

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)

CH-3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3



Beitrag der SAB und der Konferenz der Regionen (KdR) zur Weiterentwicklung der Neuen Regionalpolitik ab 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1. Ausgangslage.....	4
2. Standortbestimmung NRP 2016 – 23.....	4
3. Zukünftige Herausforderungen für die Regionalpolitik	8
4. Vorschläge –zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik.....	11
5. Anpassungsbedarf ausserhalb der NRP	17

Bern, 10. Juli 2020
Thomas Egger / Peter Niederer SAB

Zusammenfassung

Die Neue Regionalpolitik ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Aufgrund der seither gemachten Erfahrungen hat die SAB mit der Konferenz der Regionen KdR bereits im Jahr 2013 erste Reformvorschläge ausgearbeitet. Diese Reformvorschläge wurden zusammen mit Regionsvertretern im August 2017 aktualisiert und im März / April 2020 erneut mit Mitgliedern der KdR diskutiert und auf die nächste Periode der NRP ab 2024 ausgerichtet.

Die Corona-Krise vom Frühjahr 2020 hat eindeutig vor Augen geführt, wie krisenanfällig globalisierte Wertschöpfungsketten sind. Das Ziel der Schweizer Wirtschaftspolitik muss in Zukunft sein, diese Krisenanfälligkeit zu reduzieren und die Resilienz von Gesellschaft und Wirtschaft zu stärken. Dazu gehört insbesondere die Stärkung von regionalen Wirtschaftskreisläufen. Die Regionalpolitik ist prädestiniert, dazu einen Beitrag zu leisten und muss sich entsprechend ausrichten. Zudem wird von der Regionalpolitik des Bundes erwartet, dass sie sich vor allem auf die strukturschwachen Regionen fokussiert und damit klar von anderen Politikbereichen abgrenzt und diese wo nötig ergänzt.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass das Bundesgesetz über die Regionalpolitik nur in wenigen Punkten revidiert werden muss. Wichtiger erscheinen demgegenüber die Anpassungen in der Umsetzung, sei es auf Stufe des Bundesbeschlusses über das Mehrjahresprogramm, sei es im Vollzug.

Anpassungen am **Bundesgesetz über die Regionalpolitik** sind erforderlich in folgenden Bereichen:

- Die Regionalpolitik muss im Bereich der Infrastrukturförderung abweichen vom bisherigen, rein wertschöpfungsorientierten Ansatz und auch Infrastrukturen fördern, die zur Standortattraktivität einer Region beitragen. Dazu muss eine Ergänzung in Art. 7 des Bundesgesetzes vorgenommen werden.
- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit muss aus der Regionalpolitik herausgelöst werden, da ansonsten der thematische Fokus gegenüber den europäischen Programmen zu eng ist. Sollte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiterhin Bestandteil der NRP bleiben so müssen die Beitragssätze des Bundes (bisher maximal 50%) nach oben angepasst werden, um vergleichbare Verhältnisse wie in den Partnerländern und -regionen zu schaffen und das Instrument insgesamt attraktiver zu machen.

Auf das Jahr 2024 hin muss wieder ein neues Mehrjahresprogramm erstellt werden. Für den neuen **Bundesbeschluss über das Mehrjahresprogramm 2024 – 2031** werden folgende Anpassungen vorgeschlagen:

- Das Kriterium der Exportorientierung muss fallen gelassen werden. Wichtig ist, dass Wertschöpfung und Arbeitsplätze in den Regionen generiert werden können. Ob dies durch Export aus der Region heraus oder durch Konsum in der Region erfolgt, spielt keine Rolle.
- Ebenso muss die Zentrenorientierung der Regionalpolitik fallen gelassen werden. Die Regionalpolitik muss einen Schwerpunkt auf den strukturschwachen Regionen setzen, da hier mit wenig Mitteln eine grössere Wirkung erzielt und eine klarere Abgrenzung zu anderen Politikbereichen erfolgen kann.
- Die Digitalisierung muss explizit als neuer Themenschwerpunkt aufgenommen werden.
- Die Möglichkeit der einzelbetrieblichen Förderung und der Förderung von Kleinprojekten muss explizit aufgenommen werden, damit in den Kantonen eine einheitliche Praxis stattfindet.
- Die Regionalpolitik muss mehr Raum schaffen für Experimente und neue Ansätze.

- Die Befähigung von Akteuren muss ebenso einen Schwerpunkt bilden. Sie sind die Treiber der Innovation und Entwicklung in den Regionen.

In der **Umsetzung** der Regionalpolitik ergibt sich ebenfalls Optimierungspotenzial, wobei dazu keine Gesetzesanpassungen nötig sind:

- Die sektorübergreifende Zusammenarbeit muss massiv ausgebaut werden.
- Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Regionen muss verbessert werden, wobei sich der Bund auf seine strategische Führungsrolle beschränken soll. Die Zusammenarbeit unter den Kantonen kann verbessert und der Einbezug der Regionen muss institutionalisiert werden.
- Die interkantonale Zusammenarbeit soll weiter gefördert, aber nicht mit Quoten künstlich erzwungen werden, wo sie gar keinen Sinn macht.
- Das Raumkonzept Schweiz darf nicht als Prüfkriterium für die NRP verwendet werden.
- Die Administrative Abwicklung beim Seco von NRP Projekteingaben, das Reporting sowie die Wirkungsmessung müssen vereinfacht werden.

Für die Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume ist die NRP ein wichtiges, aber lange nicht das einzige Instrument. Zahlreiche Politikbereiche haben räumliche Auswirkungen. Im Rahmen der Reflexionen zur NRP wurde deshalb auch zu **weiteren Politikbereichen** Überlegungen angestellt, die wie folgt zusammengefasst werden können:

- Die Umsetzung der Politik für die Berggebiete und ländlichen Räume muss konkretisiert werden durch einen Aktionsplan.
- In den Regionen müssen integrierte Entwicklungsprogramme umgesetzt werden.
- Die Bundesgesetzgebung muss vermehrt räumlich differenziert werden, dies betrifft u.a. die Raumplanung. In der raumplanerischen Interessensabwägung müssen ökologische und wirtschaftliche Interessen gleich gewichtet werden.
- Die Tourismuspolitik muss wesentlich gestärkt werden.
- Für die Wirtschaftsunternehmen muss in Zukunft über die Wirtschaftsförderung vermehrt Risikokapital zur Verfügung gestellt werden und die Koordination mit der Regionalpolitik wo nötig verbessert werden.
- Die Bildung und Forschung sowie Innovationsförderung müssen stärker in den Berg- und Landregionen verankert werden.
- Die Ursachen der Hochpreisinsel Schweiz müssen bekämpft und schweizerische Produkte entsprechend gekennzeichnet werden.
- Der Bund steht in der Mitverantwortung, vermehrt dezentrale Arbeitsplätze zu fördern.
- Die Erreichbarkeit der Berg- und Landregionen muss verbessert werden, wozu sowohl der öffentliche Regionalverkehr als auch die Strassen, Telekom (insbesondere Breitband) und postalische Erschliessung zählen.
- Für die Grundversorgung müssen vermehrt räumlich integrierte Modelle angewandt werden.
- Die kantonalen Finanzausgleichssysteme müssen so ausgestaltet werden, dass der Wegfall der Basisinfrastrukturförderung aus der NRP kompensiert werden kann.
- Die Berggebiete und ländlichen Räume müssen die Potenziale der Energieproduktion aus erneuerbaren Energien nutzen. Dazu soll in der Energiestrategie 2050 ein entsprechender Fokus gelegt werden.

1. Ausgangslage

Die Neue Regionalpolitik (NRP) ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Das Bundesgesetz über die Regionalpolitik ist zeitlich nicht befristet. Umgesetzt wird die NRP auf Bundesebene durch achtjährige Mehrjahresprogramme (MJP). Die SAB und die Konferenz der Regionen (KdR), welche als ständige Arbeitsgruppe der SAB konstituiert ist, haben sich bereits in der Vergangenheit mehrfach mit der NRP befasst und Vorschläge ausgearbeitet. In Hinblick auf die bevorstehenden Arbeiten des Bundes für die NRP ab 2024 wurden diese Vorschläge wiederum mit den Mitgliedern der KdR diskutiert und aktualisiert. Basis bleibt die Analyse aus dem Jahr 2013, welche bereits einmal im Jahr 2017 erneuert wurde.

Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen mit der NRP und den zukünftigen Herausforderungen für die Regionen werden in diesem Bericht Forderungen und Empfehlungen aufgestellt für die Weiterentwicklung der Regionalpolitik. Erforderlich sind Anpassungen am gesetzlichen Rahmen und am Vollzug der Regionalpolitik. Ferner wurde im Laufe der Arbeiten auch der Anpassungsbedarf an anderen Politikbereichen identifiziert, so weit er sich aus den Erfahrungen mit der NRP und den erwähnten Herausforderungen ableiten lässt. Die SAB wird diese Anliegen in den Prozess der Weiterentwicklung der NRP und in die Ausgestaltung der verschiedenen Sektoralpolitiken einbringen.

2. Standortbestimmung NRP

Nach mehr als zehn Jahren kann eine Bilanz über die NRP gezogen werden. Diese Bilanz wurde im KdR-Workshop vom August 2017 diskutiert. Dabei haben sich mehrere Themenschwerpunkte herauskristallisiert.

Gouvernance gestärkt – mit Verbesserungspotenzial

Die Regionen konnten sich bereits in der Periode 2008-15 innerhalb ihrer Gebiete in den meisten Fällen als zentraler Akteur der Regionalentwicklung etablieren. Die Schaffung neuer, grösserer Regionseinheiten wie in den Kantonen Bern, Tessin und Wallis hat positiv dazu geführt, dass mehr kritische Masse für die Entwicklung von Strategien sowie die Bearbeitung und Betreuung von Projekten vorhanden ist. Die Regionalpolitik kann dadurch auf dem Terrain mehr Wirkung entfalten. Dort, wo grössere Regionseinheiten geschaffen wurden, geschah dies in der Regel unter Einbezug der Agglomerationen. Dadurch konnte auch die Partnerschaft Stadt – Land auf der operativen Ebene verbessert werden. Typisches Beispiel ist die Region Oberwallis, die neben der Umsetzung der NRP auch mit der Umsetzung des Agglomerationsprogramms und der Wirtschaftsförderung beauftragt ist.

Die Zusammenarbeit zwischen den Regionen konnte ebenfalls verbessert werden, obschon natürlich beim Wettbewerb um die besten Projekte immer noch eine gewisse Konkurrenzsituation besteht. Innerkantonale aber auch kantonsübergreifende Dialogplattformen wie die Konferenz der Regionen helfen, die Zusammenarbeit unter den Regionen voranzutreiben. Die Zusammenarbeit zwischen den Regionen und Kantonen wird unterschiedlich bewertet. Je nach Kanton wurden die Regionen in die Erarbeitung des kantonalen Umsetzungsprogramms einbezogen oder auch nicht. Wo dies noch nicht geschehen ist, besteht sicher noch Verbesserungspotenzial.

Aus Sicht der Regionen muss festgestellt werden, dass der Bund nur noch mit den Kantonen verhandelt. Den Regionen wird im Bundesgesetz über die Regionalpolitik nur ein sehr marginaler Stellenwert beigemessen. Dies war im IHG anders, als die Regionen über das Bundes-

gesetz einen klaren Auftrag hatten. Die Regionen waren damit per Gesetz legitimiert als zentraler Ansprechpartner innerhalb der Regionen für alle Fragen der Regionalentwicklung und konnten sich auch gegenüber den Kantonen auf ihr Mandat aus Bundessicht berufen.

Die Schaffung neuer, grösserer Regionseinheiten führte in einigen Regionen aber auch dazu, dass sich einige Berggemeinden von der Region vernachlässigt fühlen. Dies kann grundsätzlich zu einer Identitätskrise der betroffenen Gemeinden und Spannungen zwischen Berg- und Talgemeinden innerhalb der Regionen führen.

Im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz wurden durch das Impulsprogramm Tourismus 2016-19 zusätzliche 200 Millionen Franken als flankierende Massnahme zur Verfügung gestellt. Die verfügbaren Mittel wurden aber nur zum Teil beansprucht. Dieser Umstand weist ebenfalls auf ein Governance-Problem hin. Die Abwicklung der Gesuche ist kompliziert und die Ko-Finanzierung durch die Kantone stellt eine Hürde dar.

Wertschöpfungsorientierter Ansatz bewährt sich grundsätzlich...

Der wertschöpfungsorientierte Ansatz der NRP wird grundsätzlich begrüsst. In den Berggebieten und ländlichen Räumen müssen zukunftsträchtige Arbeitsplätze geschaffen werden. Dank dem wertschöpfungsorientierten Ansatz können Innovationen ausgelöst und das unternehmerische Denken in den Regionen stärker gefördert werden. Der wertschöpfungsorientierte Ansatz bedingt in vielen Fällen den Einbezug von Wirtschaftsakteuren in die NRP-Projekte. Hier muss in der Praxis aber eine grosse Zurückhaltung der Wirtschaftsakteure festgestellt werden. Die NRP ist teilweise zu wenig bekannt, teilweise wird darunter etwas Falsches verstanden (Regionalpolitik ist nicht Kirchturmpolitik zwischen benachbarten Gemeinden). Als hinderlich erweist sich zudem vor allem in kleineren Regionen oder in stark spezialisierten Branchen das Kriterium der Überbetrieblichkeit. Die NRP schliesst einzelbetriebliche Förderungen aus. Aber es kann durchaus vorkommen, dass eine Region stark von einem einzelnen Betrieb abhängig ist. Dieser Betrieb kann gar keine überbetrieblichen Kooperationen eingehen. In solchen Fällen müssen teilweise künstliche Trägerschaften geschaffen oder auf die Förderung verzichtet werden.

In einigen Bergregionen dominieren Branchen wie das Baugewerbe, die Landwirtschaft und der Tourismus. Diese Branchen stellen unerlässliche Arbeitsplätze zur Verfügung. Da es sich aber um wertschöpfungsschwache Branchen handelt stellt sich die grundsätzliche Frage, wie wertschöpfungsstarke Projekte implementiert werden können? Zudem fehlen manchmal auch die geeigneten innovativen Persönlichkeiten, um derartige Projekte voranzutreiben.

...aber zu starke Abkehr von der Infrastrukturförderung

Mit der Einführung der NRP fand betreffend Infrastrukturförderung ein radikaler Kurswechsel statt. Die NRP hat bewusst eine Abkehr von der Förderung von Basisinfrastrukturen vollzogen und will sich damit von einem ausgleichsorientierten Ansatz distanzieren. Der Disparitätenabbau soll seit 2008 über die gleichzeitig in Kraft getretene NFA gewährleistet werden. Im Rahmen der NRP werden nur noch wertschöpfungsorientierte Entwicklungsinfrastrukturen mit Darlehen gefördert. Dieser Ansatz erscheint zwar im Grundsatz richtig, doch besteht hier ein erheblicher Interpretationsspielraum, der in der Praxis oft sehr restriktiv ausgelegt wird. Eine Rückkehr zur Förderung von Basisinfrastrukturen ist nicht angezeigt. Hingegen müssten Infrastrukturen, welche zur Steigerung der Standortattraktivität beitragen, in Zukunft förderungswürdig sein. Bei der Projektbewilligung dürfen somit nicht nur betriebswirtschaftliche Kriterien im Vordergrund stehen, sondern es müssen auch regional- und volkswirtschaftliche Überlegungen einbezogen werden.

Exportbasismodell ist problematisch

Der NRP liegt der Exportbasisansatz zu Grunde. Gefördert werden grundsätzlich Projekte, welche zum Export aus einer Region beitragen. Dieses Kriterium kann für einen Kleinkanton rasch erreicht werden. Doch wie sieht es in einem grossen Kanton aus? Stellt dort die

Leistung aus einer Region des Kantons für eine andere auch einen förderwürdigen Tatbestand dar? Wie verhält es sich mit Projekten, welche regionale Wirtschaftskreisläufe stärken? Kann Importsubstitution auch als Export bezeichnet werden? Diese und weitere Fragen führen in der Praxis zu sehr unterschiedlichen Anwendungen durch die Kantone. Das Exportbasismodell ist zudem nur eines von vielen theoretischen Modellen der Regionalentwicklung. Die einseitige Abstützung der NRP lediglich auf dieses Theoriemodell muss deshalb abgelehnt werden. Vielmehr müssen auch andere Entwicklungsansätze wie die Modelle der residentiellen Ökonomie oder der endogenen Regionalentwicklung berücksichtigt werden.

NRP engt thematisch zu stark ein

Der exportorientierte Ansatz der NRP führt dazu, dass zahlreiche Projekte im Tourismus gefördert werden. Dies ist positiv zu werten, hat der Tourismus doch für viele Regionen eine hohe Bedeutung. Bei Projekten in anderen Bereichen engt der Exportansatz aber stark ein und führt zu wiederkehrenden Diskussionen, ob ein Projekt nun unterstützungswürdig sei oder nicht. Auch der gesamte Bereich der nachhaltigen Regionalentwicklung (in allen drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung) wird durch den rein wertschöpfungsorientierten Ansatz nicht abgedeckt.

Im Mehrjahresprogramm des Bundes werden die thematischen Schwerpunkte der NRP festgelegt. Dadurch wird die NRP für acht Jahre auf spezifische Themen fokussiert. Eine derartige Einschränkung ist angesichts des sich rasch wandelnden Umfeldes nicht sinnvoll. Hier muss mehr Flexibilität geschaffen werden.

Vollzug der NRP durch Kantone verbesserungswürdig

Die Kantone sind die zentrale Drehscheibe der NRP. Mit ihren Umsetzungsprogrammen steuern sie die Ausrichtung der Regionalpolitik in ihrem Kantonsgebiet und legen Schwerpunkte fest. Auch der Vollzug der Regionalpolitik variiert von Kanton zu Kanton stark. So fördert beispielsweise der Kanton Graubünden grundsätzlich nur Projekte mit einem Volumen von über einer Million Franken. Kleinere Projekte haben kaum eine Chance, über die NRP gefördert zu werden. Aber gerade in kleineren Berggemeinden sind oft schon kleinere Projekte ein wichtiger Impulsgeber. Zudem fehlt dort meist die kritische Masse für grössere Projekte. Diese Fokussierung auf grössere Projekte führt damit implizit zu einer Konzentration des Mitteleinsatzes auf die Zentren und benachteiligt die peripheren Gebiete.

Die Mittel der Regionalpolitik werden von den Kantonen verwaltet. Der Kanton entscheidet, welche Projekte unterstützt werden und welche nicht. Nach Aussagen der Regionen ist in einzelnen Kantonen die Tendenz zu verspüren, eigene Projekte zu privilegieren während Projekte aus den Regionen Schwierigkeiten bekunden, vom Kanton akzeptiert zu werden. Die Kriterien für die Projektgenehmigung durch die Kantone sind oftmals intransparent.

Seitens des Bundes wird grosser Wert auf überkantonale Projekte gelegt. Dieser Ansatz ist a priori nicht schlecht, fördert er doch potenziell die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen über administrative Grenzen hinweg. Überkantonale Projekte stellen jedoch für die Kantone und noch in viel grösserem Ausmass für die Regionen eine grosse Herausforderung dar. Nur schon die Frage, welcher Kanton als Lead-Kanton auftritt, kann zu längeren Diskussionen Anlass geben.

Einbezug der Sektoralpolitiken stark ausbaufähig

Eines der erklärten Ziele der NRP ist der stärkere Einbezug der raumwirksamen Sektoralpolitiken (Achse 2 der NRP). Generell muss festgehalten werden, dass die verstärkte sektorübergreifende Zusammenarbeit bis heute ein Wunschdenken geblieben ist. Symptomatisch ist, dass seitens des Seco keine Strategie vorliegt, wie die Achse 2 der NRP in die Praxis umgesetzt werden könnte. Leider hat auch die Umsetzung der Motion Maissen

„Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume“ in dieser Hinsicht bis jetzt keine Besserung gebracht.

Integration von Interreg hat sich nicht bewährt

Mit der NRP wurde auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in die Regionalpolitik integriert. Damit Interreg-Projekte von der Schweiz gefördert werden, müssen sie neu die wirtschaftsorientierten Kriterien der NRP erfüllen. Damit schränkt sich die Schweiz in ihren Beteiligungsmöglichkeiten gegenüber den europäischen Partnern stark ein. Die EU kennt einen thematisch viel breiteren Fächer als die Schweiz und fördert beispielsweise auch Projekte im Bereich der Raumplanung, der Naturgefahrenprävention, der sozialen Entwicklung usw. Mit der grenzüberschreitenden territorialen Zusammenarbeit legt die EU starken Wert auf die räumliche Kohäsion. Die Wirtschaft ist dabei eine von mehreren Komponenten, nicht aber die einzige. Durch ihre Fokussierung auf wertschöpfungsorientierte Projekte gemäss den Kriterien der NRP vergibt sich die Schweiz ein Potenzial zur Zusammenarbeit mit anderen Regionen in der EU in anderen Themenbereichen. Zudem besteht ein enormes Ungleichgewicht in der finanziellen Dotierung von Interreg in der Schweiz im Vergleich zu den EU-Partnern. Für die meisten Regionen ist letztlich Interreg als Instrument der Regionalpolitik nur von geringem Interesse. Und auch mehrere Kantone messen diesem Instrument keine Bedeutung zu. Symptomatisch ist die minimalistische Beteiligung von Schweizer Partnern am Programm Interreg C. Durch die Integration von Interreg in die NRP schöpft die Schweiz das Potenzial zur Zusammenarbeit mit anderen europäischen Regionen und zur gemeinsamen Lösung von grenzüberschreitenden Fragen nicht aus.

Steuererleichterungen weiterführen

Auch die Steuererleichterungen (vormals Lex Bonny) wurden in die NRP integriert. Für die Steuererleichterungen wurde ein spezifischer räumlicher Geltungsbereich innerhalb der NRP festgelegt. Dementsprechend profitieren nicht alle Kantone von diesem Instrument. Die Kantone und Regionen, die davon profitieren, schätzen dieses Instrument und möchten daran festhalten.

Zugang zu Risikokapital als zusätzliches Instrument

Projekte der Regionalentwicklung sind oft Projekte, die mit einigem unternehmerischem Risiko verbunden sind. Sie sind aber für die weitere Zukunft einer Region von entscheidender Bedeutung und sollten deshalb mit staatlichen Mitteln gefördert werden. In solchen Fällen braucht es einen Zugang zu Risikokapital.

Räumlichen Geltungsbereich nicht weiter ausdehnen

Mit der NRP wurde der räumliche Geltungsbereich der Regionalpolitik auf die ländlichen Räume ausgedehnt. Tendenziell stehen für die NRP aber weniger Mittel zur Verfügung als für die „alte“ Regionalpolitik. Der Bund stellt jährlich noch rund 30 Mio. Fr. zur Verfügung. Früher waren es bis zu 120 Mio. Fr. Dabei ist allerdings zu betonen, dass zusätzlich zu den erwähnten 30 Mio. Fr. auch noch weitere Mittel aus den Rückzahlungen der Darlehen anfallen. Die gesamten Leistungen (Output) der NRP betragen rund 70 Mio. Fr. pa. Der Einbezug der ländlichen Räume in die NRP ist sicher richtig, da grundsätzlich vergleichbare Fragestellungen auftreten. Allerdings würde eine weitere Ausdehnung des Perimeters auf die grossen Agglomerationen den Mitteleinsatz und die Zielsetzungen weiter verwässern. Eine derartige weitere Ausdehnung muss zwingend verhindert werden.

Vermeiden von Doppelspurigkeiten bei der Ausrichtung 3 der NRP

Mit der Achse 3 der NRP sollen die Qualifizierung der Akteure der Regionalpolitik (wozu nicht nur die Regionalmanager zählen) gestärkt und das Wissenssystem Regionalpolitik ausgebaut werden. Dieser Auftrag wurde externalisiert mit einem Mandat an Regiosuisse. Regiosuisse hat in einigen Bereichen gute Arbeit geleistet. In anderen Bereichen wurde aber zu wenig auf bereits vorhandene Erfahrungen und Praxiswissen abgestützt. Das

Synergiepotenzial zu anderen nationalen Akteuren der Regionalpolitik wurde zu wenig genutzt. Die Mitglieder der KdR schätzen die Ausbildungsangebote von regionsuisse mehrheitlich als zu abgehoben ein. Zudem stellt sich die Frage, ob die Zahl der potenziellen Nutzniesser den Umfang des Mandates rechtfertigt.

3. Zukünftige Herausforderungen für die Regionalpolitik

Die Regionen sehen sich mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert. Dazu gehören sowohl allgemeine Herausforderungen wie sehr spezifische Herausforderungen in der Umsetzung und Anwendung der Regionalpolitik.

Abwanderung und demographischer Wandel

Einige Bergregionen sind von Abwanderung betroffen. Die Abwanderung erfolgt oftmals selektiv, insbesondere bei der Abwanderung von hoch qualifizierten Personen, dem Brain Drain. Der Brain Drain führt dazu, dass in den betroffenen Regionen das Innovationspotenzial kleiner ist. Die von Abwanderung betroffenen Regionen sind mit einem hohen Altersquotient konfrontiert und müssen die entsprechenden Lasten tragen. Auf der anderen Seite fehlen genügend Schüler, um die Schulen aufrecht zu erhalten. Insgesamt sinkt das Kaufkraftpotenzial der betroffenen Regionen, Versorgungseinrichtungen und Betriebe müssen geschlossen werden. Im Extremfall setzt sich eine Negativspirale in Gang, die nur schwer aufzuhalten ist.

Klimawandel

Der Klimawandel stellt eine grosse Herausforderung insbesondere für den Tourismus dar. Der Tourismus muss mit neuen Angeboten auf die Herausforderungen reagieren. Mit dem Klimawandel steigt aber auch das Naturgefahrenpotenzial (intensivere Niederschlagsereignisse, Abschmelzen Permafrost, häufigere Murgänge usw.) mit Folgeschäden für Infrastruktureinrichtungen. Von diesen Naturgefahrenereignissen sind die Berggebiete auf Grund ihrer exponierten Topographie besonders betroffen. Die Ereignisse wirken sich aber auch auf das Mittelland aus, etwa bei Hochwasserereignissen oder wenn Transitrouten durch das Berggebiet geschlossen werden müssen.

Grundversorgung braucht neue Konzepte

Die Grundversorgung in Bereichen wie der Post, dem öffentlichen Verkehr, der Telekommunikation, den Schulen usw. ist eine wesentliche Standortvoraussetzung für Privatpersonen und Unternehmungen. Angesichts knapper Finanzen der öffentlichen Hand und angesichts sich ändernder politischer Rahmenbedingungen steht diese Grundversorgung unter Druck. Symptomatisch sind die Umstrukturierungen des Poststellennetzes und die dauernd wieder kehrenden Abbaupläne des Bundes beim öffentlichen Regionalverkehr. Die Berg- und Landregionen müssen darauf proaktiv mit innovativen Konzepten reagieren. Dabei müssen die Potenziale der Informations- und Kommunikationstechnologien genutzt werden (Breitbanderschliessung!) und auch über die räumliche Funktionsteilung Wohnen – Arbeit – Freizeit nachgedacht werden.

Zukünftiger Stellenwert der Landwirtschaft

Die Landwirtschaft ist einem steten Strukturwandel unterzogen. und es stellt sich die Frage, welchen Stellenwert die Landwirtschaft in Zukunft noch für die Entwicklung der Regionen einnehmen kann. Mit der AP2014 – 17 wurde das Direktzahlungssystem umgestellt von produktionsbezogenen auf flächenbezogene Beiträgen. Vermehrt finden ökologische und räumlich orientierte Ansätze Eingang in die Agrarpolitik, so mit den Projekten zur regionalen Entwicklung und mit den Landschaftsqualitätsbeiträgen. Diese Stossrichtung wurde mit der AP2018 – 21 verstetigt und soll auch mit der AP2022+ weiter geführt werden.

Chancen der Energiewende nutzen

Der Ausstieg aus der Kernenergie stellt für die Berggebiete und ländliche Räume eine Chance dar. Sie können wesentlich zur Steigerung der Energieversorgung aus einheimischen, erneuerbaren Energiequellen beitragen. Ein erfolgversprechender Ansatz ist das Konzept der Energieregion. Zudem ist die Energieproduktion wie kaum ein anderer Bereich geeignet, um die Partnerschaft Stadt – Land mit konkreten Inhalten zu füllen.

Transformation des industriell-gewerblichen Sektors meistern

Der industriell-gewerbliche Sektor spielt in den Berggebieten eine grosse Rolle. Im Perimeter der NRP sind 29,3% der Arbeitnehmenden im zweiten Sektor beschäftigt während es in der restlichen Schweiz nur 20,5% sind. Dieser Sektor wird in der Regionalpolitik oftmals vernachlässigt. Entsprechend liegen verhältnismässig wenig Grundlagenarbeiten und Konzepte zur Weiterentwicklung vor. Die industrielle Produktion in den Berggebieten ist sehr heterogen. Mehrere Regionen sind von einzelnen Grossbetrieben wie der Ems Chemie, der Daetwyler, der Lonza oder Constellium abhängig. Diese Betriebe bewegen sich mit ihrer Produktion in einem globalen Marktumfeld und sind entsprechend auch globalen Veränderungen z.B. in Zusammenhang mit dem Wechselkurs ausgesetzt. Die Abhängigkeit vom industriell-gewerblichen Sektor ist auch besonders ausgeprägt in Regionen wie dem Jura und Glarus. Für diese Regionen ist es essentiell, dass der industriell-gewerbliche Sektor sich an die geänderten Marktbedingungen laufend anpassen und neue konkurrenzfähige Produkte entwickeln kann. Gelingt dies nicht, müssen die betroffenen Regionen mit schmerzlichen Prozessen rechnen, wie z.B. die Steiermark in Österreich nach dem Zusammenbruch der Schwermetallindustrie. Auf derartige Entwicklungen gilt es sich vorzubereiten.

Krise im Tourismus als Chance für eine Neupositionierung nutzen

Der Tourismus steckt seit längerem in einer tief greifenden Krise. Der starke Schweizer Franken, veraltete Infrastrukturen und Anlagen sowie die hohen Kosten lassen den Tourismusstandort Schweiz weiter an internationaler Wettbewerbsfähigkeit einbüßen. Dazu kommt die Herausforderung des Klimawandels, welche insbesondere für den Wintertourismus eine grosse Herausforderung darstellt. Die Annahme der Zweitwohnungsinitiative im März 2012 hat zudem in einigen Regionen die stark auf dieses Segment ausgerichtet waren, zu einem Schock geführt. Ein neuerlicher Schock war die Corona-Krise vom Frühjahr 2020 mit der staatlich verordneten Schliessung aller touristischen Einrichtungen. Angesichts dieser Herausforderungen muss der Tourismus neu positioniert werden. Gefragt sind neue, innovative Angebotskonzepte, die gezielt vermarktet werden müssen. Im Vordergrund müssen die Entwicklung neuer Angebote und die Investition in entsprechende Produkte stehen.

Global denken, regional handeln

Die Corona-Krise vom Frühjahr 2020 hat deutlich vor Augen geführt, wie krisenanfällig globalisierte Wertschöpfungsketten sind. Das Ziel der Schweizer Wirtschaftspolitik muss es in Zukunft sein, diese Krisenanfälligkeit zu reduzieren und die Resilienz von Wirtschaft und Gesellschaft zu stärken. Dazu gehört insbesondere die Stärkung von regionalen Wirtschaftskreisläufen. Die Regionalpolitik ist mit ihrem Förderinstrumentarium prädestiniert, dazu einen Beitrag zu leisten.

Digitale Infrastrukturen und digitale Kompetenzen stärken

Die Corona-Krise zeigte, wie wichtig robuste digitale Infrastrukturen und gute digitale Kompetenzen sind. Von einem Tag auf den anderen mussten Schülerinnen und Schüler im Fernunterricht unterrichtet werden. Zahlreiche Angestellte arbeiteten im Homeoffice. Die Telekommunikationsnetze kamen damit an den Rand der Belastungsgrenze. Die Glasfaser- und die Mobilfunknetze müssen deshalb rasch ausgebaut werden. Zudem müssen Ansätze wie Smart villages weiter bekannt gemacht und eingeführt werden. Die SAB ist diesbezüglich

bestrebt, möglichst viele Gemeinden im Berggebiet dazu zu bewegen, sich zu Smart villages weiter zu entwickeln.

Gouvernanz verbessern

Das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure auf vertikaler und horizontaler Ebene wird als stark verbesserungswürdig eingestuft. In etlichen Kantonen stellt sich die Frage, wie die Stellung der Regionen gegenüber dem Kanton verbessert und wie sichergestellt werden kann, dass die Gelder der NRP effektiv den Akteuren in den Regionen zu Gute kommen. Dabei spielt die demokratische Abstützung der Regionen eine wichtige Rolle. Durch eine gute Verankerung können sich die Regionen gegenüber dem Kanton besser durchsetzen und auch innerhalb der Regionen wirksamer Impulse setzen. Auf Regionesebene müssen in Zukunft vermehrt regionale Strategien erarbeitet werden, welche sektorübergreifend die zukünftige räumliche Entwicklung aufzeigen. Dabei kommt auch dem Verhältnis zwischen regionalen Zentren und umliegenden Gemeinden ein hohes Gewicht zu. Auf nationaler Ebene müssen das Verhältnis zwischen Stadt und Land geklärt und die Schnittstellen zwischen Agglomerationspolitik und NRP geregelt werden. Es wäre auch zu prüfen, ob die Umsetzung der Regionalpolitik und der Agglomerationspolitik zeitlich besser aufeinander abgestimmt werden können (unterschiedliche Programmperioden). Das würde eine koordinierte Planung erleichtern. Doch auch die Zusammenarbeit unter den Kantonen verläuft nicht immer optimal. Die räumlichen Entwicklungsvorstellungen machen noch zu oft an der Kantongrenze halt.

Innovationskraft stärken

In den Regionen ist teils zu wenig Innovationskraft vorhanden. In dünn besiedelten, klein strukturierten Regionen wird dieses Manko oft verstärkt durch den Brain Drain, die selektive Abwanderung hoch qualifizierter Personen. Die fehlende Innovationskraft führt u.a. dazu, dass Bestehendes bewahrt wird anstatt nach neuen Lösungsansätzen zu suchen. Es fehlt an proaktivem Handeln. Lehre und Forschung könnten hier einen externen Impuls setzen. Das setzt voraus, dass sie sich vermehrt wieder mit Fragestellungen der ländlichen Räume auseinandersetzen und praxisbezogene, anwendungsorientierte Lösungsansätze liefern.

Steigende Anforderungen führen zu Reformbedarf bei Strukturen

Auf Herausforderungen wie sie weiter oben ausgeführt wurden, kann nur mit vereinten Kräften reagiert werden. Historisch gewachsene Klein(st)strukturen sind oft nicht in der Lage, darauf zu reagieren. Dies trifft beispielsweise zu auf Kleingemeinden oder zu kleine Tourismusorganisationen. Hier besteht Reformbedarf im Sinne der Schaffung von grösseren Einheiten, die über genügend „kritische Masse“ verfügen. Dazu braucht es nicht zwingend Gemeindefusionen sondern gute Modelle der Zusammenarbeit.

Anerkennung der Ressourcenleistungen

Die Berggebiete und ländlichen Räume verfügen über zahlreiche Ressourcen, seien es beispielsweise das Holz, das Wasser, die Landwirtschaft, die Energieproduktion, die Landschaft usw. und erbringen Ökosystemleistungen wie beispielsweise den Schutz vor Naturgefahren (auch für das Mittelland). Doch die Leistungen dieser Ressourcen werden oft noch zu wenig erkannt und in Wert gesetzt. Hier sind verstärkt Überlegungen erforderlich, wie diese Leistungen besser abgegolten werden können.

Differenzierte räumliche Strategien für die Schweiz

Zahlreiche Politikbereiche wie die Raumplanung, Bildung und Forschung, Innovationspolitik, Gesundheitspolitik usw. verfolgen keinen räumlich differenzierten Ansatz. Sie werden damit den unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten nicht gerecht. Die Innovationsförderung müsste beispielsweise gerade in Berggebieten einen spezifischen Fokus legen und angepasste Massnahmen zur Unterstützung von Innovationsprozessen anbieten.

4. Vorschläge –zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik

Ausgehend von den Erfahrungen der Regionen mit der bisherigen Regionalpolitik werden von der KdR/SAB folgende Änderungsvorschläge zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik gemacht. Manche betreffen lediglich die Anwendung der gesetzlichen Vorgaben und bedürfen dementsprechend keiner rechtlichen Anpassung. Die SAB macht als nationale Organisation in erster Linie Hinweise auf den Anpassungsbedarf auf der nationalen Ebene. Um auf die identifizierten Herausforderungen reagieren zu können sind teilweise aber auch Massnahmen auf kantonaler und regionaler / kommunaler Ebene nötig.

Kriterium der Exportorientierung fallen lassen

Das Kriterium der Exportorientierung ist zu restriktiv und blendet etliche Handlungsmöglichkeiten aus. Auch die Krise rund um das Coronavirus vom Frühling 2020 hat gezeigt, wie anfällig eine globalisierte Wirtschaft auf Krisen ist. Das Ziel der schweizerischen Wirtschaftspolitik muss deshalb eine verstärkte Förderung von lokalen und regionalen Wertschöpfungsketten sein. Dazu muss insbesondere auch die Regionalpolitik beitragen. Die Erhöhung des Selbstversorgungsgrades (Importsubstitution) und die wirtschaftliche Diversifizierung sind von zentraler Bedeutung, um die Entwicklungsperspektiven und die Beschäftigungsmöglichkeiten in den Berggebieten und ländlichen Räumen zu verbessern. Die Ansätze der Circular Economy und der residenziellen Wirtschaft müssen auch in der Regionalentwicklung Eingang finden. Die Regionalpolitik muss gestärkt und konsequent auf diese Ziele ausgerichtet werden. Die Regionalpolitik muss sich in dieser Hinsicht abwenden von der einseitigen Ausrichtung auf den Exportbasisansatz¹.

Das Kriterium der Exportorientierung muss fallen gelassen werden. Dies bedingt die Streichung von Art. 5 des Bundesbeschlusses über das Mehrjahresprogramm.

~~Art. 5 – Exportbasis-Ansatz~~

~~Die Massnahmen, die der Bund gestützt auf die Programmvereinbarungen mit den Kantonen fördert, sollen gemäss Exportbasis-Ansatz zur Stärkung der Gebiete als Standorte für exportfähige wirtschaftliche Leistungen beitragen. Export bedeutet dabei einen Güter- oder Leistungstransfer aus der Region, dem Kanton oder der Schweiz hinaus.~~

Zentrenorientierung fallen lassen

Auch die Zentrenorientierung der NRP muss aufgegeben werden. Die NRP muss gerade in den strukturschwachen Regionen wirken und kann so die Agglomerationspolitik ergänzen. Die Zentrenorientierung findet ihren rechtlichen Ausdruck in Art. 2 des Bundesgesetzes über die Regionalpolitik. Dort ist festgehalten, dass die regionalen Zentren die Entwicklungsmotoren sind. Diese Aussage ist per se nicht falsch. Sie muss in diesem Sinne auf rechtlicher Ebene nicht korrigiert werden. Die NRP sollte aber eben gerade nicht dort wirken, wo die Wirtschaft schon stark ist und auch die Agglomerationspolitik bereits wirkt. Sondern sie sollte dort wirken, wo der Bedarf am grössten ist und andere Politikbereiche kaum wirken². Das ist in erster Linie in den strukturschwachen Regionen der Fall. Dort kann auch mit wenig Mitteln eine grössere Wirkung erzielt werden. Dies bedingt auch, dass das Raumkonzept Schweiz nicht mehr als Bezugsrahmen für die Regionalpolitik beigezogen wird (vgl. nächsten Abschnitt).

¹ Dies entspricht auch der Forderung der Motion Bulliard-Marbach 17.4226:

<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20174226>

² Vgl. u.a. Interpellation Candinas 17.4248: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20174248>

Raumkonzept Schweiz darf nicht als Bezugsrahmen für die NRP dienen

Beim Seco besteht die Tendenz, das Raumkonzept Schweiz als Bezugsrahmen für die NRP herbei zu ziehen. Dies ist zum Beispiel geschehen bei der Neufestlegung der Gebiete, welche von Steuererleichterungen profitieren können. Dies ist aus mehreren Gründen nicht zulässig:

- Im Raumkonzept Schweiz wird explizit festgehalten, dass es nicht behördenverbindlich sondern nur ein Orientierungsrahmen ist. Würde das Raumkonzept Schweiz bei der Prüfung der kantonalen Umsetzungsprogramme als Prüfkriterium verwendet, würde das Raumkonzept quasi über die Hintertüre behördenverbindlich.
- Mit der NRP wurde die Verantwortung für die Umsetzung der Regionalpolitik im Wesentlichen an die Kantone delegiert. Die kantonalen Umsetzungsprogramme müssen deshalb in erster Linie mit den kantonalen Entwicklungsstrategien übereinstimmen, die in der Regel von kantonalen Parlamenten demokratisch legitimiert sind. Das Raumkonzept als unverbindlicher Orientierungsrahmen darf nicht in diese kantonale Hoheit eingreifen.

Das Raumkonzept Schweiz ist als gesamtschweizerisches Konzept inhaltlich auf einer „Flughöhe“ die keinen Abgleich mit den viel detaillierteren kantonalen Raumentwicklungsstrategien erlaubt. Zudem ist das Raumkonzept Schweiz sehr stark auf planerische Aspekte ausgerichtet, während die für die Regionalpolitik im Vordergrund stehenden wirtschaftlichen Themen einen eher untergeordneten Stellenwert geniessen.

Förderung von Kleinprojekten und einzelbetrieblichen Projekten

Bereits mit kleinen Projekten können in Berg- und Landgemeinden wesentliche Impulse oder Vorarbeiten für grössere Projekte geleistet werden. Einzelne Kantone haben Förderlimiten für Projekte festgelegt wonach kleinere Projekte als nicht förderungswürdig bezeichnet werden. Die Beschränkung des Mitteleinsatzes der NRP auf einige wenige Grossprojekte erscheint nicht angezeigt und benachteiligt tendenziell kleinere Berggemeinden und kleine Gemeinden im ländlichen Raum. Das kann dazu führen, dass sich innerhalb der Regionen die kleineren Gemeinden benachteiligt fühlen. Zudem gilt zu beachten, dass auch Grossprojekte ein erhebliches Investitionsrisiko aufweisen, wie das Beispiel der gescheiterten Grosssägerei im Kanton Graubünden belegt.

Für Kleinprojekte sollten neu auch einzelbetriebliche Förderungen möglich sein. Gerade in kleinen Gemeinden gibt es oft gar nicht zwei Betriebe, die sinnvoll ein gemeinsames Projekt starten können. Mit der Vorgabe der überbetrieblichen Förderung werden also gerade dort die Unterstützungsmöglichkeiten der NRP eingeschränkt wo sie am dringendsten nötig wären, nämlich in den strukturschwachen Regionen. Als Auflage für die einzelbetriebliche Förderung müsste definiert werden, dass der jeweilige Betrieb im lokalen Kontext systemrelevant ist und die investierten Mittel nicht nur dem Betrieb sondern auch der lokalen Wirtschaft zu Gute kommen.

Das Kriterium der überbetrieblichen Förderung hat keine rechtliche Grundlage im Bundesgesetz über die Regionalpolitik. Es handelt sich somit um eine Vorgabe für den Vollzug, welche über das Mehrjahresprogramm angepasst werden kann. Durch eine entsprechende Vorgabe im Bundesbeschluss über das Mehrjahresprogramm kann der Vollzug durch die Kantone vereinheitlicht werden.

Flexibilisierung in der Themenvorgabe

Im aktuellen Mehrjahresprogramm des Bundes werden verschiedene Schwerpunktthemen für die NRP definiert. Vorteil dieser Themenwahl ist eine stärkere inhaltliche Fokussierung der begrenzten zur Verfügung stehenden Mittel. Andererseits hat diese Schwerpunktsetzung aber auch Nachteile. Sie führt dazu, dass auf neue Herausforderungen, die innert der acht Jahre Laufzeit des Mehrjahresprogramms auftreten, nicht reagiert werden kann. Die Herausforderungen sind zudem in den Kantonen und Regionen nicht immer die gleichen. Die

Schwerpunktsetzung schränkt den Handlungsspielraum ein und ist nicht auf die regionalen Gegebenheiten abgestimmt. Die Schwerpunktsetzung führt zudem dazu, dass die Kantone und Regionen ähnliche Projekte entwickeln und kann somit die Konkurrenzsituation verstärken. Angesichts der Vor- und Nachteile wird vorgeschlagen, zwar weiterhin mit Schwerpunktthemen zu arbeiten, diese aber nicht als abschliessend zu betrachten. Der Bund muss den Kantonen die Möglichkeit einräumen, weitere Themenfelder die ihren Bedürfnissen entsprechen, mit Mitteln aus der Regionalpolitik zu fördern. Das gleiche gilt für die Kantone, die in ihren kantonalen Umsetzungsprogrammen den Regionen einen grösseren Handlungsspielraum für exemplarische Projekte gewähren müssen.

In Anbetracht der sich abzeichnenden Herausforderungen (siehe vorhergehendes Kapitel) müssen die bisherigen Themenschwerpunkte hinterfragt, modifiziert und ergänzt werden:

- Die Förderung von **Wertschöpfungssystemen** muss weiterhin ein Schwerpunkt sein. Dabei ist aber das Kriterium der Exportorientierung zu streichen, da es in der Praxis zu zahlreichen Fragen und Abgrenzungsproblemen führt.
- Ebenfalls muss der **Tourismus** vor dem Hintergrund der anhaltenden strukturellen Krise einen hohen Stellenwert geniessen, wobei klarer betont werden muss, dass es im Rahmen der NRP vor allem um die Schaffung neuer Angebote geht. Diese Angebote entstehen in den Regionen, womit sich die Tourismusförderung über die NRP auch weiterhin klar von InnoTour abgrenzt, welches nationale Vorhaben unterstützt.
- Für die Erneuerung des **gewerblich-industriellen Sektors** müssen geeignete Rahmenbedingungen geschaffen - wozu beispielsweise die Bereitstellung von Industriezonen (vgl. Wirtschaftsentwicklungsgesetz des Kantons Graubünden) gehört – und geeignete Anreize gesetzt werden – z.B. durch ein internationales Benchmarking zur Transformation des industriellen Sektors im Berggebiet.
- Bei der **Energiewirtschaft** darf es vor dem Hintergrund der Energiestrategie 2050 in Zukunft nicht mehr nur um den Energieexport gehen sondern viel stärker noch um die Energieversorgung der Regionen. Dabei ist das Konzept der Energieregionen besonders unterstützenswert. Die Energieregionen sollen in Zukunft über die NRP-Regionen koordiniert werden, um so eine bessere Abstimmung der Sektoralpolitiken auf regionaler Ebene zu erwirken.

Digitalisierung als neuer Themenschwerpunkt

Ein wichtiger Themenschwerpunkt muss die Digitalisierung sein. Dank der Digitalisierung können die physischen Distanzen als eine der grössten Erschwernisse der Berggebiete und ländlichen Räume reduziert und neue Geschäftsmodelle entwickelt werden. Dazu braucht es sowohl leistungsfähige digitale Infrastrukturen als auch digitale Kompetenzen. Ein wichtiger Ansatz ist z.B. der Smart village Ansatz. Die SAB hat diesen Ansatz im Rahmen eines Interreg-Projektes weiter entwickelt und in der Praxis getestet. Für interessierte Regionen und Gemeinden stehen entsprechende Hilfsmittel zur Verfügung³. Dieser muss weiter bekannt gemacht und gefördert werden mit dem Ziel, dass möglichst viele Bergdörfer und ländliche Gemeinden zu Smart villages oder Smart regions werden. Die Digitalisierung sollte im Mehrjahresprogramm 2024 – 31 explizit als Förderschwerpunkt aufgenommen werden, wobei die Stärkung der digitalen Kompetenzen und Entwicklung neuer Geschäftsmodelle im Vordergrund der Förderung stehen sollten.

Akteure befähigen / Enabling

Ob in einer Region, in einer Gemeinde eine Dynamik entsteht, das hängt oft von einzelnen besonders innovativen und engagierten Personen ab. Diese Personen verdienen volle Unterstützung. Ihre Wirkung kann wesentlich erhöht werden, durch Vermittlung von entsprechenden Kompetenzen und durch Vernetzungen. Damit die Initiativen auch langfristig erfolgreich sein können, braucht es entsprechende Ressourcen. Die NRP kann hier in

³ <https://www.alpine-space.eu/projects/smartvillages/en/home>

Zukunft noch vermehrt helfen. Z.B. durch Voucher für Dienstleistungen, welche von den Akteuren bei Dienstleistern ihrer Wahl eingelöst werden können. Oder durch Peer to Peer Gruppen, bei denen sich Praktiker gegenseitig unterstützen oder durch den Aufbau von Netzwerken. Dabei können in Tourismusgemeinden zB. auch die Zweitwohnungsbesitzer eine wichtige Rolle spielen. Sie haben oft einen sehr engen und emotionalen Bezug zu ihrem Ferienort und sind gerne bereit, sich intellektuell und z.T. auch finanziell in der Entwicklung ihrer Gemeinde zu engagieren. Dafür müssen sie aktiv in die Entwicklungsprozesse einbezogen werden.

Zusammenarbeit Bund – Kantone – Regionen – Gemeinden stärken

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen hat sich mehr oder weniger eingespielt. Wichtig ist, dass der Bund den Kantonen möglichst grossen zeitlichen Vorlauf gewährt, um ihre Umsetzungsprogramme erarbeiten zu können. Die Prüfung der Umsetzungsprogramme muss sich auf die Konformität mit dem Bundesgesetz über die Regionalpolitik und dem Mehrjahresprogramm des Bundes beschränken. Hingegen ist es gemäss der gewählten Aufgabenteilung nicht mehr Aufgabe des Bundes, einzelne Projekte zu beurteilen.

Die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Regionen ist in einigen Kantonen vorbildlich geregelt, in anderen stark verbesserungswürdig. Es handelt sich hierbei vor allem um ein Vollzugsproblem. Die Regionen müssen zwingend in die Erarbeitung der kantonalen Umsetzungsprogramme einbezogen werden. Diese Vorgabe leitet sich u.a. direkt ab aus Art. 14, Abs. 3 und Art. 15, Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Regionalpolitik.

Die Regionen stehen selber aber auch in der Pflicht, ihre angeschlossenen Gemeinden gebührend zu vertreten und deren Interessen zu berücksichtigen. Eine Herausforderung ist die Klärung des Leads bezüglich der Koordination der Sektoralpolitiken in einer Region.

Interkantonale Zusammenarbeit nicht übergewichten

Das Seco misst der überkantonalen Zusammenarbeit einen sehr hohen Stellenwert bei und hat einen hohen Anteil der Mittel für derartige Projekte reserviert. In der Praxis erweisen sich derartige überkantonale Programme und Projekte als sehr anspruchsvoll. Viel Zeit und Geld geht mit dem Aufbau derartiger Projekte verloren, wobei zum Teil Projekte künstlich konstruiert werden müssen und keiner Realität entsprechen. Es ist richtig, dass auch in Zukunft überkantonale Projekte gefördert werden, aber dafür sind bundesseitig keine festen Quoten vorzusehen.

Koordination NRP – Agglomerationspolitik

Die Abstimmung zwischen Massnahmen der NRP und der Agglomerationspolitik ist mangelhaft. Diese Abstimmung muss in erster Linie auf der regionalen Ebene erfolgen. In den Agglomerationsprogrammen muss die Verbindung zu den umliegenden ländlichen Gebieten aufgezeigt werden. Dies betrifft beispielsweise die Verkehrsanbindungen. Umgekehrt sollten die NRP-Programme in Zukunft die Abstimmung mit den Massnahmen der Agglomerationspolitik aufzeigen. Zur Umsetzung dieser besseren Koordination braucht es nicht neue gesetzliche Bestimmungen auf eidgenössischer Ebene sondern klare Vorgaben auf kantonaler Ebene und die entsprechende Umsetzung auf der regionalen Ebene. Auf eidgenössischer Ebene sollten die Planung und Umsetzung der Agglomerationspolitik und der NRP zeitlich besser aufeinander abgestimmt werden.

Sektorübergreifende Zusammenarbeit

Der sektorübergreifenden Zusammenarbeit (Achse 2 der NRP) muss in der nächsten Programmperiode ein hohes Gewicht beigemessen werden. Die Umsetzung der Politik des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume kann dazu den übergeordneten Rahmen darstellen. Zur Konkretisierung dieser Politik des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume sollte ein Aktionsplan entwickelt werden, welcher im Vierjahresrhythmus aktualisiert wird. Auf Bundesebene ist zudem die Zusammenarbeit zwischen dem Seco und den

anderen raumwirksamen Bundesämtern auszubauen. Ferner muss bei der Bundeskanzlei neu die Stelle eines Delegierten oder einer Kommission geschaffen werden, der sämtliche Vorlagen der Bundespolitik auf ihre Raumverträglichkeit prüft. In den Vernehmlassungsberichten des Bundes muss zudem obligatorisch ein Kapitel „Auswirkungen auf die Berggebiete und ländlichen Räume“ eingefügt und fundiert abgehandelt werden (gestützt auf Art. 50, Abs. 3 der Bundesverfassung).

Die Kantone und Regionen müssen bestrebt sein, den Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren in Gang zu bringen (z.B. Landwirtschaft – Tourismus – Energie – Industrie – Holz). Rein schon die Förderung des Dialogs durch geeignete Austauschgefässe kann wesentlich dazu beitragen, dass mentale Barrieren überwunden werden und neue innovative Projekte entstehen können. Die SAB und die Regionen als multisektorielle Organisationen leisten ihren Beitrag, diesen Dialog in Gang zu bringen.

Im Sinne der sektorübergreifenden Zusammenarbeit ist zu prüfen, in wie fern die Instrumente der NRP mit den Instrumenten anderer Bundespolitiken abgestimmt werden können. Zu denken sind beispielsweise an InnoTour (Seco), die Projekte zur regionalen Entwicklung (BLW), die Förderung der Energieregionen durch das BfE, die Pärke (BAFU), Modellvorhaben des ARE usw. Die Koordination der verschiedenen Projekte muss auf der regionalen Stufe durch die NRP-Regionen erfolgen (vgl. auch Abschnitt über integrierte Entwicklungsprogramme in Kapitel 5).

In strukturschwachen Regionen hat sich das Instrument der Masterplanung bewährt. Der Kanton Tessin hat dieses Instrument im Rahmen seiner Regionalpolitik und gestützt auf eine Analyse⁴ der SAB erfolgreich eingeführt.

Erweiterter Ansatz der Infrastrukturförderung

Der Fokus der Infrastrukturförderung auf wertschöpfungsorientierte Infrastrukturen erweist sich als in der Praxis zu eng. Infrastrukturen, die zur Steigerung der Standortattraktivität einer Region beitragen, sollten ebenfalls gefördert werden⁵. Dazu gehören u.a.: die Erschliessung mit hochwertigen Breitbandverbindungen, wertschöpfungsorientierte Gesundheits- und Sportinfrastrukturen, kulturelle Einrichtungen, die Teil eines regionalen Wertschöpfungssystems sind sowie familienergänzende Leistungen wie Kinderkrippen usw. Art. 7, Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Regionalpolitik muss deshalb durch einen neuen Bst. c wie folgt ergänzt werden:

Art. 7 Darlehen für Infrastrukturvorhaben

1 Der Bund kann zinsgünstige oder zinslose Darlehen für die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben gewähren, soweit diese:

- a) in einem direkten Zusammenhang mit der Realisierung und der Weiterführung von Vorhaben nach Artikel 4 stehen;
- b) Bestandteil eines Wertschöpfungssystems sind und zu dessen Stärkung beitragen;
- c) die Standortattraktivität einer Region stärken oder
- d) unmittelbar Nachfolgeinvestitionen in anderen Wirtschaftsbereichen einer Region induzieren.

2 Diese Darlehen können nur für Infrastrukturvorhaben gewährt werden:

- a) deren Nutzen zum grössten Teil in Regionen anfällt, die mehrheitlich spezifische Entwicklungsprobleme und Entwicklungsmöglichkeiten des Berggebietes und des weiteren ländlichen Raumes aufweisen;

4

http://www.sab.ch/fileadmin/user_upload/customers/sab/Publikationen_der_SAB/Potenzialarme_Raume_Mai2014_02.pdf

⁵ Dies forderte auch das Postulat Ruppen 17.4189: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20174189>

- b) an deren Finanzierung sich der Kanton mindestens gleichwertig beteiligt; und
- c) die der Bund nicht schon auf andere Weise unterstützt.

Die Abkehr von der Förderung der Basisinfrastrukturen wird nach wie vor unterstützt. Dies bedingt aber, dass die Kantone die frei verfügbaren Mittel aus der NFA auch tatsächlich für die Finanzierung dieser Aufgabe einsetzen. Leider hat sich in der Praxis gezeigt, dass kaum ein Kanton dies tut. Hier sind die Regionen und Gemeinden gefordert, innerhalb ihrer Kantone Einfluss auf die Umsetzung der kantonalen Finanzausgleichsmechanismen zu nehmen.

Interreg aus der Regionalpolitik herauslösen oder zumindest den Beitragssatz des Bundes anpassen

Die Beteiligung der Schweiz an der europäischen territorialen Zusammenarbeit (Interreg) ist aus der Regionalpolitik herauszulösen und wie früher auf eine eigene gesetzliche Basis zu stellen. Entsprechend ist Art. 6 des Bundesgesetzes über die Regionalpolitik zu streichen.

~~Art. 6 Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit~~

~~1 Mit Finanzhilfen kann die schweizerische Beteiligung an Programmen, Projekten und innovativen Aktionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gefördert werden, sofern:~~

- ~~a. — durch die Wertschöpfung einer Grenzregion mittelbar oder unmittelbar erhöht wird; oder~~
- ~~b. — ihr aus nationaler Sicht strategische Bedeutung zukommt.~~

~~2 Beteiligungen von nationaler strategischer Bedeutung sind in Zusammenarbeit mit den Kantonen durch den Bund zu koordinieren.~~

~~3 An Bauprojekte werden keine Finanzhilfen gewährt.~~

~~4 Bei der Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind die europäische und die nationale territoriale Zusammenarbeit sowie ihre Umsetzung und ihr Zeitplan zu berücksichtigen.~~

Sollte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht gestrichen werden, so müssen zumindest die Beitragssätze des Bundes an jene der EU angeglichen werden. In der Schweiz werden höchstens 50% der Leistungen durch den Bund kofinanziert. In der EU sind es bis zu 85%. Interreg-Projekte sind mit hohem administrativem Aufwand verbunden. Die Projektstrukturen und Reporting-Regeln richten sich nach den Vorgaben der EU und sind insbesondere für gewerbliche Unternehmen unattraktiv. Durch einen höheren Beitragssatz könnten diese Aufwendungen abgegolten und gleiche Verhältnisse wie für die Kooperationspartner in den anderen Ländern und Regionen geschaffen werden.

Steuererleichterungen weiterführen

Das Instrument der Steuererleichterungen ist ein sehr konkretes Instrument zur Ansiedelung von Unternehmungen und hat sich in den Gebieten, in denen es noch angewendet wird, sehr bewährt. Das Instrument soll deshalb weiter geführt werden. Der räumliche Geltungsbereich wird jeweils Gemeindegrenzen auf Bundesebene festgelegt. Bei dieser Abgrenzung müssen in Zukunft die kantonalen Raumentwicklungsstrategien stärker berücksichtigt werden.

Mehr Raum für Experimente zulassen

Die Regionalpolitik muss in Zukunft mehr Raum für neue, innovative Ansätze zulassen. Diese Ansätze können nicht immer im Voraus im Rahmen eines Acht- oder Vierjahresprogrammes vorhergesagt werden. Auch muss akzeptiert werden, dass diese Ansätze manchmal schief gehen können. Aber sowohl aus den positiven als auch aus den negativen Erfahrungen können Lehren gezogen werden, die anschliessend der ganzen „Community“ der Regionalentwicklung zur Verfügung gestellt werden können. Die Regionalpolitik würde somit ihrem eigenen Anspruch gerecht, die Lehren aus den Erfahrungen zu ziehen und sich laufend weiter zu entwickeln (lernendes System). Um diesem Anliegen gerecht zu werden, sollte ein Prozentsatz der verfügbaren Mittel der NRP

für solche neuen Ansätze reserviert werden. Damit würde die oft geforderte Risikobereitschaft der NRP markant erhöht.

Verdoppelung der Bundeseinlage in den Fonds für Regionalentwicklung

Die vorangehenden Darstellungen zeigen, dass die Berg- und Landregionen in Zukunft vor zusätzliche Herausforderungen gestellt sind. Die NRP muss einen Beitrag dazu leisten, dass die Regionen diese Herausforderungen meistern können. Dazu sind neue inhaltliche Schwerpunkte und erforderlich. Die der NRP zur Verfügung stehenden Mittel müssen deshalb aufgestockt werden. In der Periode 2016-23 leistet der Bund eine jährliche Einlage von im Durchschnitt 30 Mio. Fr. in den Fonds für Regionalentwicklung. Angesichts der von uns geforderten Erweiterung der thematischen Schwerpunkte ist eine Verdoppelung des Mitteleinsatzes des Bundes auf 60 Mio. Fr. pro Jahr angezeigt. Zudem sollte neu die Möglichkeit vorgesehen werden, dass nicht ausgeschöpfte kantonale Kontingente auf andere Kantone übertragen werden.

Administrative Abwicklung beim Seco

Die Regionen wünschen sich schnellere Abläufe von der Projekteingabe bis zur Zusage durch das Seco. Die Eingabe ist zudem durch administrative Hürden und Netzwerk-anforderungen erschwert, die gerade von vielen Kleinprojekten nicht erfüllt werden können. Zudem muss beim Reporting und bei der Wirkungsmessung auf Kantonebene wie auch auf Regionsebene nach Vereinfachungen gesucht werden. Die momentanen Bedingungen werden als weder verhältnismässig noch zielführend erachtet. Viele Aufgaben können nur noch durch Mandatsvergabe an Hochschulen erfüllt werden. Generell muss das Seco Anstrengungen unternehmen, wieder näher an den Bedürfnissen der Regionen zu sein.

5. Anpassungsbedarf ausserhalb der NRP

Im Rahmen der Arbeiten zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik wurden auch Handlungsfelder identifiziert, welche ausserhalb der NRP bearbeitet werden müssen. Einige dieser Handlungsfelder werden nachfolgend umschrieben.

Umfassende Politik für die Berggebiete und ländlichen Räume

Im Jahr 2015 wurde der Strategiebericht des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume veröffentlicht. Diesem Strategiebericht müssen konkrete Massnahmen folgen. Der Vorsteher des WBF hat Ende 2019 eine politische Arbeitsgruppe eingesetzt, um Massnahmen zu Gunsten der Berggebiete zu prüfen. Diese Arbeiten werden explizit unterstützt. Sie dürfen sich dabei nicht nur auf die NRP beschränken sondern müssen alle raumwirksamen Politikbereiche einbeziehen und auch Gesetzesänderungen ermöglichen. Aus diesen Arbeiten muss ein Aktionsplan⁶ mit einer rollenden Planung resultieren, welcher z.B. im Vierjahreszyklus erneuert und angepasst wird.

Integrierte Entwicklungsprogramme

Gestützt auf die umfassende Politik für die Berggebiete und ländlichen Räume sowie eine bessere Koordination der Sektoralpolitiken sollten in den Regionen vermehrt integrierte Programme entwickelt und gefördert werden. Heute ist die Situation so, dass sich in den Regionen oftmals verschiedene Ansätze überlagern, zum Beispiel Entwicklungsprogramme der NRP mit Energieregionen, Projekten der regionalen Entwicklung (BLW) oder Parkgebieten. All diese Projekte / Programme nehmen für sich eine Koordinationsrolle in Anspruch womit sich letztlich die Frage stellt, wer eigentlich wen koordiniert und wie der Koordinationsaufwand optimiert werden könnte. Angesichts ihres integralen Anspruches sind

⁶ Vgl. Motion Egger 19.3731: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193731>

eigentlich die NRP-Regionen prädestiniert als die Koordinationsinstanz auf der regionalen Ebene. Diese Rolle muss von den Kantonen und den verschiedenen Bundesämtern anerkannt werden. Dies bedingt u.a. einen verstärkten Dialog. Denn es ist schlicht erschreckend, wenn z.B. Landwirtschaftsberater und Regionsmanager einander nicht kennen.

Bundesrecht differenziert anwenden, insbesondere in der Raumplanung

Die besonderen Verhältnisse der Berggebiete und ländlichen Räume werden generell in der Bundesgesetzgebung nur unzureichend berücksichtigt. Bei Vernehmlassungsvorlagen findet oft keine entsprechende Analyse statt, obschon dazu eine verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht. Das Bundesrecht muss deshalb vermehrt räumlich differenziert angewendet werden. Leider steht diese Forderung im Gegensatz zu zahlreichen gesetzgeberischen Vorhaben (z.B. RPG), die den Handlungsspielraum auf regionaler Ebene einschränken. Hier muss den Kantonen und Gemeinden mehr Handlungsspielraum gestattet werden.

Die Raumplanung spielt eine wichtige Rolle für die Entwicklung der verschiedenen Raumtypen. Die eidgenössische Raumplanungsgesetzgebung kennt aber keine räumliche Differenzierung. In den Agglomerationen gelten die gleichen Grundsätze wie in einem landwirtschaftlich geprägten Bergdorf. Dabei stellen sich völlig unterschiedliche Fragestellungen: starkes Bevölkerungswachstum, Zersiedelung und hohes Verkehrsaufkommen auf der einen Seite, stagnierende Bevölkerung, leer stehende Ställe und mangelhafte Erschliessung auf der anderen Seite. Die Raumplanungsgesetzgebung wird deshalb oftmals von Akteuren aus den Berggebieten und ländlichen Räumen als zu stark einschränkend empfunden. Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass die Raumplanungsgesetzgebung wirtschaftlichen Aspekten kaum Rechnung trägt. Die Raumplanungsgesetzgebung muss korrigiert werden. Sie muss vermehrt auf die unterschiedlichen räumlichen Voraussetzungen Rücksicht nehmen und die wirtschaftliche Entwicklung ermöglichen. Dazu gehört zum Beispiel, dass die bestehende Bausubstanz in den Berggebieten und ländlichen Räumen genutzt und wo nötig abgebrochen und wieder neu aufgebaut werden kann. Eine Aufgabe muss es zudem sein, die Zusammenarbeit zwischen regionalen Zentren und Umland zu fördern, wobei die vormaligen IHG-Regionen und heutigen NRP-Regionen auf einen langjährigen Erfahrungsschatz zurückgreifen können.

Ferner zeigt sich im Bereich der raumplanerischen Interessensabwägung ein faktisches Ungleichgewicht zwischen ökologischen Anliegen, die bis ins kleinste Detail auf rechtlicher Stufe verankert sind, und wirtschaftlichen Anliegen, für die in der Regel keine rechtliche Vorgabe besteht. Die Interessensabwägung fällt deshalb zwangsläufig eher zu Ungunsten der Wirtschaft aus.

Tourismuspolitik stärken

Wie bei den Herausforderungen aufgezeigt steht insbesondere der alpine Tourismus (inkl. Jura) vor sehr grossen Herausforderungen. Die Herausforderungen können etwa verglichen werden mit der Krise der Uhrenindustrie in den 1970er Jahren. Entsprechend dringlich sind neue Lösungen und Produkte. Die Tourismuspolitik ist in der Schweiz auf Bundesebene relativ schwach ausgeprägt. Sie ist zudem stark auf das Marketing ausgerichtet mit der Unterstützung von Schweiz Tourismus. Für die Entwicklung neuer Angebote und Initiierung von Innovationsprozessen steht das Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus Innotour zu Verfügung, welches für vier Jahre 30 Mio. Fr. zur Verfügung hat. Diese Mittel müssen dringend aufgestockt werden. Bei der Angebotsgestaltung spielt zudem die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit SGH eine wichtige Rolle. Sie kann die Hotellerie subsidiär zu den Banken finanziell unterstützen. In der derzeitigen Marktsituation (mit negativen Zinsen) muss ihr Geschäftsmodell, welches auf der Zinsmarge beruht, unbedingt überprüft werden, ansonsten der Fördereffekt und ihre Förderkapazität schwinden werden. Zudem sind die Leistungen der SGH thematisch auf Investitionen in „Brick & Mortar“ eingeschränkt. Die SGH ist beispielsweise nicht oder nur

sehr eingeschränkt in der Lage auf die Herausforderungen der Digitalisierung, der neuen Geschäftsmodelle und der Innovationen zu reagieren. Hier ist eine Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen erforderlich. Weitergehend wäre zu prüfen, ob nicht grundsätzlich im Tourismus neue Finanzierungsinstrumente eingesetzt werden könnten, etwa nach dem Modell der Österreichischen Tourismusbank ÖHT. Hier finanzieren die Grossbanken und der Bund gemeinsam Projekte der Tourismuswirtschaft. Die ÖHT fungiert als one stop shop und kann mit Schwerpunktprogrammen gezielt unterstützen, beispielsweise bei der Jungunternehmerförderung.

Förderung dezentraler Arbeitsplätze

Gesamtschweizerisch ist eine starke Konzentration der Arbeitsplätze in den grossen urbanen Zentren und auch in den regionalen Zentren im ländlichen Raum festzustellen. Der Bund steht für diese Entwicklung zumindest teilweise in der Mitverantwortung. Er hat zu dieser Konzentration aktiv beigetragen durch den Abbau von Arbeitsplätzen bei der Armee, der Post, der Swisscom und den SBB. Zudem weisen politische Vorhaben wie das Raumkonzept Schweiz, der fehlende Ausbau hochwertiger Breitbandinfrastrukturen im ländlichen Raum und die Pauschalisierung des Pendlerabzugs ebenfalls in Richtung stärkerer Konzentration der Arbeitsplätze. Der Bund ist aufgefordert, hier Gegensteuer zu geben. Er kann dies zum Teil selber tun, indem er dezentrale Arbeitsplätze errichtet und das Modell des Smart workings aktiv unterstützt. Smart working / Home office usw. erfordert hochwertige Breitbandinfrastrukturen, um beispielsweise IT-Dienstleistungen dezentral erbringen zu können. Der Roll-out der Breitbandinfrastrukturen ist deshalb gerade in den Berg- und Landregionen prioritär voranzutreiben.

Bildung und Forschung / Innovationsförderung

Attraktive und bedarfsangepasste Bildungsangebote sind eine wichtige Standortvoraussetzungen für die Regionen. Wichtig ist, dass die Angebote auf die effektiven Bedürfnisse der Regionen ausgerichtet werden. In von Abwanderung betroffenen Gebieten muss zudem von starren Schulsystemen abgewichen und neue Schulmodelle eingeführt werden. Die Digitalisierung eröffnet auch hier völlig neue Möglichkeiten. Dass dies geht, haben die Erfahrungen in der Corona-Krise gezeigt.

Die universitären Bildungsinstitutionen tragen wesentlich zur Entstehung von Innovationsprozessen bei. Die Schaffung von dezentralen Standorten im Bildungsbereich hat ein grosses Potenzial. Neben dem reinen Unterricht spielt dabei vor allem der Auftrag zum Wissens- und Technologietransfer WTT eine wichtige Rolle, da er im Sinne des Triple Helix Ansatzes wesentliche Impulse zur wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen leisten kann. Der Unterricht kann zu einem guten Teil auch standortunabhängig erfolgen. Auch hier bietet die Digitalisierung ein enormes Potenzial, wie es die Fernfachhochschule und Fernuniversität in Brig vormachen.

Doch für die Berggebiete und ländlichen Räume ist nicht nur die universitäre Stufe wichtig. Eine weitere Forcierung der universitären Ausbildung in den Berggebieten und ländlichen Räumen kann sogar den gegenteiligen Effekt erzielen. Denn solange entsprechende qualifizierte Arbeitsplatzangebote fehlen, sind die Absolventen anschliessend zur Abwanderung gezwungen. Der Brain Drain kann im schlimmsten Fall verstärkt werden. Wichtig ist deshalb auch ein starker Fokus auf die Berufsbildung in Einklang mit den vorhandenen und angestrebten regionalen Arbeitsmarktstrukturen. Die Berggebiete und ländlichen Räume leiden unter einem Fachkräftemangel in wichtigen Branchen wie der Industrie, dem Tourismus, dem Baugewerbe, dem Gesundheitswesen usw. Es braucht eine eigentliche Fachkräfteinitiative für die Berggebiete und ländlichen Räume. Nicht zu vergessen ist, dass die Schweiz und hier auf Grund der Branchenstruktur wiederum in besonderem Ausmass die Berggebiete, auf ausländische Fachkräfte angewiesen sind. Das Verhältnis zur EU und insbesondere die Frage der Pendlermobilität verdient deshalb in diesem Zusammenhang eine besondere Beachtung.

Die Innovation ist ebenfalls ein sehr wichtiger Bereich. Durch eine bessere Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten in der Innovationsförderung, namentlich über eine Stärkung und weitere Dezentralisierung der Regionalen Innovationssysteme (RIS) und die Entwicklung spezifischer Instrumente zur Innovationsförderung in peripheren Räumen, könnte die Wirkung gesteigert werden. Dazu gehört eine engere Zusammenarbeit zwischen den für die verschiedenen Innovationsförderinstrumenten zuständigen Institutionen und Personen in den Regionen (z.B. Innovationsmentoren mit Regionalentwicklern)⁷.

Hochpreisinsel Schweiz

Die Schweiz gilt schon seit längerer Zeit als Hochpreisinsel. Der starke Schweizer Franken verschärft diese Situation zusätzlich. Das führt dazu, dass etliche exportorientierte Unternehmungen mit grossen Schwierigkeiten zu kämpfen haben und auch schon Personal entlassen mussten. Derartige Personalreduktionen wirken sich gerade in den Berg- und Landregionen besonders schwerwiegend aus, da hier für die Arbeitnehmenden oft andere alternative Beschäftigungsmöglichkeiten fehlen. Folge ist eine Abwanderung in die Zentren. Die Berggebiete und ländlichen Räume haben deshalb ein Interesse daran, das Phänomen der Hochpreisinsel Schweiz zu bekämpfen. Dazu gehört beispielsweise, dass Parallelimporte zugelassen werden. Umgekehrt sollten Schweizer Produkte auch als solche gekennzeichnet werden, um so ihren höheren Preis zu rechtfertigen. Im Dienstleistungsbereich – z.B. im Tourismus – kann der höhere Preis nur mit einer entsprechend höheren Dienstleistungsqualität gerechtfertigt werden, was entsprechende Qualifizierungsmassnahmen des Personals und Qualitätslabels voraussetzt.

Wesentlich zum hohen Preisniveau in der Schweiz tragen die hohen Kosten im Gesundheits- und Sozialwesen bei. Diesbezüglich müssen grundsätzliche Überlegungen angestellt werden, welche neben Aspekten wie der sozialen Sicherheit, der Grundversorgung usw. auch die Herausforderungen des demographischen Wandels berücksichtigen.

Der Produktionsfaktor Boden ist in der kleinräumigen Schweiz sehr teuer. Die Unternehmensansiedlung wird zudem erschwert durch komplexe Bewilligungsverfahren und Einsprachemöglichkeiten. Hier könnten die Kantone und Gemeinden Gegensteuer geben, indem sie ein aktives Immobilienmanagement betreiben und z.B. Grundstücke zur Verfügung stellen. Dies ist eine der Aufgaben der Wirtschaftsförderung.

Inneralpine und grenzüberschreitende Erreichbarkeit verbessern

Die Erreichbarkeit spielt eine wichtige Rolle für die Standortattraktivität der Berggebiete und ländlichen Räume für die einheimische Bevölkerung, die Gäste und die Wirtschaftsunternehmungen. Zur Erreichbarkeit gehören nicht nur der öffentliche Verkehr und der Strassenverkehr sondern auch die digitale Erreichbarkeit (Breitband) und die postalische Erreichbarkeit. Bei der Verkehrserschliessung konnten mit dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds NAF sowie mit dem Bahninfrastrukturfonds BIF zwei langfristig wirksam Finanzierungsgefässe geschaffen werden. Die Umsetzung erfolgt in Ausbausritten. Bei den aktuellen Ausbausritten 2035 für die Schiene und 2019 für die Nationalstrassen ist es dank Korrekturen im Vernehmlassungsverfahren und in der parlamentarischen Beratung gelungen, dass auch Projekte zu Gunsten der Berggebiete und ländlichen Räume aufgenommen wurden. Der öffentliche Regionalverkehr kam in den letzten Jahren immer wieder unter Druck durch angedrohte Sparprogramme. Aber auch hier konnten bis jetzt alle Sparprogramme abgewehrt werden. Mit dem Verpflichtungskredit für die Periode 2022 – 25 sollten zusätzliche Mittel für den Regionalverkehr zur Verfügung stehen.

⁷ Vgl. Dazu u.a. Interpellation Egger 18.4171: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20184171>

In den Berggebieten sind starke Talachsen von grosser Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung. Es bestehen enge wirtschaftliche Verflechtungen zwischen den Zentren in den Talböden und den umliegenden Gemeinden. Damit diese Verflechtungen funktionieren und einen funktionalen Raum bilden, braucht es entsprechende verkehrstechnische Erschliessungen. Die Frage der Erreichbarkeit darf aber nicht ausschliesslich unter dem Blickwinkel der Anbindung an dynamische Talböden beurteilt werden. Es bestehen auch Herausforderungen im Bereich der inneren Erschliessung der Berggebiete (namentlich im zentralen Alpenraum) und in der grenzüberschreitenden Mobilität⁸.

Bei der digitalen Erreichbarkeit weist die Schweiz immerhin insofern eine komfortable Ausgangssituation auf, als dass sie als einziges Land in Europa eine Mindestbandbreite von aktuell 10 MBit/s in der Grundversorgung vorschreibt. Das bedeutet, dass jede Haushaltung und jede Unternehmung in der Schweiz Anrecht auf eine Erschliessung mit der genannten Qualität hat und dass die Swisscom als Inhaberin der Grundversorgungskonzession diese Bandbreite garantieren muss. Mit der AP2022+ wird das Bundesamt für Landwirtschaft zudem subsidiär über die Strukturverbesserungsmassnahmen Mittel bereit stellen, damit auch entlegene Bauernhöfe an das digitale Netz angeschlossen werden können. Bezüglich Mobilfunknetz setzt sich die SAB dafür ein, dass die neusten Technologien zuerst in den Bergegeiten und ländlichen Räumen installiert werden, damit jeweils ein digitaler Graben vermieden werden kann. Als Hilfestellung für die Praxis wurde zudem ein Breitbandatlas auf dem Internet aufgeschaltet, welcher Transparenz herstellt, welche Infrastrukturen vorhanden sind. Zudem wurde unter Federführung der SAB ein Leitfaden zum Breitbandausbau erstellt und laufend aktualisiert (www.hochbreitband.ch).

Die postalische Grundversorgung ist in der Schweiz gut geregelt. Die Poststellen müssen für 90% der Bevölkerung innert 20 Minuten zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar sein. Dieses Erreichbarkeitskriterium gilt seit 2019 auch auf kantonaler Ebene (vorher nur national). Die SAB hatte dazu den Anstoss geliefert und auch bei der Erarbeitung der Umsetzungsbestimmungen mitgewirkt. Das Postgesetz enthält zudem einen Infrastrukturauftrag an die Post zum Betrieb eines Netzes von Zugangspunkten bestehend aus Poststellen und Agenturen. Bei Schliessungen müssen die Gemeinden angehört und gemeinsam nach Lösungen gesucht werden. Wichtig ist, dass diese Vorgaben konsequent durchgesetzt werden. Die SAB steht deshalb laufend in Kontakt mit der Konzernleitung der Post.

Integrierter räumlicher Ansatz der Grundversorgung

Zu einer hohen Lebensqualität gehört auch die Sicherstellung einer guten Grundversorgung. Dazu zählen nicht nur die bereits erwähnte Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr und die digitale Erreichbarkeit sondern auch die Versorgung mit postalischen Diensten, die Energieversorgung, Wasserver- und Entsorgung, Versorgung mit medizinischen Leistungen und Gütern des täglichen Bedarfs usw. Die SAB plädiert hier explizit für einen räumlich integrierten Ansatz der Grundversorgung. D.h. dass die Grundversorgungsleistungen in einem gegebenen Raum (Gemeinde, Region) in ihrer Gesamtheit betrachtet und allfällige Synergiepotenziale genutzt werden sollten. Die SAB hat dazu im Rahmen des Interreg Projektes INTESI⁹ entsprechende Modelle aufgestellt und getestet und Empfehlungen formuliert. Die aktuell laufende Serie der Modellvorhaben der Raumentwicklung unterstützt diesen Ansatz teilweise. Dieser integrative Ansatz sollte weiter gefördert und auf eine eigene rechtliche Basis gestellt werden.

Umsetzung der kantonalen Finanzausgleichssysteme

Die NRP ist so konzipiert, dass sie vom Auftrag des Disparitätenabbaus weitgehend entlastet wurde. Die NRP konzentriert sich auf wertschöpfungsorientierte Aspekte. Der Disparitäten-

⁸ Siehe dazu insbesondere die Ergebnisse des EUSALP-Projektes: <https://www.alpine-region.eu/projects/arpaf-crossborder>).

⁹ <https://www.alpine-space.eu/projects/intesi/en/home>

abbau wurde klar an die gleichzeitig in Kraft getretene NFA abdelegiert. Die Kantone erhalten über die NFA mehr frei verfügbare Mittel. Die Idee war nun, dass diese frei verfügbaren Mittel u.a. auch für Aufgaben des vormaligen IHG sprich die Finanzierung von Basisinfrastrukturen eingesetzt werden. Dabei handelt es sich um kommunale Basisinfrastrukturen. Damit die Aufgabenteilung zwischen NRP und NFA funktionieren kann ist es unerlässlich, dass die Kantone den Gemeinden die nötigen Mittel für die Finanzierung der Basisinfrastrukturen durch den kantonalen Finanzausgleich zugestehen. Dieses Zusammenspiel zwischen NRP und NFA wurde aber in den wenigsten Kantonen erkannt und umgesetzt. Die Konsequenzen haben die Gemeinden zu tragen, denen nun die Mittel für die Finanzierung der Basisinfrastrukturen fehlen. Hier muss auf kantonaler Ebene angesetzt und allenfalls bei den innerkantonalen Lastenausgleichssystemen korrigiert werden.

Risikokapital für einzelbetriebliche Förderung

Projekte der Regionalpolitik sind häufig mit einem gewissen Risiko behaftet. Die Märkte sind in Bergregionen und ländlichen Räumen je nach dem kleiner als in dicht besiedelten urbanen Zentren. Zudem kommt der Jungunternehmerförderung in den Berggebieten und ländlichen Räumen ein hoher Stellenwert zu. Der Eintritt in neue Märkte und die Übernahme eines Unternehmens erfordern als Finanzierungsinstrument nicht rückzahlbare Darlehen sondern Risikokapital. Dieses Risikokapital muss für einen einzelnen Betrieb zur Verfügung gestellt werden. Die Bereitstellung dieses Risikokapitals ist Aufgabe der Wirtschaftsförderung, die je nach Kanton sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Zum Teil besteht noch erheblicher Koordinationsbedarf mit der Regionalpolitik. Dieser Koordinationsbedarf muss auf kantonaler / regionaler Stufe geregelt werden.

Energieproduktion in den Berggebieten und ländlichen Räumen steigern

Die Berggebiete und ländlichen Räume können substanziell zur Steigerung der Energieproduktion aus erneuerbaren, einheimischen Energiequellen beitragen. Sie haben deshalb ein Interesse an der Umsetzung der Energiestrategie 2050 und sind gewillt hier einen Beitrag zu leisten. Dabei ist sicherzustellen, dass die Erträge aus der Ressourcennutzung auch wirklich in den Regionen verbleiben. Konflikte mit Umweltanliegen müssen ausgeglichen werden. Die diesbezüglichen gesetzlichen Rahmenbedingungen müssen überprüft werden. Insbesondere muss der Energieproduktion bei der Interessensabwägung ein höherer Stellenwert als bisher beigemessen werden, so wie es vom Schweizer Stimmvolk im Mai 2017 mit der Volksabstimmung zum revidierten Energiegesetz bestätigt wurde. Der Ansatz der Energieregionen ist äusserst erfolgversprechend und kann regionalwirtschaftliche Impulse auslösen, wie die bisherigen Energieregionen Goms, Toggenburg und Val de Ruz zeigen. Dieser Ansatz ist deshalb im Rahmen der Energiestrategie 2050 gezielt weiter zu entwickeln, wobei eine Koordination mit der NRP unerlässlich ist.

Strukturreformen ermöglichen

Für Strukturreformen wie Gemeindefusionen, den Destinationsbildungsprozess im Tourismus usw. sind jeweils ganz unterschiedliche Akteure zuständig. Es würde deshalb an dieser Stelle zu weit führen, für alle Reformprozesse die jeweiligen Akteure und ihre Rolle aufzuführen. Wir beschränken uns auf einige wenige Hinweise. Seitens der Bundespolitik kann beispielsweise die NRP den Destinationsbildungsprozess in den Regionen unterstützen. Die kantonalen Finanzausgleichssysteme können so ausgestaltet werden, dass sie Gemeindefusionen fördern. Wichtig erscheint mit Hinblick auf die räumliche Koordination, dass jeweils die NRP-Regionen in den Prozess eingebunden sind. Die SAB hat in einem Innotourprojekt¹⁰ konkret aufgezeigt, wie erfolgreiche touristischer Kooperationen umgesetzt werden können.

¹⁰ <http://www.sab.ch/dienstleistungen/regionalentwicklung/staerkung-der-wettbewerbsfaehigkeit-des-tourismus-durch-kooperationen.html>