



Positionspapier

Regionalpolitik

Stand 8. Mai 2003

Zusammenfassung

Die Regionalpolitik des Bundes stammt in ihrer Grundkonzeption aus den 70-er Jahren und besteht aus mehreren, z.T. ungenügend koordinierten Instrumenten. Auf Grund neuer Herausforderungen müssen die Zielsetzungen und Instrumente der Regionalpolitik laufend weiter entwickelt werden. Mit einer neuen Regionalpolitik soll eine grössere Flexibilität angestrebt werden.

- Die Raumordnungspolitik als übergeordneter Politikbereich muss verstärkt auf eine gesamtterritoriale Betrachtungsweise ausgerichtet werden. Auch die Probleme der Kernstädte und des ländlichen Raumes müssen berücksichtigt werden.
- Die Regionalpolitik soll zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen beitragen und muss weiterhin einen Beitrag zum inneren Zusammenhalt, zur dezentralen Besiedelung und zu einer nachhaltigen Entwicklung aller Teilräume leisten. Regionalpolitik bleibt damit primär eine Bundesaufgabe.
- Die verschiedenen direkten berggebietspezifischen Gesetzesgrundlagen sollten in einem Rahmengesetz zusammengefasst werden. Hier werden die strategischen Ziele der Regionalpolitik verankert. Die Regionen legen ihre Bedürfnisse und Aktivitäten in Aktionsprogrammen fest. Auf der Grundlage dieser Aktionsprogramme erhalten die Regionen vom Bund ein Globalbudget. Die Modalitäten werden in einer Leistungsvereinbarung mit den Kantonen geregelt.
- Auf Bundesebene wird die Mittelallokation durch mehrjährige Verpflichtungskredite gesteuert. Dies ermöglicht eine grösstmögliche Flexibilität.

1. Grundlagen

- Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik vom 28. Februar 1996
- Regionalpolitik. Behebung der bestehenden Mängel und bessere Koordination der verschiedenen Instrumente, Postulat der WAK Nationalrat vom 23. Januar 2001 (01.3003)
- Neue strategische Ausrichtung der Regionalpolitik, Postulat der WAK Ständerat vom 1. März 2001 (01.3017)
- Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) vom 14.11.2001
- Neue Regionalpolitik, Bericht der Expertenkommission vom 6. Februar 2003
- Nachhaltige Entwicklung im Berggebiet, SAB, Mai 2000
- Perspektive Berggebiet, SAB, Dezember 2000
- Diverse weitere Unterlagen

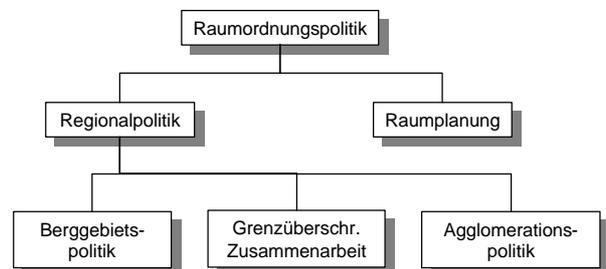
2. Ausgangslage

Revitalisierung der Regionalpolitik: Verschiedene Entwicklungen, wie Liberalisierung, Strukturwandel, schwindender politischer Rückhalt usw. haben gezeigt, dass das aktuelle regionalpolitische Instrumentarium nicht genügend flexibel auf neue Herausforderungen reagieren kann. Ausgelöst durch verschiedene parlamentarische Vorstösse wird die schweizerische Regionalpolitik deshalb zur Zeit intensiv diskutiert. Angestrebt wird eine Revitalisierung der Regionalpolitik. Für den Prozess ist ein sehr enger Fahrplan gesteckt. In den Jahren 2003/04 soll der legislative Prozess eingeleitet werden. Die neue Regionalpolitik könnte somit auf das Jahr 2006 in Kraft treten.

Bisherige Regionalpolitik: 1974 wurde als erstes direktes regionalpolitisches Instrument das Investitionshilfegesetz (IHG) geschaffen. Später entstand eine Reihe von weiteren Gesetzgrundlagen, welche jeweils auf spezifische Herausforderungen zu reagieren suchten (Krise in Hotellerie, Krise in altindustrialisierten Gebieten, v.a. Uhrenbranche usw.). Im Vordergrund der regionalpolitischen Massnahmen stand der Disparitätenabbau. Mit der Neuorientierung der Regio-

nalpolitik von 1996 fand ein Paradigmenwechsel hin zur Förderung der endogenen Potentiale statt. Das revidierte IHG und der Bundesbeschluss Regio Plus widerspiegeln diesen Wechsel.

Begriffe: Unter *Regionalpolitik* können die Bestrebungen zur Förderung einer zweckmässigen Entwicklung der Teilräume, der Regionen eines Landes unter Beachtung der interregionalen (aber auch internationalen) Zusammenhänge und der überregionalen Gesamtinteressen verstanden werden. Die Regionalpolitik beschränkt sich im bisherigen schweizerischen Verständnis auf die Berggebiete (*Berggebietspolitik*). Mit dem Art. 50 der revidierten Bundesverfassung wurde eine neue Achse eröffnet: die *Agglomerationspolitik*. Agglomerationspolitik ist ein Zweig der Regionalpolitik für einen spezifischen Raum. Als weiterer Zweig kann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgefasst werden. Regionalpolitik und Raumplanung bilden zusammen die *Raumordnungspolitik* im engeren Sinne. Raumordnungspolitik im weiteren Sinne umfasst zusätzlich die raumwirksamen Sektoralpolitiken.



Die Berggebietspolitik umfasst bisher folgende **Instrumente**:

- Bundesgesetz über die Investitionshilfe (IHG), 1974 bzw. rev. 1998
- Bundesbeschluss zur Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (REGIO PLUS), 1997
- Bundesbeschluss über die Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, 1987/1995/2001
- Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet, 1976

Die Berggebietspolitik konnte zahlreiche wichtige **Erfolge** erzielen. Einige positive Wirkungen sind:

- Mit den älteren Instrumenten konnte insbesondere der erhebliche Rückstand bei der Basisinfrastruktur (« Hardware ») teilweise wettgemacht werden. Die Grundversorgung der Berggebiete konnte erheblich verbessert werden.
- Mit den neueren Instrumenten (rev. IHG, Regio Plus) konnten wesentliche Erfolge im « Software-Bereich » erzielt werden: Aktivierung endogener Potentiale, Netzwerkbildungen, Kooperationen usw.
- die wirtschaftliche und soziale Lebensqualität in den Berggebieten konnte wesentlich verbessert werden.
- die 54 IHG-Regionen erarbeiteten in einem Basis-orientierten Ansatz ihre eigenen – an die jeweiligen Voraussetzungen und Bedürfnisse angepassten – Entwicklungskonzepte und tragen zur Verstärkung der überkommunalen Zusammenarbeit bei.
- die Geschäftsführer der Regionen (Regionssekretäre) nehmen eine wichtige Mittlerfunktion zwischen den verschiedenen regionalen Akteuren ein und werden immer mehr zum Animator der Region. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Erkennung und Aktivierung endogener Potentiale, können Netzwerke bilden und animieren und dadurch wesentliche Inputs liefern.
- die Identifizierung der Bevölkerung mit ihrer Region konnte verstärkt werden.

Die Berggebietspolitik weist aber aus heutiger Perspektive auch einige **Mängel** und Umsetzungsschwierigkeiten auf:

- Die Instrumente wurden jeweils in Hinblick auf spezifische Anforderungen geschaffen und können nur beschränkt auf neue Herausforderungen reagieren. Die Regionalpolitik ist zu wenig flexibel. Zudem entstand bei einigen lokalen und regionalen Akteuren ein Denken in Instrumenten (man macht ein Projekt, weil es ein entsprechendes Instrument gibt).
- Die Regionalpolitik war lange Zeit infrastrukturlastig.
- Regionalpolitische Erfolge wurden z.T. durch (kantonale) Sektoralpolitiken wieder abgeschwächt. Hier zeigt sich deut-

lich das Koordinationsproblem mit den Sektoralpolitiken.

- Einige Bergregionen mussten in den vergangenen Jahren Bevölkerungsverluste hinnehmen. Zudem findet innerhalb der Regionen ein teils nachteiliger Konzentrationsprozess statt.
- Bei der Umsetzung der Regionalpolitik auf der lokalen / regionalen Ebene standen situationsbedingt oft ökonomische Massnahmen im Vordergrund.
- Das Berggebiet stützt sich immer noch schwergewichtig auf wertschöpfungsschwache Branchen ab. Es bleibt damit krisenanfällig und abhängig von Transferleistungen.

Angesichts der Erfolge der bisherigen Regionalpolitik wäre eine grundsätzliche Abkehr verfehlt. Völlig falsch wäre auch die Annahme, die Berggebietspolitik habe jetzt ihre Ziele erreicht und könne aufgegeben werden. Die betroffenen Gebietskörperschaften (Kantone, Regionen und Gemeinden) sind ohne weitere Unterstützung über die Regionalpolitik nicht in der Lage, den erreichten Standard zu halten bzw. wo nötig noch auszubauen. Eine Aufgabe der Regionalpolitik würde unweigerlich dazu führen, dass sich das Gefälle zwischen den Agglomerationsräumen und dem Berggebiet wesentlich verschärfen würde. Dieses Gefälle zu korrigieren, ist ein Prozess, welcher sich über Jahrzehnte hinweg erstreckt und nicht mit kurzfristigen Massnahmen korrigiert werden kann. In diesem Zusammenhang muss auch vor der irrigen Annahme gewarnt werden, die Regionalpolitik könne durch den Finanzausgleich ersetzt werden. Regionalpolitik und Finanzausgleich ergänzen einander, sind aber auf Grund ihrer grundsätzlich verschiedenen Ausrichtung nicht substituierbar. Die Berggebietspolitik zielt auf die Stärkung des endogenen Potentials ab, während der Finanzausgleich die wirtschaftlichen Disparitäten abbauen will.

3. Position der SAB

Die SAB wird sich auch in Zukunft für eine starke Berggebietspolitik einsetzen. Dazu gehören neben einem effizienten Instrumentarium auch die Berücksichtigung der Anlie-

gen der Berggebietspolitik in allen Sektoralbereichen. Das vorliegende Positionspapier beschränkt sich jedoch auf den Prozess der Revitalisierung der Regionalpolitik. Die Sektoralbereiche sind in eigenen Positionspapieren abgehandelt. Nachfolgend werden die wichtigsten Anforderungen aus Sicht der SAB an eine Revitalisierung der Berggebietspolitik dargestellt.

- Die Raumordnungspolitik als übergeordneter Politikbereich muss auf eine gesamtterritoriale Betrachtungsweise ausgerichtet werden. Auch aus Sicht der Berggebiete wird anerkannt, dass die Kernstädte mit Problemen zu kämpfen haben. Die Politik darf auch in Zukunft nicht mehr Kernstädte und Berggebiete gegeneinander ausspielen. In diesem Sinne müssen sowohl in der Berggebiets- als auch in der Agglomerationspolitik die gegenseitigen Interdependenzen berücksichtigt werden. In diese gesamtterritoriale Betrachtungsweise muss auch der ländliche Raum einbezogen werden.
- Die nationale Kohäsion, der nationale Zusammenhalt bleibt das oberste Ziel der Regionalpolitik. Die Regionalpolitik zielt dabei v.a. auf die Förderung der endogenen Potentiale ab. Zu den endogenen Potentialen werden dabei nicht nur die materielle Ressourcenausstattung sondern auch das Human- und Innovationskapital gerechnet.
- Die Regionalpolitik muss auch in Zukunft einen Beitrag zur Förderung der dezentralen Besiedelung leisten.
- Als Bestandteil einer gesamtschweizerischen Raumordnungspolitik muss sich die Berggebietspolitik ebenfalls nach dem verfassungsrechtlich verankerten Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung ausrichten. Dies bedeutet, dass die Interessen der drei Dimensionen Soziales, Ökonomie und Ökologie ausgewogen berücksichtigt werden müssen. Die schweizerischen Berggebiete müssen weiterhin Lebens-, Wirtschafts- und Naturraum sein.
- Durch die oben aufgeführten Zielsetzungen ist klar, dass die Regionalpolitik eine Bundesaufgabe bleiben muss und nicht an die Kantone delegiert werden kann. Den Kantonen kommt jedoch in Zukunft eine verstärkte Bedeutung zu

(Erarbeiten von Strategien, Aushandeln der Leistungsvereinbarungen). Die eidg. Regionalpolitik trägt die Verantwortung für sämtliche Teilräume des Berggebietes.

- Den Sektoralpolitiken (z.B. Verkehr, Energie, Telekom usw.) kommt für die Regionalentwicklung eine grosse Bedeutung zu. Diese Politikbereiche müssen deshalb besser koordiniert werden. Zudem muss eine kohärente Strategie des Bundes für den ländlichen Raum erarbeitet werden.
- Der Neue Finanzausgleich und die Sicherstellung der Grundversorgung sind zwingende Voraussetzungen für die neue Regionalpolitik.
- Zur Erhöhung der Transparenz sollten die verschiedenen direkten berggebietspezifischen Beschlüsse (IHG, Regio Plus, wirtschaftliche Erneuerungsgebiete und Bürgerschaftsgewährung im Berggebiet) zu einem Gesetz zusammengefasst werden.
- Die Instrumente der Berggebietspolitik müssen flexibilisiert werden. Ausserdem sollen die Regionen künftig ihre Entwicklung stärker selber bestimmen können. Die Regionen erhalten deshalb vom Bund ein Globalbudget. Dieses Globalbudget basiert auf einem Aktionsprogramm der Regionen und wird in einer Leistungsvereinbarung mit den Kantonen geregelt. Die Kantone handeln auf dieser Basis mit dem Bund die erforderlichen Mittel aus. Durch das Instrument der Leistungsvereinbarung wird der Erfolg der Bundeshilfe direkt messbar. Die Regionen erhalten Anreize, die Förderziele zu erreichen statt wie bisher einfach Quoten auszuschöpfen. Auf die Einführung von messbaren Zielgrössen auf Bundesebene ist hingegen zu verzichten. Zu unterschiedlich sind die Verhältnisse in den einzelnen Regionen.
- Auf Bundesebene wird die Mittelallokation durch mehrjährige Verpflichtungskredite gesteuert. Diese Verpflichtungskredite werden auf der Grundlage der Leistungsvereinbarung und der Bedürfnisse der Regionen gesprochen. Die heute für die Berggebiete reservierten Mittel müssen weiterhin auf diese konzentriert bleiben. Angesichts des enormen Struktur-

wandels, welchem die Bergregionen unterzogen sind, ist ein verstärkter Mitteleinsatz unumgänglich.

- Die heutigen IHG-Regionen weisen in der Regel eine Grösse auf, die einen engen Kontakt zu den regionalen Akteuren erlaubt. Die Regionen können zur Erkennung und Förderung endogener Potentiale beitragen, Netzwerke bilden und animieren, die Eigeninitiative stärken usw. Diese Regionen sollen deshalb auch in Zukunft als Entwicklungsträger aufrechterhalten bleiben und ihr Statut im neuen Rahmengesetz auf Bundesebene geregelt werden. Diese kleinräumigen Regionen sind allerdings nicht in der Lage, alle Probleme zu lösen. Der Bund fördert deshalb aktiv die regionsübergreifende Kooperation. Regionskooperationen und allfällige –fusionen sind nur dann längerfristig erfolgreich, wenn sie von den Regionen selber gewünscht und getragen werden.
- Wie die Berggebietspolitik auch, zielt die Alpenkonvention auf eine nachhaltige Entwicklung des Berggebietes ab. Für die Umsetzung der Alpenkonvention stehen aber keine speziellen Förderprogramme zur Verfügung. Der Bund soll deshalb die Berggebietspolitik so ausgestalten, dass Entwicklungsprojekte, die sich aus der Alpenkonvention ergeben, auch umgesetzt werden können.