. Dezember 2004 verlangt einen nahtlosen Übergang von der bisherigen zur Neuen Regionalpolitik. Diese Forderung kann nicht erfüllt werden, ohne dass die entsprechenden Rechtsgrundlagen geändert werden. Im Sinne einer Übergangslösung müssen die Erlasse bis Ende 2008 verlängert werden. Gleichzeitig werden dort, wo es nötig ist, auch die Finanzierungsbeschlüsse erhöht und die Erlassform den neuen Bestimmungen der Bundesverfassung angepasst. Mit der vollständigen Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über Regionalpolitik, werden dann der Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum, der Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete und das Bundesgesetz über die Förderung der schweizerischen Beteiligung an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (INTERREG III) in den Jahren 2000–2006 aufgehoben (vgl. Kommentar zum Art. 24), weil die darin enthaltenen Massnahmen mit dem neuen Bundesgesetz über Regionalpolitik abgedeckt werden.

Beim Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum wird der Kreditrahmen für Finanzhilfen an Vorhaben organisatorischer, konzeptioneller und institutioneller Natur von bisher 65 auf 69 Millionen Franken erhöht. Die Finanzierung der neu eingegangenen Verpflichtungen erfolgt bis zum vollständigen Inkrafttreten dieses Gesetzes aus dem Investitionshilfefonds, danach aus dem Fonds für Regionalentwicklung.

Die Verlängerung des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1999⁵⁶ über die Förderung der schweizerischen Beteiligung an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (INTERREG III) in den Jahren 2000–2006 ist notwendig, da die Europäische Union ihre Programmperiode im Jahre 2007 beginnt. Die schweizerischen Partner in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sollten ihre Interessen von Beginn weg bei der Erarbeitung von Mehrjahresprogrammen vertreten können. Es geht in dieser Phase demnach noch nicht direkt um die Förderung von Projekten, sondern um die Kofinanzierung von Begleitmassnahmen. Mit der vorliegenden Botschaft wird vorerst keine Erhöhung des Kreditrahmens verlangt. Sofern sich jedoch im Laufe der nächsten zwei Jahre abzeichnet, dass neue Mittel notwendig sind, wird der Bundesrat einen neuen Bundesbeschluss vorlegen.

Beim Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1995 zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete werden nur die Instrumente der Bürgschaftsgewährung, der Steuererleichterungen und der überbetrieblichen Zusammenarbeit verlängert. Auf die Weiterführung der Ausrichtung von Zinskostenbeiträgen soll dagegen verzichtet werden. Dieser Verzicht rechtfertigt sich aufgrund der schwachen Wirkung dieser Mass-

⁵⁶ SR 616.93

nahme. Diese Auffassung wurde von der Arbeitsgruppe der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK), welche sich mit der Neuausrichtung der Regionalpolitik befasste, geteilt. Die bisherigen Pilotprojekte für die NRP zeigen, dass mit diesen überbetrieblichen Kooperationsvorhaben die regionalen Standortvoraussetzungen wirksam gestärkt werden können. Die beantragte Mittelaufstockung von 12 Millionen Franken wird zu Beginn der Verlängerungsperiode erlauben, einen durch die bisher begrenzten Möglichkeiten bedingten Gesuchsüberhang abzubauen und anschliessend in diesem wichtigen Bereich bis zum Zeitpunkt der vollständigen Inkraftsetzung dieses Gesetzes neue Verpflichtungen einzugehen. Danach werden alle Zahlungen aus diesen Verpflichtungen vom Fonds für Regionalentwicklung übernommen.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Finanzielle Auswirkungen

Das vorliegende Gesetz sieht vor, sämtliche regionalpolitischen Massnahmen in einem einzigen Erlass zusammenzufassen und (mit Ausnahme der Steuererleichterungen) über den Fonds für Regionalentwicklung zu finanzieren (vgl. Ziff. 1.6.3). Ein Antrag zu einem Zahlungsrahmen wird, wie bereits in Ziffer 1.8.4 erwähnt, erst zusammen mit dem ersten Mehrjahresprogramm gestellt werden.

Zur Äfnung des Fonds für Regionalentwicklung werden vorerst die Mittel aus dem heutigen IHG-Fonds überführt. Gemäss einer Planungsannahme sind zusätzlich jährliche Neueinlagen des Bundes von 30 Millionen Franken (resp. 240 Mio. Fr. für ein Mehrjahresprogramm von 8 Jahren) notwendig, um eine mittelfristige Aushöhlung des neuen Fonds zu vermeiden. Nur diese Neueinlagen werden über die Bundesrechnung abgewickelt.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes fallen die Ausgabenrubriken der laufenden regionalpolitischen Instrumente (Umsetzung IHG, wirtschaftliche Erneuerungsgebiete, INTERREG) in der Gesamthöhe von 21,6 Millionen Franken (2008) bzw. von 18,9 Millionen Franken (2009) weg. Gesamthaft betrachtet ergeben sich somit durch die neu vorgesehenen jährlichen Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung von 30 Millionen Franken und unter Berücksichtigung der wegfallenden Ausgabenrubriken in der Finanzrechnung des Bundes Zusatzbelastungen gegenüber der Finanzplanung von 8,4 Millionen Franken im Jahr 2008 bzw. von 11,2 Millionen Franken im Jahr 2009.

Die möglichen finanziellen Auswirkungen des Instruments der Steuererleichterung können nur nachträglich, gestützt auf die getroffenen Vereinbarungen, geschätzt werden. Eine Erhebung bei den Kantonen ergab 73,6 Millionen Franken für das Jahr 2002 und 102,9 Millionen Franken für das Jahr 2003. Davon liefern die Kantone dem Bund gemäss Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer einen Anteil von 70 Prozent ab. Die Steuererleichterungen für Unternehmen, die ohne dieses Instrument nicht in die Schweiz gekommen wären, können vom Bund ebenfalls nicht als entgangene Steuereinnahmen gerechnet werden. Diese Zahlen sind allerdings mit Vorbehalten als tatsächlich entgangene Steuereinnahmen zu interpretieren. Die Erfahrung zeigt, dass nur wenige Unternehmen und diese erst noch unregelmässig die für die Besteuerung massgebenden Gewinne erzielen. Aus diesem Grunde kann

dieses Instrument auch nicht via Budget gesteuert werden; die Bewertung und Begleitung der Projekte hat vielmehr von Indikatoren wie der Anzahl geschaffener Arbeitsplätze oder des realisierten Investitionsvolumens auszugehen.

Die zusätzlichen finanziellen Auswirkungen für die Übergangsregelung gemäss Ziffer 2.7 betragen 16 Millionen Franken. Davon entfallen 12 Millionen Franken auf die Verlängerung des Bundesgesetzes zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete und vier Millionen Franken auf den Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum. Diese vier Millionen Franken sind gemäss geltendem Beschluss durch den Investitionshilfefonds zu finanzieren.

Die aktuellen regionalpolitischen Instrumente werden unter Berücksichtigung der beantragten Verlängerungen noch bis längstens Ende 2008 in Kraft sein. Bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ersten Mehrjahresprogramms werden gestützt auf diese Gesetzesgrundlagen noch Verpflichtungen eingegangen werden können, denen während der Laufzeit der jeweiligen Zusicherungen nachzukommen ist.

Personelle Auswirkungen

Ein grosser Teil der Vollzugstätigkeiten aus den heutigen Instrumenten wird durch neue Aufgaben zur Erarbeitung, Begleitung und Evaluation von Programmen abgelöst werden. Die Führung des Fonds für Regionalentwicklung ist eine personalwirksame Bundesaufgabe. Die verstärkte Zusammenarbeit mit den Kantonen und unter den Bundesstellen ist eine Priorität mit entsprechendem Bedarf an personellen Ressourcen. Die Umsetzung der regionalpolitischen Massnahmen wird in der Bundesverwaltung mit demselben Personalbestand wie heute (Status Ende 2005: 11 Stellen in Vollzeitäquivalent) bewältigt werden können.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Finanzielle Auswirkungen

Der Bund beteiligt sich bei Finanzhilfen gemäss den Artikeln 4–6 des vorliegenden Gesetzesentwurfs mit maximal 50 Prozent an den anrechenbaren Kosten. Bei der Förderung von Infrastrukturvorhaben gemäss Artikel 7 des Gesetzesentwurfs muss sich der Kanton – gemäss bisheriger Praxis – mindestens gleichwertig beteiligen. Allfällige Verluste aus gewährten Darlehen sind wie bisher zur Hälfte vom Kanton zu tragen. Wie weiter oben aufgezeigt, wird der Bund im Rahmen der NRP mit den Kantonen mehrjährige Programmvereinbarungen abschliessen und ihnen dafür einen Globalbeitrag zur Verfügung stellen. An der Realisierung ihrer Umsetzungsprogramme haben sich die Kantone im gleichen Ausmass finanziell zu beteiligen wie der Bund.

Das Prinzip der kantonalen Mitbeteiligung gilt auch für die Steuererleichterungen. Der Kanton hat mindestens eine gleichwertige Regelung zu derjenigen des Bundes zu treffen. Auf Grund der Unterschiede in den Steuersätzen zwischen Bund und Kantonen führt dies in der Praxis dazu, dass die Kantone auf höhere Steuereinnahmen verzichten als der Bund. Hervorzuheben ist, dass der Kanton auch für die Erhebung der direkten Bundessteuern zuständig ist, so dass das Unternehmen nur einen Vollzugspartner hat.

Personelle Auswirkungen

Bereits für den Vollzug der bisherigen Regionalpolitik haben die Kantone personelle Kapazitäten zur Verfügung gestellt. Die NRP will den Kantonen – dem NFA entsprechend – jedoch zusätzliche Verantwortung übertragen (vgl. Ziff. 1.8), durch welche das personelle Engagement der kantonalen Behörden erhöht werden dürfte. Eine Entlastung erfolgt auf der andern Seite, da Einzelprojekte in einem Arbeitsgang geprüft werden können und nicht mehr dem Bund unterbreitet werden müssen.

4.3

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns im Berggebiet, dem weiteren ländlichen Raum und den Grenzräumen ergibt sich aus Artikel 103 BV. Danach wird der Bund ermächtigt, eine explizite regionale Strukturpolitik zu betreiben und nötigenfalls auch abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden zu unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe zu fördern, wenn Selbsthilfemaßnahmen zur Sicherung der Existenz nicht ausreichen.

In der Vergangenheit war die schweizerische Regionalpolitik primär ausgleichsorientiert. Es ging in erster Linie darum, regionale Disparitäten abzubauen. Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre haben sich die Indikatoren zur Demografie und zur wirtschaftlichen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Kantone jedoch wieder auseinander entwickelt. Die Bevölkerungs- und Wohlstandzunahmen, die einige ländliche Gebiete in den 1980er Jahren durch die gewachsene Mobilität (Berufspendler) erzielen konnten, schlügen sich nicht in wirtschaftlichem Wachstum dieser Regionen nieder.

Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass sich diese Disparitäten vermindern werden. Das Gegenteil ist eher wahrscheinlich, sind doch die Branchen mit unterdurchschnittlicher Arbeitsproduktivität sowie kleine und mittlere Unternehmen in Berggebieten und den weiteren ländlichen Räumen überdurchschnittlich stark vertreten.

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Tatsache, dass der NFA die interregionale Umverteilung vornimmt, fokussiert die NRP auf die Stärkung der regionalen Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit. Mit der NRP erhalten die Regionen und ihre Akteure klare Anreize, sich als Standort auf regionale und überregionale Zentren auszurichten, um von den dortigen Wachstumsimpulsen zu profitieren. Die NRP setzt mit der Förderung von Unternehmertum, Innovationsfähigkeit und Wertschöpfungssystemen damit für die Regionen Anreize, sich dem dauerhaften Strukturwandel mit klaren Entwicklungsstrategien und -maßnahmen, die auf eine Erhöhung der regionalen Wertschöpfung ausgerichtet sind, anzupassen. Indirekt wird die NRP damit einen Beitrag zur Erhaltung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Berggebiet und dem weiteren ländlichen Raum sowie zur dezentralen Besiedlung der Schweiz und zum Disparitätenabbau leisten.

Von den Instrumenten der NRP ist zu erwarten, dass sie in den Zielgebieten dank der Schwerpunktsetzung auf Unternehmertum, Innovationskraft und Wertschöpfungssysteme sowohl bei den heute vorhandenen Branchen zu einer Steigerung der Produktivität führen als auch den Strukturwandel in diese Richtung unterstützen.

Die NRP kann vor diesem Hintergrund als Transmissionsriemen einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik des Bundes betrachtet werden. Denn im Rahmen der

nationalen Wirtschaftspolitik ist es auch Aufgabe des Bundes, die Regionen institutionell zu befähigen, Standortschwächen und die damit zusammenhängende regionale Wertschöpfungsschwäche zu überwinden.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Der Bundesrat hat zwei Botschaften zur neuen Regionalpolitik als Richtliniengeschäfte für die Legislaturplanung 2003–2007 angemeldet: eine erste zur Schaffung einer neuen regionalpolitischen Gesetzesgrundlage, eine zweite zum Beschluss eines ersten Mehrjahresprogramms für die Umsetzung.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Gesetzesvorlage stützt sich auf Artikel 103 der Bundesverfassung, der den Bund zu strukturpolitischen Massnahmen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen ermächtigt.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der Artikel 23 Absatz 1 Ziffer iii des Freihandelsabkommens vom 22. Juli 1972⁵⁷ Schweiz-EG 1972 sieht vor, dass jede staatliche Beihilfe, die den Wettbewerb durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige verfälscht oder zu verfälschen droht, mit dem guten Funktionieren dieses Abkommens unvereinbar ist, soweit sie geeignet ist, den Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz zu beeinträchtigen. Die schweizerischen Behörden sind zuständig für die richtige Anwendung dieser Regelung. Das Abkommen lässt ihnen grundsätzlich einen Interpretationsspielraum offen, denn es enthält zu dieser Frage nur die erwähnte generelle Bestimmung. Die Schweiz unterliegt nicht den Kontroll- und Bewilligungsprozeduren der EU, verfolgt aber wie in andern wirtschaftspolitischen Bereichen einen Kurs der Praxisannäherung. Bisher haben regionalpolitisch begründete Beihilfen zu keinen Konflikten zwischen den Vertragspartnern geführt. Die europäischen Behörden dürften aber reagieren, sobald die Beihilfen ein Ausmass erreichen, das zu Wettbewerbsverzerrungen in den Handelsbeziehungen führt. In einem solchen Fall könnte die Gemeinschaft gemäss den Bestimmungen in Artikel 27 dieses Abkommens von der Schweiz verlangen, die für eine gründliche Prüfung zweckdienlichen Angaben vorzulegen. Falls im Gemischten Ausschuss keine Einigung zu Stande käme, könnte die Gemeinschaft auch eigene Schutzmassnahmen ergreifen.

⁵⁷ SR 0.632.401

Innerhalb der EU widersprechen staatliche Beihilfen den Regelungen über den Binnenmarkt. Artikel 87 des EG-Vertrags sieht einige Beihilfen vor, die mit dem gemeinsamen Markt vereinbar sind. Regionalpolitisch begründete Förderungsinstrumente gehören dazu, unterliegen allerdings selektiven Bedingungen. Diese Vorschriften wie auch die Bestimmungen über die direkte Unternehmensbesteuerung sind derzeit in Überarbeitung, mit dem Ziel, die staatlichen Beihilfen weniger zahlreich, aber gezielter zu gewähren.

In der Schweiz wird vorzugsweise das Instrument der Steuererleichterung angewendet, während direkte Investitionsbeihilfen weniger üblich sind. In den EU-Mitgliedstaaten ist die Situation umgekehrt. Während Steuererleichterungen als intransparentes Instrument gelten, werden oft beträchtliche direkte Beihilfen für Investitionen von Einzelbetrieben geleistet. Die praktische Standortförderung in Übersee zeigt, dass die Schweiz regelmässig in Konkurrenz zu Wirtschaftsstandorten in der EU steht und die europäischen Länder vergleichbare, oft sogar höhere Angebote unterbreiten, als die schweizerischen Regionen es mit Steuererleichterungsmöglichkeiten des Kantons und des Bundes tun können.⁵⁸

Die Finanzhilfen für Projekte im vorwettbewerblichen Bereich und für Infrastrukturen bewegen sich von ihrer sachlichen Ausrichtung und von ihrem Volumen her im bisherigen Rahmen. Ihre Konformität mit Europäischem Recht wurde in der Botschaft vom 18. Mai 1992 zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum⁵⁹ bereits erörtert und mit der Botschaft vom 19. September 1994 zur Genehmigung des GATT/WTO-Übereinkommens⁶⁰ (Uruguay-Runde) bestätigt. Inhaltlich erfolgt, wie in Ziffer 1.7 aufgezeigt, eine weitere Annäherung an die Praxis anderer europäischer Länder. Gegenüber der aktuellen Praxis soll in der Neuen Regionalpolitik auf die zwei einzelbetrieblichen Förderungsinstrumente Bürgschaftsgewährung und Zinskostenbeiträge aus dem Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete verzichtet werden.

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) zielt ebenfalls auf die Bekämpfung von staatlichen Beihilfen, die den Wettbewerb und den freien Handel verzerren. Das in der Uruguay-Runde ausgearbeitete WTO-Subventionsabkommen sah unter den Ausnahmen für ein Verbot von Beihilfen insbesondere die Hilfen zugunsten benachteiligter Regionen vor. In den Fördergebieten soll die Arbeitslosenquote mindestens 10 Prozent über und das Pro-Kopf-Einkommen mindestens 15 Prozent unter dem Landesdurchschnitt liegen, Schwellenwerte, die bereits heute für die Abgrenzung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete angewendet werden. Diese Regelung wurde nach fünf Jahren nicht mehr verlängert, da sich die WTO-Mitglieder nicht auf eine Fortführung einigen konnten. Die Weiterführung der Steuererleichterung in der heutigen Gröszenordnung als Instrument der Neuen Regionalpolitik dürfte innerhalb der WTO auch keine Probleme hervorrufen, da keine Bedingungen bezüglich Exporttätigkeit der Unternehmen daran geknüpft werden.

⁵⁸ Der letztmals im Frühjahr 2005 publizierte Anzeiger für staatliche Beihilfen der Europäischen Kommission zeigte, dass im Jahre 2003 das Gesamtvolumen der von den damals 15 Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor bei 32 Mrd. Euro oder 0,4 % des BIP lag.

⁵⁹ BBI 1992 IV 1

⁶⁰ BBI 1994 IV 950

Im Zusammenhang mit steuerlichen Massnahmen sei im Übrigen auch auf die Arbeiten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hingewiesen, welche sich seit 1998 mit der Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken beschäftigt. Regionalpolitisch ausgerichtete Massnahmen für Produktions- und Dienstleistungsunternehmen stehen nicht im Brennpunkt dieser Debatte. Sie tangieren deshalb die schweizerischen Verpflichtungen gegenüber der OECD nicht.

6.3 Erlassform

Die Vorlage enthält grundlegende Bestimmungen über Aufgaben und Leistungen des Bundes und über die Verpflichtung der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts. Gestützt auf Artikel 164 BV ergeht sie in Form eines zeitlich befristeten Bundesgesetzes.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse und Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Nach Artikel 159 Absatz 3 BV bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte. Bei den Förderungsinstrumenten der NRP handelt es sich um Finanzhilfen nach Artikel 3 Absatz 1 des Subventionsgesetzes⁶¹.

Mit den beantragten Verlängerungen der bisherigen Instrumente sind in der Übergangsfrist wiederkehrende Ausgaben von über 2 Millionen Franken verbunden. Die beantragte Verlängerung der entsprechenden Beschlüsse ist der Ausgabenbremse zu unterstellen. Die Artikel 4–7, der allgemeine Finanzierungsartikel 21 des BG über Regionalpolitik sowie der entsprechende Bundesbeschluss zum Zahlungsrahmen Regionalpolitik lösen für den Bund wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken jährlich aus. Entsprechend unterstehen diese Gesetzesartikel bzw. Beschlüsse der Ausgabenbremse. Die übrigen Bestimmungen des Subventionsgesetzes sind berücksichtigt.

6.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Um die Komplexität des Gesetzes zu begrenzen und eine gewisse Flexibilität gegenüber neuen Herausforderungen oder veränderten regionalen Rahmenbedingungen sicherzustellen, enthält der Entwurf folgende Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen:

⁶¹ SR 616.1

Delegation an den Bundesrat

Art. 10 Berggebiet und weiterer ländlicher Raum

Der Bundesrat legt zusammen mit den Kantonen das Gebiet fest, welches mehrheitlich spezifische Entwicklungsprobleme und Entwicklungsmöglichkeiten des Berggebietes und des weiteren ländlichen Raumes aufweist.

Art. 12 Abs. 3 Steuererleichterungen

Der Bundesrat legt die Gebiete fest, in denen Unternehmen von den Erleichterungen bei den direkten Bundessteuern profitieren können.

Art. 20 Zusammenarbeit

Der Bundesrat entscheidet, wie die Zusammenarbeit mit den Kantonen, dem Berggebiet und dem weiteren ländlichen Raum organisatorisch sichergestellt wird.

Delegationen an die Bundesversammlung

Art. 14 Mehrjahresprogramm

Nach Artikel 14 legt die Bundesversammlung in einem Mehrjahresprogramm folgende Elemente fest:

- a. Förderschwerpunkte und Förderinhalte für die Regionalpolitik
- b. Schwerpunkte der flankierenden Massnahmen nach Artikel 13.

Art. 22 Bereitstellung der Mittel

Gemäss Artikel 22 bewilligt die Bundesversammlung mit einfacherem Bundesbeschluss einen auf acht Jahre befristeten Zahlungsrahmen für weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung.

Delegation an die Kantone

Art. 15 Abs. 3 Aufgaben der Kantone

Die Kantone entscheiden im Rahmen der verfügbaren Mittel, für welche Vorhaben Finanzhilfen oder Darlehen gewährt werden.

Glossar

- Agglomerationspolitik = Subsidiäre Politik des Bundes zugunsten des gesamten urbanen Raumes. Diese Politik soll (1) zur nachhaltigen Entwicklung des urbanen Raums der Schweiz beitragen, (2) dessen wirtschaftliche Attraktivität sicherstellen und den Bewohnern und Bewohnerinnen eine hohe Lebensqualität gewährleisten, (3) das bestehende polyzentrische Netz von kleinen, mittleren und grossen Städten und Agglomerationen bewahren und (4) dazu beitragen, die räumliche Ausdehnung der Agglomerationen zu begrenzen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern und die städtischen Gebiete zu strukturieren.
- Bottom-up bzw. top-down = Initiativen und Projekte, die entweder «von unten nach oben» (von Privaten, Gemeinden, Regionen) oder umgekehrt «von oben nach unten» (durch den Bund) gestartet werden.
- Cluster = Gehäuftes räumliches Auftreten spezifischer hochwertiger Funktionen für unternehmerische und institutionelle Entscheidungsprozesse.
- Europäische territoriale Zusammenarbeit etZ = Überbegriff für die grenzübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der NRP.
Darin enthalten sind die Teilnahme am zukünftigen Ziel 3 der europäischen Kohäsionspolitik 2007–2013 (Fortsetzung von INTERREG), die eventuelle Teilnahme an anderen europäischen Instrumenten (z.B. LEADER) und die Unterstützung grenzübergreifender Programme und Projekte ausserhalb von europäischen Instrumenten.
- Governance = Betrifft die politische Steuerung unter Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure. Im Falle der NRP beschreibt dieses Konzept die Art und Weise, wie der Bund z.B. Subsidiarität bzw. Partnerschaft mit Kantonen und/oder Privaten handhabt. Als Good Governance einzustufen wäre, wenn die Regionen und Kantone ihre Freiräume für Unternehmertum und Innovationen mit Unterstützung des Bundes nützten und so ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern könnten, während der Bund gleichzeitig sein Ziel erreicht, dass die Regionen und Kantone mit diesen Massnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Rückkehr auf einen nachhaltigen Wachstums- pfad leisten.

IHG	= Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete.
INTERREG	= Europäische Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit.
LEADER	= Gemeinschaftsinitiative mit dem Ziel, in den benachteiligten Regionen der EU innovative Aktionen im Bereich der ländlichen Entwicklung zu unterstützen.
Perimeter	= Räumliche Abgrenzung.
Raumordnungspolitik	= besteht in der bewussten Handhabung geeigneter Instrumente durch den Staat oder durch dem Staat nahe stehende Institutionen, um eine zielbezogene Gestaltung, Entwicklung und Nutzung von Räumen oder Regionen zu erreichen.
Regionale Wachstumspolitik	= Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Gesamtraumes muss auch die Regionalpolitik einen Wachstumsbeitrag leisten. Die Regionen sind zu befähigen, endogene Entwicklungspotenziale oder Impulse aus den Zentren im Hinblick auf die Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu nutzen.
Regionalmanagement	= Kooperative, handlungsorientierte und projektorientierte Steuerung von Prozessen der Regionalentwicklung. Regionalmanagement umfasst Regions-, Sozial-, Projekt- und Prozesskompetenz.
Regionalpolitik	= Die explizite Regionalpolitik des Bundes umfasst die Gesamtheit der staatlichen Massnahmen zur direkten Förderung der regionalen Entwicklung. Ziel ist die Stärkung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit in den Zielgebieten durch die Förderung von Unternehmertum, Innovationen sowie Wertschöpfungssystemen, unter Beachtung der sozialen und ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit. Unter implizierter Regionalpolitik werden die indirekten Wirkungen der verschiedenen Sektoralpolitiken auf die regionale Entwicklung verstanden.
Regio Plus	= Bundesbeschluss vom 21. März 1997 über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum.

- Service public
 - = Politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Dienstleistungen.
- Wertschöpfung
 - = Nettoergebnis der Produktionstätigkeit, das sich aus dem Gesamtwert der Produktion (Bruttoproduktionswert) durch Abzug der Vorleistungen früherer Produktionsstufen ergibt. Die Wertschöpfung kann gesamtwirtschaftlich oder nach Wirtschaftssektoren, Branchen, Regionen oder einzelnen Unternehmungen ermittelt werden.
- Wertschöpfungssystem
 - = Soziotechnisches System zur Produktion und Distribution sowie Vermarktung von Produkten und Dienstleistungen (z.B. arbeitsteiliges Unternehmensnetzwerk).
- Wettbewerbsfähigkeit
 - = Kann als die Fähigkeit zur Produktion von Waren und Dienstleistungen angesehen werden, die auf dem internationalen Markt konkurrenzfähig sind, während zugleich ein hohes und dauerhaftes Einkommensniveau erzielt wird. Dabei werden Indikatoren berücksichtigt wie das Niveau der Basisinfrastruktur, die Innovationskapazität, das Reservoir qualifizierter Arbeitskräfte oder die Konzentration auf Wachstumssektoren oder schrumpfende Wirtschaftszweige.
- Ziel 3 der europäischen Kohäsionspolitik
 - = Die «europäische territoriale Zusammenarbeit» ist das Ziel 3 der zukünftigen europäischen Kohäsionspolitik. Bis anhin lief diese Zusammenarbeit unter dem Begriff INTERREG, welcher ab 2007 auf europäischer Seite voraussichtlich nicht mehr benutzt wird.

Literaturverzeichnis

Bachtler, J., Yuill, D. (2001)

Policies and strategies for regional development: a shift of paradigm?, Regional and Industrial Policy Research Paper N° 46, Strathclyde

Bieger, Th., Scherer, R. (Hrsg.) (2003)

Clustering – das Zauberwort der Wirtschaftsförderung, Bern

Borner, S. (2002)

Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik durch regionale Clusterbildung?, Inputpapier für die Expertenkommission Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik, WWZ Uni Basel

Brugger & Partner (2002)

Report zum Hearing vom 19. Februar 2002, Inputpapier für die Expertenkommission Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik, Zürich

Bundesamt für Kommunikation/INFRAS (2003)

Breitbandkommunikation in den Randregionen – Analyse der Hemmnisse von kleinen Unternehmen, Zürich

Bundesamt für Raumentwicklung (2005)

Raumentwicklungsbericht, Bern

Bundesamt für Statistik (BFS) (2002)

Räumliche und strukturelle Bevölkerungsdynamik der Schweiz 1990–2000, Neuchâtel

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

C.E.A.T. (2000)

Évaluation des activités de la Conférence pour l'organisation du territoire, Lausanne

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD) (2002)

Der Wachstumsbericht

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD) (2003)

InnoNation Schweiz, Aktionsplan zur Förderung von Innovation und Unternehmertum

Frey, R.L. (1985)

Regionalpolitik: Erfolgskontrolle der schweizerischen Regionalpolitik, Band 34 SNF/NFP 5

Frey, R.L. (2002)

Auswirkungen des Neuen Finanzausgleichs auf die Neue Regionalpolitik, Inputpapier für die Expertenkommission Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik, WWZ Uni Basel

Frey, R.L., Gmünder, M. (2003)

Regionen und Städte im Wettbewerb, Unterlagen zur Lehrveranstaltung «Regional- und Stadtökonomie» in Verbindung mit dem Internet-Lehrgang AREA, WWZ Uni Basel

Hertig, H.R. (2002)

«Learning Regions»: Umsetzungsstrategien für lernende Regionen mit Modellen aus der regionalpolitischen und betrieblichen Praxis, Inputpapier für die Expertenkommission Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik

IDT-HSG (2005)

Wissensmanagement Regionalentwicklung Schweiz: Machbarkeitsstudie für eine Supportstrategie innerhalb der Neuen Regionalpolitik des Bundes, St. Gallen

IDT-HSG/CEAT (2004)

Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete (IHG), St. Gallen/Lausanne

INFRAS (2004)

Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, Zürich

Kärcher-Vital, Th. (2002)

Clusterorientierte Förderstrategien in der Regionalpolitik und -entwicklung, Inputpapier für die Expertenkommission Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik, Winterthur

Konferenz der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der Schweizer Bergregionen (KOSEREG) (2003)

Die künftige Regionalpolitik in der Schweiz aus Sicht der Bergregionen, Olten

OECD (2001)

Cities and Regions in the New Learning Economy, Paris

OECD (2002)

Prüfbericht Raumentwicklung Schweiz, Paris

Porter, M.E. (1999)

Unternehmen können von regionaler Vernetzung profitieren, aus Harvard Business Manager 3/1999

Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) (2003)

Positionspapier zur Regionalpolitik, Zizers

Schweizerische Bundeskanzlei (Hrsg.) (2002)

Herausforderungen 2003–2007, Tendenzwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik, Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung, Bern

Schweizerischer Bundesrat (1996)

Bericht vom 22. Mai 1996 über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz

Schweizerischer Bundesrat (1999)

Bericht vom 7. Juni 1999 über die Kernstädte

Schweizerischer Bundesrat (2001/1)

Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Schweizerischer Bundesrat (2001/2)

Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht vom 19. Dezember 2001

Schweizerischer Bundesrat (2002/1)

Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002. Bericht vom 27. März 2002

Schweizerischer Bundesrat (2002/2)

Botschaft vom 29. Mai 2002 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP 2007)

Schweizerischer Bundesrat (2002/3)

Botschaft vom 29. November 2002 über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004–2007 (BFT-Botschaft 04–07)

Schweizerischer Bundesrat (2005/1)

Botschaft vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) (2001)

Der Wachstumsbericht

Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) (2003)

Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik, Schlussbericht der Expertenkommission

Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) (2004)

Wortprotokoll des Hearings vom 18. Dezember 2003 mit Vertretern der KdK, VDK, KOSEREG und SAB

Straubhaar, Th. (2001)

«Glokalisierung» – Zum Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Lokalisierung, in: Beiträge aus dem Forum für Raumordnung 1999/2001, Zürich

Thierstein, A., Behrendt, H. (2001)

Überprüfung der Zielerreichung der Schweizer Regionalpolitik (im Auftrag des seco), Zürich

Wehrli, H.P., Heiniger Y. (2001)

Standortwettbewerb heute – Zwischen Kooperation und Konkurrenz, in: Beiträge aus dem Forum für Raumordnung 1999/2001, Zürich

Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2006
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	01
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	05.080
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.01.2006
Date	
Data	
Seite	231-308
Page	
Pagina	
Ref. No	10 133 397

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.
I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.