

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 7836 - Tel. 031 382 10 10 - Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 5. Juli 2004
TE / US / H 30

Herr Bundespräsident
Joseph Deiss
Vorsteher des Eidgenössischen
Volkswirtschaftsdepartementes
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Stellungnahme der SAB zum „Bundesgesetz über die Regionalpolitik“

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die ihr eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme zum Bundesgesetz über die Regionalpolitik. Wir werden unsere Stellungnahme in drei Teile gliedern. Wir werden zuerst einige allgemeine Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage anbringen, anschliessend auf einzelne Gesetzesbestimmungen eintreten und im dritten Teil auf den ergänzenden Fragenkatalog eintreten.

INHALT:

I	ZUSAMMENFASSUNG	2
II	ALLGEMEINE BEMERKUNGEN.....	3
1.	GRUNDSÄTZLICHES	3
2.	ZUR DARSTELLUNG DER AUSGANGSSITUATION GEMÄSS VERNEHMLASSUNGSBERICHT	5
3.	KONZEPT DER NRP (BERICHT KAP. 1.6)	9
4.	VORSCHLÄGE ZUR UMSETZUNG (BERICHT KAP. 1.7)	11
5.	WEITERE BEMERKUNGEN ZUM BERICHT (KAP. 3).....	16
III	SPEZIFISCHE BEMERKUNGEN.....	18
IV	ERGÄNZENDER FRAGENKATALOG.....	26

I Résumé

En raison de la longueur de la prise de position, les points principaux sont résumés ci-dessous:

La Nouvelle politique régionale (NPR), mise en consultation, contient de nombreuses bonnes propositions. Elle permet d'assouplir les instruments de cette politique, de stimuler la capacité d'innovation et d'encourager les initiatives provenant de la base (processus bottom-up).

En raison des nombreux nouveaux défis auxquels sont confrontées les régions de montagne, le SAB demande un renforcement de la politique régionale en faveur des régions de montagne et de l'espace rural. Le rapport mis en consultation et le projet de loi ne satisfont toutefois pas entièrement à ces exigences. Au contraire, ils laissent entrevoir que le rôle de la politique régionale sera fortement diminué. Le SAB est d'avis que l'élargissement du champ d'application proposé dans le projet, qui implique notamment une collaboration transfrontalière, ainsi qu'une collaboration avec et entre les agglomérations, ne peut pas être appliqué en tant que tel. De plus, nous attendons d'une politique régionale qu'elle utilise clairement les moyens dont elle dispose, en faveur des régions en difficulté ; soit au profit des régions de montagne et de l'espace rural.

Du point de vue du contenu, nous n'approuvons pas l'orientation exclusivement économique développée dans ce projet. L'importance de l'encouragement aux infrastructures et le soutien aux entreprises individuelles n'ont pas suffisamment été pris en considération. Ceci s'explique notamment en raison de l'absence d'évaluation préalable, consacrée aux actuels instruments de la politique régionale. Par conséquent, nous exigeons que ces deux éléments soient intégrés dans le programme pluriannuel.

Ces considérations sont aussi valables pour les vallées à faible capacité financière. En aucun cas, la Confédération ne doit se déresponsabiliser, vis-à-vis de ces dernières. Elle doit plutôt consacrer un des éléments du programme pluriannuel en faveur de ces zones.

Il est difficilement compréhensible, pour les régions de montagne et pour l'espace rural, de constater que la Confédération verse une contribution de 200 millions de francs par année aux fonds de cohésion de l'UE (Bilatérales II), tandis qu'elle ne consacra que 30 millions de francs par an pour sa propre politique régionale.

Le SAB soutient le concept de base de la NPR, comprenant le programme pluriannuel et la fondation de développement régional. La fondation permet de conserver les ressources du fonds LIM pour les régions de montagne. De son côté, le programme pluriannuel garantit que les questions des régions de montagne restent sur le devant de la scène politique et, grâce à sa flexibilité, permet de faire face à de nouveaux défis. Toutefois, les premières réactions laissent pressentir que le financement de la fondation échouera face à un refus des cantons. En guise d'alternative, le SAB propose que la fondation soit entièrement financée par la Confédération. La Confédération pourrait mettre à disposition une partie des actions Swisscom qui sont en sa possession (pour de plus amples informations voir question 5 du questionnaire).

Penser que la politique régionale pourrait être remplacée par la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) - comme le demandent certains milieux - témoigne d'une mauvaise connaissance en la matière. La RPT et la politique régionale sont deux instruments complémentaires qui ne peuvent être substitués l'un par l'autre

II Allgemeine Bemerkungen

1. Grundsätzliches

Flexibilisierung wird begrüsst

Die SAB erachtet es als unabdingbar, dass der Bund weiterhin eine Regionalpolitik zu Gunsten der Berggebiete betreibt, um so die verfassungsmässigen Ziele (namentlich BV Art. 103 Strukturpolitik, BV Art. 104 dezentrale Besiedlung, BV Art. 73 Nachhaltige Entwicklung und BV Art. 50 Berücksichtigung der Berggebiete) zu erreichen. Sie begrüsst die Bemühungen des Bundes, eine Revitalisierung der Regionalpolitik einzuleiten. Die bisherige Regionalpolitik war unerlässlich. Sie hatte dabei aber sowohl Vorzüge als auch Mängel. Ohne Regionalpolitik hätte sich die Schere zwischen den stärksten und den schwächsten Regionen zweifelsohne noch weiter geöffnet. Dank der Regionalpolitik konnte der Nachholbedarf an Infrastruktureinrichtungen besser gedeckt werden. Zahlreiche Projekte konnten dank Bundesunterstützung realisiert und Arbeitsplätze gesichert werden. Die branchenübergreifende Kooperation und die Bildung von Netzwerken konnte wesentlich verbessert werden. Mit der Bildung der Regionen – basierend auf dem Investitionshilfegesetz von 1974 – konnten nicht nur Gemeindekooperationen gefördert, sondern auch die Regionssekretäre als regionale Akteure institutionalisiert werden. Die verschiedenen regionalpolitischen Erlasse stellten aber jeweils nur eine Reaktion auf eine spezifische Herausforderung dar. Damit ist auch gesagt, dass diese Erlasse z.T. nicht in der Lage sind, auf neue Herausforderungen zu reagieren. Die Erfahrungen mit den Liberalisierungswirkungen zeigen dies deutlich. **Die SAB unterstützt es deshalb, dass die Regionalpolitik revitalisiert und vor allem flexibilisiert werden soll.**

In seinem Vernehmlassungsentwurf schlägt der Bundesrat eine Neue Regionalpolitik (NRP) vor. Die bestehenden regionalpolitischen Beschlüsse sollen zu einem Bundesgesetz über Regionalpolitik zusammengefasst werden. Zur Förderung der Regionalentwicklung sollen in Zukunft Mehrjahresprogramme erlassen und eine Stiftung Regionalentwicklung eingerichtet werden. Die SAB begrüsst diese zwei Kernelemente der Neuen Regionalpolitik und somit deren Grundkonzeption. Die Stiftung Regionalentwicklung erlaubt die Weiterführung der bisherigen, bewährten Regionalpolitik. Mit den Mehrjahresprogrammen ergibt sich zudem eine wesentlich flexiblere Steuerungsmöglichkeit. **Die SAB kann sich jedoch mit der inhaltlichen Ausgestaltung der Vorlage nicht in allen Teilen einverstanden erklären.**

Die SAB lehnt insbesondere die Integration der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Interreg) in die Regionalpolitik ab. Ebenso wird die Integration der Zusammenarbeit in und unter den Agglomerationen abgelehnt. Begrüsst wird hingegen die Zusammenarbeit zwischen den Agglomerationen und dem Berggebiet und ländlichen Raum, sofern sich der Einsatz der für die NRP vorgesehenen Mittel auf die Berggebiete und den ländlichen Raum beschränkt. Die SAB kann sich auch mit der einseitig ökonomischen Ausrichtung der NRP nicht einverstanden erklären. Der Förderansatz der NRP zielt auf eine Stärkung der Starken ab und vernachlässigt die Stärkung der Schwachen. Sie widerspricht damit dem Grundgedanken der Regionalpolitik, wie er beispielsweise auch in der EU praktiziert wird und widerspricht letztlich der Bundesverfassung, namentlich BV Art. 103. Dass sich der Bund aus der

flächendeckenden Verantwortung für die strukturschwachen Regionen zurückziehen und diese den Kantonen überlassen will, ist symptomatisch für eine Regionalpolitik, welche nach rein ökonomischen Kriterien ausgerichtet werden soll. Die Grundannahmen, dass Verteilungsaufgaben in Zukunft durch die Grundversorgungspolitik und die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) wahrgenommen werden, ist in dieser absoluten Aussage nicht haltbar. In der Auflistung der Alternativen gemäss ergänzendem Fragenkatalog fehlt dementsprechend ein Szenarium, falls die NFA an der Volksabstimmung scheitern sollte.

Die SAB lehnt weiter auch eine Integration von sektoralpolitischen Instrumenten in die NRP ab. Gemäss mündlichen Informationen seitens des seco besteht die Absicht, dass die NRP auch das Programm InnoTour mindestens teilweise ersetzen soll. Dies muss entschieden abgelehnt werden. InnoTour ist ein ausschliesslich tourismuspolitisches Instrument. Durch eine Integration würde die Tourismuspolitik eines ihrer wichtigsten Instrumente verlieren. Umgekehrt ist die Mitteldotierung der NRP so gering, dass sie nicht auch noch die Funktionen des Programms InnoTour übernehmen kann. InnoTour ist vielmehr in ein noch zu schaffendes Grundlagengesetz für den Tourismus zu integrieren.

Die NRP enthält eine Reihe von begrüenswerten Ansätzen wie die Förderung von Innovationen und Unternehmertum. Eine Regionalpolitik, welche aber alleine auf diese Aspekte abstützt, verdient den Namen Regionalpolitik nicht mehr. Im Rahmen der Erarbeitung der NRP wurden einige schwerwiegende Fehler gemacht. So wurde z.B. keine Evaluation des Investitionshilfegesetzes durchgeführt, obschon es sich hier um den Kern der bisherigen Regionalpolitik handelt. Diese Evaluation wird nun erst nachträglich während der Vernehmlassung durchgeführt. Eine Evaluation hätte aber einige durchaus positive Aspekte der bisherigen Regionalpolitik zu Tage gefördert. Der Schluss wäre dann nahe gelegen, die bisherige Regionalpolitik weiterzuführen und mit den wertvollen Vorschlägen der NRP anzureichern. Die implizite Grundhaltung, die bisherige Regionalpolitik sei schlecht gewesen und könne nun vollständig durch die neuen Vorschläge ersetzt werden, ist so nicht zulässig.

Dies führt auch dazu, dass der Mitteleinsatz und die Instrumentenwahl falsch konzipiert sind. Die Infrastrukturen gehören zur Wettbewerbsfähigkeit einer Region und müssen weiter gefördert werden können. Die einzelbetriebliche Förderung war ein wichtiges Instrument gerade der Betriebsansiedlung, wie sie einem Anliegen der Wirtschaftsförderung entspricht. Es erscheint paradox, dass ausgerechnet eine Regionalpolitik, welche sich vermehrt als Wirtschaftsförderungspolitik versteht, auf dieses wichtige Instrument verzichten will. Angesichts der grossen Herausforderungen, welche sich den Berggebieten und dem ländlichen Raum aktuell und in Zukunft stellen, müssten zudem die Mittel massiv verstärkt werden. Gemäss unseren Vorstellungen müssten über das Mehrjahresprogramm mindestens 60 Mio. Fr. jährlich bereit gestellt werden. Für die SAB ist es im Übrigen unverständlich, dass der Bundesrat einerseits 200 Mio. Fr. pro Jahr an die EU-Kohäsionspolitik bezahlen will (Bilaterale II), andererseits für seine eigene Regionalpolitik nur noch 30 Mio. Fr. einsetzen will (die 40 Mio. Fr. der Stiftung sind keine neuen Mittel sondern wurden bereits in den IH-Fonds eingelegt). Die Kohäsion der EU scheint dem Bundesrat also sieben mal mehr Wert zu sein als die Kohäsion der Schweiz.

Ferner vermisst die SAB in der Vorlage zur Neuen Regionalpolitik einen klaren Bezug zur Alpenkonvention. Der Bundesrat hat während der Debatte im Ständerat mehrfach betont, dass ihm eine Regionalförderung wichtig sei. Dies wird auch untermauert, namentlich durch das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“, welches von den Vertragsstaaten die Erarbeitung und Umsetzung einer Regionalpolitik fordert. Der Bundesrat hat auch immer wieder betont, dass es nicht darum gehe, im Rahmen der Alpenkonvention neue Mittel zur Verfügung zu stellen, sondern dass dies über die Sektorpolitiken erfolgen solle. Die SAB vermisst nun in der Vorlage zur NRP entsprechende Massnahmen welche es ermöglichen würden, die Anliegen der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle im Sinne einer nachhaltigen Berggebietsentwicklung zu verwirklichen. Die SAB macht ferner darauf aufmerksam, dass mit der Ratifikation der drei Protokolle zur Alpenkonvention auch eine in diesem Sinne abgefasste Motion der UREK-Ständerat verbunden ist. Der Bundesrat muss jetzt nachweisen, welche Massnahmen er für eine nachhaltige Berggebietsentwicklung vorsieht. Die NRP ist sicher keine Antwort.

Wir werden im nächsten Kapitel zuerst eine detaillierte Analyse zum erläuternden Bericht des Bundesrates vornehmen und dabei auf die oben erwähnten Punkte näher eintreten.

2. Zur Darstellung der Ausgangssituation gemäss Vernehmlassungsbericht

a) Zur Problemanalyse

Im Abschnitt 1.1 wird schlüssig aufgezeigt, dass der rasche Wandel von Gesellschaft und Wirtschaft für strukturschwache Gebiete und insbesondere die Berggebiete und den ländlichen Raum grosse Probleme zur Folge hat. In der Folge werden diese Herausforderungen jedoch nicht vertieft analysiert und die Entwicklung seit 1997, d.h. der teilweise massive Verlust an Arbeitsplätzen und Bevölkerung, den rund die Hälfte aller Bergregionen erlebte, wird nur in einer ziemlich verharmlosenden Art und Weise thematisiert. So heisst es etwa auf Seite 6 des Berichts: *„Es ist davon auszugehen, dass die ländlichen Regionen (...) tendenziell stärker vom Strukturwandel betroffen sein werden als Agglomerationsräume“*. Diese Regionen sind bereits stark betroffen, und die Zahlen dazu liegen seit einiger Zeit vor! (vgl. Studien des Bundesamts für Raumentwicklung und Publikationen der SAB). Oder an einer andern Stelle (S. 16): *„In den IHG-Fördergebieten lag das (Bevölkerungs-) Wachstum 1980 – 2000 im Durchschnitt stets leicht über dem schweizerischen Mittel“*. Diese Aussage ist für die letzten 10 Jahre schlicht falsch!

In weiteren Abschnitten werden zwar an sich richtige Feststellungen gemacht, aber daraus keine oder eher fragwürdige Folgerungen gezogen. So z.B. auf Seite 24: *„Bei der Entwicklung der räumlichen Disparitäten ist eine Zunahme des interkantonalen Gefälles festzustellen, und zwar von zentralen zu peripheren Gebieten und von der Deutschschweiz zu den andern Sprachregionen. Gleichzeitig zeigt sich, dass Schweizer Grossregionen weniger dynamisch sind als ausländische Nachbarregionen. Für die Regionalpolitik des Bundes rücken deshalb diese Grossregionen (...) immer stärker in den Vordergrund. Insgesamt wird es zur Sicherung des nationalen Zusammenhalts zunehmend wichtig, die raumordnungspolitischen Instrumente vermehrt auf diese Herausforderungen auszurichten“*. Die räumlichen Disparitäten sind tatsächlich grösser geworden,

gleichzeitig aber auch komplexer. Es ist aber nicht einsichtig, wieso deshalb die Grossregionen gegenüber anderen Regionen eine derart prioritäre Stellung erhalten und noch weniger, was das zur Verbesserung der nationalen Kohäsion beitragen sollte.

Fazit: Die Problemanalyse, die der Vorlage zu Grunde liegt, enthält zwar einige interessante theoriegestützte Überlegungen und macht eine wertvolle Auslegeordnung, insgesamt geht sie aber zu wenig tief und vor allem werden die aktuellen Entwicklungsprobleme in grossen Teilen der Schweiz völlig verharmlost. Das vorgeschlagene Bundesgesetz über die Regionalpolitik bietet keine ausreichende Problemlösung für die geschilderten Herausforderungen.

b) Verfassungsgrundlagen der Regionalpolitik

Die Grundlage für die Regionalpolitik bilden gemäss Bericht und Gesetzesentwurf die Artikel 103 und 50 der Bundesverfassung plus weitere Artikel, in denen es um eine nachhaltige Entwicklung der Schweiz und ihrer Teilgebiete geht (z.B. Art. 104, 73). Damit ist im Prinzip gesagt, für welche Gebiete die Regionalpolitik in erster Linie konzipiert werden sollte, nämlich für die wirtschaftlich bedrohten!

Fazit: Bereits in den ersten Kapiteln des Vernehmlassungsberichts öffnet sich eine Kluft zwischen einerseits den Grundsätzen, auf welche sich die Neue Regionalpolitik beruft, und andererseits dem in der Folge vorgelegten Konzept, in dem auch die Agglomerationspolitik und die internationale Zusammenarbeit Platz finden sollen. Das vorgeschlagene Konzept der NRP vermag den Verfassungsauftrag namentlich von BV Art. 103 nicht zu erfüllen und muss deshalb zwingend korrigiert werden.

c) Beurteilung des bisherigen regionalpolitischen Instrumentariums

Bei den meisten der bisherigen regionalpolitischen Instrumente fehlt eine fundierte Evaluation. Besonders gravierend ist das im Fall des IHG, wo 1997 massgebliche Änderungen vorgenommen wurden. Die Aussage, wonach die bisherige Regionalpolitik den Ansprüchen der Zukunft nicht mehr genüge, ist im Prinzip also nicht belegt (wenn wahrscheinlich auch richtig).

Bezüglich IHG wird moniert (S. 9), dass das Ziel des Ausgleichs der Infrastrukturausstattung erreicht sei (man erinnert sich an den Spruch „die Schweiz ist gebaut“). Im gleichen Abschnitt wird weiter gesagt, dass „die Ausstattung mit öffentlichen Infrastrukturen für die wirtschaftliche Entwicklung zwar notwendig, aber nicht hinreichend ist“. Richtig, aber wie soll eine Neue Regionalpolitik wirken, wenn die Grundlagen für die Entwicklung in Form von öffentlichen Infrastrukturen nicht mehr vorhanden sind? Wie in andern Abschnitten ist auch hier die Feststellung zwar richtig (es braucht gute und den Bedürfnissen der Zeit angepasste Infrastrukturen), daraus werden aber keine schlüssigen Folgerungen abgeleitet, vielmehr soll das IHG mit der NRP abgeschafft und die Probleme im Infrastrukturbereich an die Kantone delegiert werden.

Fazit: Es ist ausserordentlich zu bedauern, dass die verschiedenen regionalpolitischen Instrumente und vor allem die Instrumente, die in den 90er Jahren revidiert oder neu geschaffen wurden (IHG mit der Fokussierung auf Entwicklungsinfrastrukturen, Regio Plus) nicht sorgfältig evaluiert wurden, bevor nun neue Vorschläge vorgelegt werden. Dabei wird vernachlässigt, dass eine gute Infrastrukturausstattung ein wesentlicher Beitrag zur Konkurrenzfähigkeit einer Region ist.

d) Ausführungen zu den (raumordnungs-) politischen Rahmenbedingungen

Im analytischen Teil wird ausführlich gezeigt, dass sich die Disparitäten zwischen den Kantonen in den letzten Jahren deutlich verstärkt haben. Die distributiven (Ausgleichs-) Ziele der bisherigen Regionalpolitik werden in der Folge aber an die NFA delegiert, ohne dass heute klar ist, wie dieses wichtige Reformprojekt letztlich ausgestaltet sein wird, d.h. ob die gesetzten Ausgleichsziele tatsächlich erreicht werden können.

Ähnlich im Bereich der öffentlichen Infrastrukturen und der Grundversorgung („Service public“): Das Problem wird zwar genannt, in der Folge aber an die NFA und an eine künftige Grundversorgungspolitik des Bundes delegiert. Im Moment ist jedoch völlig offen, welche Instrumente und Massnahmen der Bund zur Gewährleistung der flächendeckenden Grundversorgung vorbereitet und was die Kantone und die politischen Parteien dazu meinen. Sicher scheint im Moment höchstens, dass der Bund in diesem Bereich keine oder nur sehr wenig finanzielle Mittel in die Hand nehmen wird.

Auf die Tourismus-, die Agrar- und die Waldpolitik wird im Bericht zwar eingetreten, ohne aber zu erwähnen, dass in diesen Bereichen künftig für das Berggebiet im Allgemeinen weniger Mittel zur Verfügung stehen werden. Andere, z. T. entscheidende raumwirksame Politikbereiche wie die Verkehrspolitik, die Landesverteidigung, die Umweltpolitik oder die Raumplanung werden im Bericht gänzlich auf der Seite gelassen, obwohl sie für die Entwicklung des ländlichen Raums und des Berggebiets von ganz zentraler Bedeutung sind.

Fazit: Die Ausführungen zum (raumordnungs-) politischen Umfeld der NRP sind unvollständig und basieren im Falle von NFA und Grundversorgungspolitik auf Vermutungen. Da heute der Ausgang der Volksabstimmung über die NFA noch offen ist und seitens des Bundes noch keine kohärente Grundversorgungspolitik vorgelegt werden konnte, fehlt im Bericht ein Alternativszenario in diese Richtung.

e) Internationale Trends

Zentrale Ziele der neuen Regionalpolitik in andern OECD-Ländern und insbesondere in der EU sind nebst der Wettbewerbsfähigkeit die Nachhaltigkeit (d.h. Einbezug von sozialen und ökologischen Aspekten) und die nationale bzw. internationale Kohäsion. In der Schweiz soll sich die NRP demgegenüber einseitig auf ökonomische Ziele fokussieren. Wohl steht in den Vernehmlassungsunterlagen (Bsp. S. 61), dass auch nicht-ökonomische Projekte gefördert werden könnten, doch findet sich keine entsprechende Bestimmung im Entwurf des Gesetzestextes.

Fazit: Die NRP entspricht nur teilweise den internationalen Trends. Dies ist vor allem deshalb heikel, weil (1) die regionalpolitische Zusammenarbeit mit der EU und unsern Nachbarländern in den nächsten Jahren noch an Bedeutung gewinnen dürfte (vgl. Ausführungen unten zu Interreg) und weil (2) aus wissenschaftlichen Kreisen immer wieder darauf hingewiesen wird, dass den sozialen, kulturellen, politischen und auch ökologischen Rahmenbedingungen im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung einer Region eine grosse Bedeutung zukommt. Teilweise wird dies im Übrigen auf S. 78 des Berichts auch ausgeführt.

f) Bessere Koordination

Am Schluss des Kapitels 1.5 wird unter Berufung auf zwei Expertenkommissionen eine bessere vertikale und horizontale Koordination der verschiedenen raumwirksamen Politiken gefordert. Diese Forderung ist seit dem nationalen Forschungsprogramm „Regio“ in den 80er Jahren bekannt und sie wird immer wieder erhoben. Auf die zentrale Frage, wieso diese Koordination so schwierig ist und bisher nur selten gut funktioniert hat, wird leider nirgends vertieft eingegangen. Der Umstand, dass beispielhaft die Tourismus, Agrar- und Waldpolitik genannt werden, lässt ein ungutes Gefühl aufkommen. Die regionalpolitische Koordination hat bis anhin versagt. Die Vernehmlassung zum Seilbahngesetz sei hier als Beispiel genannt. In dieser Vernehmlassung, welche am 15. Dezember 2003 eröffnet wurde, wurde das IHG weiterhin als Finanzquelle für Seilbahnbauten genannt. Dies obschon zu diesem Zeitpunkt die Absicht des seco, auf Infrastrukturfinanzierung zu verzichten, genügsam bekannt war.

Fazit: Bevor die Koordination zwischen den verschiedenen raumordnungspolitischen Instrumenten und Massnahmen verbessert werden kann, müsste man sich einmal ernsthaft überlegen, welche politischen und administrativen Mechanismen die Zusammenarbeit erschweren.

g) Regionsbegriff

Der Begriff „Region“ wird in den Kapiteln 1.1 – 1.5 wie übrigens auch im Rest des Berichts sehr unpräzise und mit unterschiedlichen Inhalten verwendet. Manchmal steht er für Grossregionen, manchmal für Kantone, manchmal für Bergregionen nach IHG und dann wieder für irgendwelche räumliche Einheiten „zwischen“ den definierten staatlichen Ebenen.

Fazit: Es ist zumindest schwierig, ein konsistentes Konzept für eine Neue Regionalpolitik zu erstellen, wenn der wichtigste Begriff im Titel, die „Region“ nicht zu Beginn klar definiert wird. Im Bericht gibt es zwar verschiedene Ansätze dazu, diese werden jedoch nicht expliziert (vgl. auch Ausführungen zum Gesetz hinten).

h) Begriff der Regionalpolitik

Wie bereits der Begriff der Region unscharf verwendet wird, trifft dies auch auf den Begriff der Regionalpolitik zu. Im schweizerischen Kontext war die Regionalpolitik bis anhin als reine Berggebietspolitik (asymmetrische Regionalpolitik) verstanden worden. Neu soll sie aber in der Konzeption der NRP als flächendeckende Politik verstanden werden. Nur wird dies nirgends so deklariert. Durch die inhaltliche Neuausrichtung und Fokussierung auf eine rein ökonomische Sichtweise entspricht die NRP mehr einer regionalen Wirtschaftsförderungspolitik als einer Regionalpolitik im Sinne einer Strukturpolitik. Diese implizite Neudefinition ist mehr als eine Wortspielerei. Regionale Probleme sind Ausdruck tiefgreifender struktureller Probleme wie z.B. topographische Lage, Monostrukturen, Erreichbarkeit, geringer Anteil an erwerbsfähigen Personen, hohe Abhängigkeit von auswärtigen Firmenzentralen usw. Diese strukturellen Probleme können nicht mit einer auf kurzfristigen Erfolg angelegten Wirtschaftsförderungspolitik, welche in Vierjahresperioden angelegt werden soll, bekämpft werden.

Fazit: Die SAB fordert eine klare Fokussierung des Mitteleinsatzes der Regionalpolitik auf die Berggebiete und den ländlichen Raum. Nur so kann der Verfassungsauftrag namentlich von BV Art. 103 auch tatsächlich erfüllt werden.

3. Konzept der NRP (Bericht Kap. 1.6)

a) Vision

Die Vision der NRP betont die Bedeutung der wirtschaftlichen Dynamik, das Subsidiaritätsprinzip und die Rolle der Städte als Entstehungsort von Wachstumsimpulsen (Innovationen). Gleichzeitig geht die Vision von einem abgestimmten Set raumordnungspolitischer Massnahmen aus, mit dem die Funktionen Ausgleich, Versorgung, Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und Wachstumsimpulse abgedeckt sind – der letzte Punkt durch die NRP. Kernaufgabe der „komplementären“ NRP sei es demzufolge, Programme und Projekte von Regionen und Kantonen zur Stärkung von deren Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen. Dabei soll der Mitteleinsatz so konzentriert werden, dass „*sie den geförderten Regionen und Kantonen einen wesentlichen Beitrag zum wirtschaftlichen Strukturwandel und endogenen Wachstum erbringt*“.

Es bleibt hier wie auch später weitgehend offen, was in diesem Zusammenhang unter einem wesentlichen Beitrag zum wirtschaftlichen Strukturwandel zu verstehen ist. Geht es darum, den Strukturwandel erfolgreich zu bewältigen? Ist auch eine „passive Sanierung“ (s. Abschnitt 1.1 des Berichts) eine erfolgreiche Bewältigung des Strukturwandels? Was bedeutet in diesem Zusammenhang komplementär?

Fazit: Die Vision der NRP ist inhaltlich wie sprachlich sehr unpräzise und eignet sich schlecht als Orientierungshilfe. In Bezug auf die Grundannahme eines „funktionierenden Systems raumwirksamer Politiken des Bundes“ hat die „Vision“ im Übrigen eher einen utopisch-trügerischen als einen visionären Charakter.

b) Zielsetzung

Die NRP soll die Wettbewerbsfähigkeit von einzelnen Gebieten stärken und zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen beitragen. Dabei setzt sie auf die Wirkungskette Unternehmertum – Innovationsfähigkeit – Wertschöpfungssysteme (Cluster). Mit der neuen Zielformulierung werden also die hergebrachten Ziele der Schweizer Regionalpolitik (vgl. Zielsechseck aus dem NFP 5 Regio oder Zielsetzungen in der Botschaft zur Neuorientierung der Regionalpolitik von 1996) weitgehend aufgegeben und gleichzeitig geht man in eine teilweise andere Richtung als die übrigen OECD-Länder, indem die Nachhaltigkeit nur noch ein zweitrangiges Ziel ist (vgl. oben).

Ob diese einseitige Fokussierung auf die wirtschaftliche Entwicklung tatsächlich eine Entlastung der Regionalpolitik sein kann, ist fraglich. Auch bezüglich dieses Ziels wird der Erfolg letztlich in erster Linie von den Instrumenten und den eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen abhängen.

Fazit: Als konzeptionelle Grundlage der NRP sind ihre einseitig auf Wirtschaftswachstum ausgerichtete Zielsetzung und die Wirkungskette Unternehmertum – Innovationsfähigkeit – Wertschöpfungssysteme wenig tragfähig (siehe auch unten Abschnitt 3d) und es stellt sich die Frage, wie sich die NRP künftig von andern Bereichen der Wirtschaftspolitik (z.B. KMU-Förderung, Technologie- und Innovationspolitik) abgrenzt – zumal der räumliche Perimeter ja geöffnet werden soll (s. nächster Abschnitt).

c) Räumlicher Ansatz

Die NRP soll einerseits flächendeckend und bezüglich Geltungsbereich flexibel konzipiert werden, auch um den zunehmenden Verflechtungen von Gesellschaft und Wirtschaft und den daraus entstehenden funktionalen Räumen besser gerecht zu werden. Auf der andern Seite sollen die Mittel für die vier Raumtypen Agglomerationen, Berggebiete und ländliche Räume, besonders potenzialschwache Talschaften sowie Grenzräume reserviert werden. Generell soll den Kantonen in der Festlegung des Perimeters der NRP mehr Gewicht zu kommen.

Insgesamt sind die Ausführungen in diesem Abschnitt in sich widersprüchlich und vor allem stehen sie im Widerspruch zu Art. 103 der Bundesverfassung, welcher andernorts ja als Verfassungsgrundlage der NRP bezeichnet wird. Bezeichnend diesbezüglich die folgende Passage: „Die wesentlichsten Kriterien der räumlichen Förderungswürdigkeit in der Umsetzung der NRP werden – mit Ausnahme der Agglomerationsmodellvorhaben (sic!) – sein, ob (1) von Programmen und Projekten ein wesentlicher Nutzen für ländliche Regionen, Berggebiete und Grenzregionen erwartet werden kann und ob (2) innerhalb dieser Gebiete selbst eine räumliche Konzentration des Mitteleinsatzes auf ihre eigenen Regionen mit den grössten Potenzialen nachgewiesen wird“. Für die Agglomerationsmodellvorhaben sollen also die vorab ökonomischen Ziele nicht gelten (vgl. auch unten) und im Berggebiet und im ländlichen Raum sollen die Mittel auf die Gebiete mit den grössten Potenzialen konzentriert werden!

Fazit: Der räumliche Perimeter der NRP ist weitgehend unklar und die vorgeschlagenen Kriterien wie auch die räumlichen Förderschwerpunkte stehen teilweise in Widerspruch zu Art. 103 der Bundesverfassung („Förderung wirtschaftlich bedrohter Gebiete“).

d) Drei Strategien

Die Ziele der NRP sollen mit drei Strategien erreicht werden: (1) Förderung von Unternehmertum, Innovationen und Wertschöpfungssystemen, (2) verstärkte horizontale Koordination der raumwirksamen Politiken des Bundes sowie (3) intensiviertere Raumbesichtigung und Offensive in der Aus- und Weiterbildung der Akteure in der Regionalförderung. Zentral dabei ist die Strategie (1) zur Stärkung der Wirkungskette Unternehmertum – Innovationsfähigkeit – Regionale Wertschöpfungssysteme (Cluster), während die beiden andern Strategien eher flankierenden Charakter haben.

Bezüglich Strategie (1) ist zu sagen, dass in dieser Hinsicht für die Regionalförderung bzw. die Regionalpolitik zweifellos Handlungsbedarf besteht. Unternehmertum, Innovationen und Wertschöpfungssysteme können sich in strukturschwachen Gebieten wie im Berggebiet und ländlichen Raum jedoch nur entfalten, wenn die Rahmenbedingungen dazu vorhanden sind. Solange die komparativen Standortnachteile des Berggebiets und des ländlichen Raums (z.B. schlechte Erreichbarkeit, Erschliessungskosten, höhere Transportkosten, fehlende bzw. falsch qualifizierte Arbeitskräfte, Brain Drain etc.) nicht reduziert werden, wird diese Strategie in weiten Teilen des Berggebiets auf sehr steinigem Boden fallen – dies lässt sich übrigens auch aus den präsentierten guten Beispielen ableiten.

In der regionalwirtschaftlichen Diskussion entsprechend umstritten ist im Übrigen die Cluster-Strategie. Ein Cluster kann nicht einfach in eine Region implantiert werden.

Ein Cluster entsteht in der Regel um bereits in der Region vorhandene Betriebe. Die staatliche Förderhilfe kann sich lediglich darauf beschränken, geeignete Rahmenbedingungen z.B. durch die Vernetzung von Akteuren via Informationsveranstaltungen u.ä. zu schaffen. Im Expertenbericht wurde ein Cluster in Zürich, im Vernehmlassungsbericht ein Cluster in Bern als Beispiele erwähnt. Dies beweist, dass die Cluster-Strategie im Berggebiet nur sehr schwer zu realisieren ist.

In der Vernehmlassungsvorlage wird davon ausgegangen, dass die Probleme in den Berggebieten und dem ländlichen Raum in erster Linie mit mehr Unternehmertum und mehr Innovation gelöst werden könnten. Die Annahme, dass es in Berggebieten und ländlichen Regionen an Unternehmertum fehle, müsste jedoch zuerst noch belegt werden, ebenso müsste zumindest kurz darauf eingegangen werden, unter welchen (regionalen) Voraussetzungen Unternehmertum zum gewünschten Erfolg führt und wie diese Voraussetzungen verbessert werden können. In den Bergregionen mangelt es nicht an Unternehmern. Diese haben jedoch auf Grund der strukturellen Voraussetzungen weniger Marktpotenzial als ihre Konkurrenten in günstigeren Standorten. Genau das ist der Grund, warum eine Regionalpolitik nicht lediglich Wirtschaftsförderungspolitik sondern auch Strukturpolitik sein muss.

Fazit: Strategie (1) wird ihre Wirkung nur entfalten können, wenn die materiellen und immateriellen Rahmenbedingungen in den strukturschwachen Regionen verbessert werden und für Gebiete, in denen diese Rahmenbedingungen fehlen bzw. ungenügend sind, enthält dieser Abschnitt im Grunde genommen keine Strategie.

Strategie (2) zur Verbesserung der horizontalen Koordination auf der Ebene Bund ist wichtig – die aufgezeigten Massnahmen zur Umsetzung der Strategie sind aber dürftig, wohl nicht zuletzt auch, weil man die Ursachen der oft schwierigen und selten funktionierenden Koordination (vgl. oben Abschnitt 2f) nicht benennt.

Strategie (3) zur Förderung des Wissenssystems Regionalentwicklung und der Aus- und Weiterbildung ist dringend nötig, leider fehlen auch hier Vorschläge zur Umsetzung dieser Strategie weitgehend.

4. Vorschläge zur Umsetzung (Bericht Kap. 1.7)

a) Einheitliche rechtliche Grundlage

Als Grundlage für die NRP, d.h. für die Mehrjahresprogramme, die Agglomerationsvorhaben, die Stiftung Regionalentwicklung und die Vorschläge zur Verbesserung der vertikalen Koordination (vgl. unten) soll ein neues, offen gehaltenes Gesetz geschaffen werden.

Fazit: Die Schaffung einer gemeinsamen gesetzlichen Basis für die Regionalpolitik des Bundes ist eine Forderung der SAB und ist grundsätzlich zu unterstützen. Auf die Inhalte des Gesetzesvorschlags wird unten im Detail eingetreten.

b) Good Governance – Tripartite Konferenz

Mit der NRP sollen die Zusammenarbeit und die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen neu geregelt werden. Die Basis dafür sind eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, d.h. im Allgemeinen der Kantone, neue Instrumente wie z.B. Programm- und Projektvereinbarungen sowie die Schaffung einer „Tripartiten Konferenz“, wobei hier mehrere Varianten zur Diskussion stehen (s. S. 45f).

Fazit: Grundsätzlich gehen die Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in die richtige Richtung – wir kommen in den folgenden Abschnitten noch darauf zurück.

Bezüglich einer neuen Tripartiten Konferenz plädieren wir für das Modell 1, ohne im Moment festzulegen, ob und wann die neue Tripartite Konferenz ländlicher Raum und Berggebiet in eine grosse tripartite Konferenz gemäss Modell 3 überführt werden soll. Modell 1 ist gegenüber Modell 2 vorzuziehen, weil damit die politische Repräsentanz und die Kontinuität besser gewährleistet ist.

c) Mehrjahresprogramme

Die Mehrjahresprogramme sollen durch den Bund zusammen mit den Kantonen erarbeitet und durch das Bundesparlament genehmigt werden. Die räumlichen und thematischen Schwerpunkte sind gemäss Vernehmlassungsunterlagen weitgehend offen. Die Programme werden über Programmvereinbarungen (zwischen Bund und Kantonen) und Projektvereinbarungen (zwischen Kantonen und Projektträgern) gesteuert. Letztlich werden also in erster Linie die Kantone bestimmen, was wo gemacht wird.

Die Gefahr ist dabei gross, dass ein Grossteil der Mittel für die Mehrjahresprogramme nicht in den Berggebieten und im ländlichen Raum eingesetzt werden, wo es besonders nötig wäre: (1) gibt es keine Verpflichtung dazu und (2) sind die Kriterien seitens des Bundes so angedacht, dass strukturschwache Regionen von vornherein Schwierigkeiten haben werden, sie zu erfüllen (vgl. dazu auch Abschnitt 3c „räumlicher Ansatz“).

Auf der andern Seite eröffnet der Hinweis, dass der Bund auch künftig Programme wie das Regio Plus zur Förderung des wirtschaftlichen Strukturwandels im ländlichen Raum im Rahmen der Mehrjahresprogramme durchführen kann, interessante Möglichkeiten. Allerdings ist dies im Gesetz nirgends festgehalten.

Die Mehrjahresprogramme sind aber nicht nur aufgrund ihrer inhaltlichen Stossrichtung für die Berggebiete und den ländlichen Raum heikel. Auch die geplanten Abläufe wecken Fragen:

- Kann die Erarbeitung von Mehrjahresprogrammen durch die Kantone und den Bund mit einem vernünftigen Aufwand geleistet werden oder läuft dies aufgrund des grossen horizontalen und vertikalen Koordinationsbedarfs auf eine letztlich von niemandem gewünschte Bürokratisierung hinaus?
- Was geschieht, wenn das Parlament am Schluss der ganzen Übung die Mehrjahresprogramme aus Spargründen ablehnt? Die Regionalpolitik hängt durch diese Lösung sehr stark nicht nur von der Grosswetterlage, sondern von der tagespolitischen Witterung ab.
- Wie ist garantiert, dass die Mehrjahresprogramme eine gewisse Kontinuität der Wirkung erzielen? Der Aufbau von neuen Netzwerken und die Entstehung und Umsetzung von Innovationen haben einen Rhythmus, der sich zumeist nicht an vierjährige Legislaturperioden hält.

Dass der Bundesrat übrigens in Zukunft jährlich 200 Mio. Fr. an die EU-Kohäsionspolitik zahlen will (Bilaterale II), während er für seine eigene Regionalpolitik nur noch 30 Mio. Fr. zur Verfügung stellen will, ist ein Affront für die Berggebiete und den ländlichen Raum.

Fazit: In der vorliegenden offenen Formulierung von Artikel 1 des Gesetzesentwurfes muss befürchtet werden, dass die Mittel aus den Mehrjahresprogrammen in Zukunft vermehrt anderen Adressaten, namentlich den Agglomerationen und dem Mittelland zukommen könnten. Es handelt sich hierbei um Mittel, welche bisher in erster Linie für das Berggebiet und andere strukturschwache Regionen reserviert waren. Eine derartige Umverteilung würde weder der Verfassung noch den politischen Vorstössen, die zur Revision geführt haben, entsprechen.

Wenn nicht die Mittel für die Mehrjahresprogramme deutlich erhöht werden, wird der Outcome des ganzen Konstrukts gering sein, da es nur funktioniert, wenn zur Erarbeitung der Programme und Vereinbarungen und zu deren Kontrolle bei den Kantonen eine zusätzliche Administration aufgebaut wird.

Die SAB als Vertreterin der Berggebiete kann den Mehrjahresprogramme nur unter folgenden Bedingungen zustimmen:

- 1. Es gibt gesetzliche Garantien, dass die vorhandenen Mittel zum Nutzen wirtschaftlich benachteiligter und/oder bedrohter Berggebiete und ländlicher Räume eingesetzt werden.*
- 2. Die Mittel des Bundes werden auf mindestens 60 Mio. pro Jahr erhöht.*
- 3. Um die Kontinuität der Regionalpolitik insgesamt zu erhöhen, wird die Möglichkeit für Programme mit einer längern Laufzeit als vier Jahre geschaffen.*
- 4. In speziellen Fällen sollen auch Projekte unterstützt werden können, die nie völlig eigenwirtschaftlich funktionieren werden (z.B. fallen auch Regionalparks in diese Kategorie)*
- 5. In speziellen Fällen sollen auch Projekte und Programme unterstützt werden können, bei denen es zwar um die Verbesserung der Qualität einer Region als Wirtschafts- und Lebensraum, aber nicht direkt um die Schaffung von Arbeitsplätzen geht.*

d) Modellvorhaben in den Agglomerationen

Im Rahmen der Mehrjahresprogramme möchte der Bund künftig auch Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit in und unter den Agglomerationen unterstützen. Diese können auch im Berggebiet liegen, müssen aber nicht. Sie haben zumeist eine Zielsetzung, die den Vorgaben der NRP nur teilweise entspricht.

Die SAB stellt sich keinesfalls gegen die Unterstützung von Agglomerationen. Sachlich und vor allem rechtlich gehört diese jedoch nicht in die NRP, zumindest solange sich das neue Gesetz auf Art. 103 BV abstützt und die Zielsetzung der NRP auf Innovationsförderung und die Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen fokussiert werden soll, sowie nur knappe finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

Fazit: Die SAB anerkennt die berechtigten Anliegen der Agglomerationen. Diese sind jedoch grundsätzlich verschieden von den Problemen der Berggebiete und des ländlichen Raumes. Die SAB lehnt deshalb eine weitgehende Integration der Agglomerationspolitik, wie sie in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen wird, in die Regionalpolitik entschieden ab. Sie würde es auf der anderen Seite unterstützen, wenn der Bund für die Agglomerationen eigene Massnahmen wie z.B. das europäische Programm URBAN vorsehen würde. Dies aber nicht zu Lasten der Berggebietspolitik!

e) Grenzübergreifende Zusammenarbeit

Die verschiedenen grenzübergreifenden Programme und Initiativen der EU (vorab Interreg) sollen in die NRP aufgenommen werden. Zwar werden die Ziele dieser Programme weitgehend durch die EU definiert und gehen über die Förderung von Unternehmertum, Innovation und Wertschöpfungssysteme hinaus. Der Bund bzw. das Seco möchten künftig aber nur noch Projekte unterstützen, die diesen Zielen der NRP entsprechen. Dies nicht zuletzt, um Grenzregionen nicht anders zu behandeln als die übrigen Regionen der Schweiz. Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass auch die EU in ihren Programmen künftig vermehrt ökonomische Prioritäten setzen wird.

Heute gehört die ganze Schweiz zum Interreg-Perimeter (IR IIIB und IIIC) und z.B. die Zentralschweiz beteiligt sich an einigen Projekten, die nicht oder nur indirekt die ökonomischen Ziele der NRP verfolgen. Dies wäre künftig nicht mehr möglich und es stellt sich die Frage, wie die EU darauf reagieren wird, wenn die Schweiz bezüglich der Beteiligung an Interreg (einmal mehr) einen Sonderzug fahren will („Rosinenpickerei“). Auf der andern Seite wäre es eine wenig taugliche Architektur der NRP, wenn sowohl bezüglich Agglovorhaben (s. oben) wie auch bezüglich internationalen Programmen die neuen Hauptziele unterlaufen werden.

Fazit: Für die Teilnahme der Schweiz an Programmen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit ist – falls nötig – eine eigene Rechtsgrundlage zu schaffen, die sich auf die einschlägigen Artikel in der BV abstützt und mit der es möglich wird, dass sich Schweizer Partner besser als bis anhin an diesen Programmen beteiligen können.

f) Besonders periphere Gebiete

Zur Lösung der Problematik von besonders peripheren und potenzialschwachen Räumen sollen die Kantone zusammen mit dem Bund Strategien entwickeln. Der Bund würde diese Strategien im Rahmen seiner Sektoralpolitiken und teilweise auch im Rahmen der NRP (über die neue Stiftung) unterstützen. Weder wird im Bericht jedoch gesagt, wie gross diese peripheren Gebiete in der Schweiz sind (zwischen den Zeilen ist zu lesen, dass es sich hier aus Sicht des Bundes nur um ein paar wenige Täler handelt), noch gibt es einen Vorschlag für ein inhaltliches Konzept, was in diesen Räumen getan werden sollte. Vielmehr werden die heiklen Fragen und die Verantwortung in diesem Bereich an die Kantone bzw. die Zukunft abgeschoben.

Fazit: Für die Gebiete, die durch die Globalisierung von Gesellschaft und Wirtschaft seit einigen Jahren besonders negativ betroffen sind, legt der Bericht keine inhaltliche Strategie vor. Dies ist ein Rückschritt gegenüber der momentanen Regionalpolitik und entspricht nicht den Vorgaben in der Bundesverfassung für die Regionalpolitik. Im Rahmen der neuen Mehrjahresprogramme ist in erster Priorität ein Programm für diese besonders strukturschwachen Räume zu definieren und dazu sind die nötigen Mittel (schätzungsweise 10 – 12 Mio. CHF pro Jahr) zu reservieren.

g) Stiftung Regionalentwicklung

Der IHG-Fonds bzw. die ausgestellten IH-Darlehen des Bundes sollen in eine neue Stiftung überführt werden, an der sich auch die Kantone, die im IHG-Perimeter liegen, mit ca. einem Drittel oder 0.6 Milliarden Franken beteiligten (ab 2006 bis ca. 2029). Damit soll gewährleistet werden, dass das in den letzten knapp 30 Jahren

geäußertes Kapital des Bundes künftig gewinnbringend angelegt werden kann und (samt Erträgen) weiterhin für den ursprünglichen Zweck, d.h. die Förderung des Berggebiets, zur Verfügung steht.

Die geförderten Initiativen, Programme und Vorhaben müssen den Zielen und Vorgaben der NRP entsprechen, sollen vornehmlich im heutigen IHG-Perimeter angesiedelt sein, und im Allgemeinen gemeinde- bzw. regionsübergreifend angelegt sein. Infrastrukturen sollen nur noch in Ausnahmefällen, d.h. wenn es sich um integrierende Bestandteile eines förderwürdigen Wertschöpfungssystems handelt, unterstützt werden. Grundsätzlich ist vorgesehen, dass die Stiftung auch Betriebsbeiträge an regionale Entwicklungsträger (wie z.B. die heutigen Bergregionen) ausschütten kann.

Die Stiftung ist also nicht gedacht (und wäre finanziell auch nicht in der Lage) die Problematik der ungenügenden oder zu erneuernden Infrastrukturen im Berggebiet (z.B. touristische Transportanlagen oder Siedlungsinfrastrukturen) anzugehen. Dazu kommt, dass im Moment völlig unklar ist, nach welchen Kriterien die „Entwicklungsinfrastrukturen, die ein Bestandteil eines Wertschöpfungssystems sind“ (vgl. Art. 13 Gesetzentwurf) abgegrenzt werden sollen – letztlich ist jedes Schulhaus Teil eines Wertschöpfungssystems!

Es ist davon auszugehen, dass die Kantone künftig wohl deutlich mehr bezahlen müssen als bisher: Erstens ihre Beiträge an die Stiftung, zweitens ihre eigenen Beiträge an Vorhaben zur Entwicklung von Bergregionen und drittens die Beiträge an Infrastrukturen, die der Bund künftig nicht mehr übernehmen will – oder dann werden diese Infrastrukturen nicht erneuert!

Im Weiteren stellt sich die Frage, was geschieht, wenn die bisher über das IHG gewährten Darlehen nicht zurückbezahlt werden. Werden die „faulen“ Darlehen, für die eigentlich Bund und Kantone haften, auch in die Stiftung einfließen? Oder nur teilweise? Inwieweit werden Gemeinden und privaten Träger haften müssen? Und wie verlässlich sind die vorgenommenen Modellrechnungen zur Äufnung des Stiftungskapitals, in denen davon ausgegangen wird, dass es nur Verluste in der Grössenordnung von 30 Mio. CHF (= 2,5 %) geben wird?

Fazit: Die Stiftung Regionalentwicklung wird nur unter zwei Bedingungen funktionieren:

a) Die über das IHG bezahlten Darlehen müssen tatsächlich wie geplant zurückfliessen, d.h. die Gemeinden und die übrigen (privaten) Träger müssen in der Lage sein, dies zu tun.

b) Die Kantone müssen sie sowohl konzeptionell wie finanziell tragen. Dies wird allerdings schwierig sein, solange das fiskalische Prinzip („wer zahlt, soll bestimmen und profitieren“) für den einzelnen Kanton nur sehr begrenzt gilt (Problem des Mittelabflusses).

Neben der Stiftung braucht es im Bereich Infrastrukturerneuerung weitere Instrumente bzw. Mittel. Oder dann wird das Kapital der Stiftung so stark erhöht, dass sie pro Jahr deutlich mehr Mittel (schätzungsweise 60 bis 80 Mio. CHF) einsetzen kann.

Um auf der andern Seite die Stiftung zu entlasten, müssen so viele Aufgaben wie möglich in die Mehrjahresprogramme verschoben und gleichzeitig deren Mittel erhöht werden. So z.B.:

- Programm zu Gunsten der potenzielschwachen Räume (vgl. oben),
- (touristische) Infrastrukturprogramme für das Berggebiet,
- Offensiven in der Aus- und Weiterbildung und zur Bekämpfung des Brain Drain.

5. Weitere Bemerkungen zum Bericht (Kap. 3)

a) Personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone

Im Bericht wird davon ausgegangen, dass es weder beim Bund noch bei den Kantonen zusätzliche Stellen brauchen wird, um die NRP umzusetzen und zu vollziehen. Die Kantone müssten zwar mit einem erhöhten Personalbedarf rechnen, doch könnten sie diesen u.a. durch internen Stellenabbau decken (!). Angesichts des Aufwands, welcher der Systemwechsel mit sich bringt, angesichts der neuen Aufgaben, die auf die Kantone zukommen und angesichts der neuen Stiftung, die geschaffen werden soll, ist diese Aussage nicht haltbar. Oder sie wäre höchstens haltbar, wenn vermehrt Aufgaben an externe Stellen übertragen werden – die allerdings auch wieder direkt oder indirekt durch die öffentliche Hand finanziert werden müssen.

Fazit: Die Ausführungen in diesem Abschnitt zeugen von wenig Sensibilität des Bundes gegenüber den Kantonen.

b) Finanzielle Auswirkungen auf Bund und Kantone (s. auch Kap. 1.7.8 des Berichts)

Mit vielen Zahlen wird gezeigt, dass die Kosten der NRP für den Bund geringer ausfallen werden und die „Kantone zu keinen ungewollten zusätzlichen Ausgaben“ gezwungen werden (S. 77). Gleichzeitig würden die Finanzhilfen, die insgesamt gewährt werden könnten, deutlich zunehmen (s. Tabelle 5 S. 56). Dieses „Ei des Kolumbus“ (mehr Nutzen, weniger Kosten) wird, wenn es zu Ende gedacht wird, jedoch nur unter folgenden Bedingungen funktionieren:

- Die Kantone zahlen mehr als bisher.
- Die über das IHG gewährten Darlehen fließen aus dem Berggebiet an die Stiftung zurück.

Fazit: Die Ausführungen und Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen mögen für den Bund stimmen, für die Kantone und letztlich auch für die Empfänger der regionalpolitischen Fördermittel aller Voraussicht nach nicht!

c) Volkswirtschaftliche Beurteilung der Vorlage

In diesem letzten Kapitel des Vernehmlassungsberichts wird nochmals das grundlegende Konzept der NRP vorgestellt. Dabei wird unter anderem auch aufgezeigt, welche zentrale Bedeutung den (regionalen) Rahmenbedingungen zukommt und es werden einige diesbezüglich wichtige Faktoren wie z.B. Humankapital, Produktions- und Kommunikationsinfrastrukturen, Kultur, etc. erwähnt. Weiter wird gesagt (S. 78), dass „gute Rahmenbedingungen als Leistungsvoraussetzung einer Region den Charakter eines öffentlichen Gutes“ haben und es wird darauf hingewiesen, dass es sehr schwierig sei, diese Rahmenbedingungen zu verbessern.

Fazit: Im ersten und im letzten Abschnitt des Vernehmlassungsberichts wird relativ schlüssig gezeigt, vor welchen Schwierigkeiten strukturschwache Berggebiete und ländliche Regionen in Folge der Globalisierung heute stehen und welche anspruchsvolle Aufgabe es für die Politik darstellt, in diesen Gebieten eine nachhaltige Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft zu ermöglichen. Bei welchen Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren angesetzt werden müsste, wird einigermaßen deutlich – leider bleibt letztlich weitgehend offen, wie der Bund dies mit seiner Neuen Regionalpolitik bewerkstelligen wird!

III Spezifische Bemerkungen

Art. 1 Gegenstand und Zweck

Dieser Gesetzesartikel ist in der vorgeschlagenen Form nicht akzeptabel. Die SAB unterstützt zwar eine Zweiteilung in ein Mehrjahresprogramm und in die Stiftung Regionalpolitik. Die Ausdehnungen des Geltungsbereichs und damit die Verwässerung der Regionalpolitik auf die Zusammenarbeit in und unter den Agglomerationen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit muss jedoch entschieden zurückgewiesen werden. Die Modellvorhaben der Agglomerationspolitik konnten auch bis anhin vom Bund gefördert werden. Es ist nicht einsichtig, warum diese nun in die vorliegende Vorlage integriert werden sollen. Dies ist allein schon wegen der beschränkt verfügbaren Mittel der NRP nicht möglich. Sinnvoll ist hingegen, wenn Modellvorhaben der Städte und Agglomerationen mit Vernetzungen ins Berggebiet und in den ländlichen Raum koordiniert sowie teilweise auch organisatorisch gemeinsam bearbeitet werden.

Es ist unklar, welches die „spezifischen Entwicklungsprobleme des Berggebiets und des ländlichen Raumes“ sind. Falls die Ausscheidung dieser Gebiete bei den Kantonen liegen soll, besteht die Gefahr, dass die Kantone sehr unterschiedliche Kriterien anwenden. Einige heute geförderte Räume namentlich im agglomerationsnahen Raum könnten somit von den Kantonen als nicht mehr förderungswürdig eingestuft werden. Dies würde gegenüber der heutigen Situation einen wesentlichen Rückschritt bedeuten. Die SAB schlägt deshalb vor, dass die heute bereits eingeführte Abgrenzung des ländlichen Raumes nach Regio Plus verwendet wird.

Ferner ist der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit erklärungsbedürftig. Es zeigte sich im Laufe der Entstehungsgeschichte des vorliegenden Gesetzesentwurfes, dass auch Mitglieder der Expertenkommission unter diesem Begriff nicht das gleiche verstehen. Die SAB stellt sich auf den Standpunkt, dass beispielsweise auch die Infrastrukturausstattung einer Region zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit beiträgt. Touristische Regionen ohne entsprechende Infrastrukturen wären beispielsweise nicht konkurrenzfähig. Eine Region ohne Angebot für die Schulbildung oder den öffentlichen Verkehr wäre für die Einheimischen ebenso unattraktiv. Bedauerlicherweise spricht sich der erläuternde Bericht über diese zentralen Fragen nicht aus.

Neuer Formulierungsvorschlag:

1 Dieses Gesetz regelt die Gewährung von Finanzhilfen an ~~inländische oder grenzüberschreitende~~ Vorhaben:

a. die innerhalb des Berggebietes und des ländlichen Raumes eine kantonale, überkantonale ~~oder nationale~~ Ausrichtung haben oder die Zusammenarbeit ~~in und unter den Agglomerationen~~ und zwischen den Agglomerationen ~~dieser~~ und dem ländlichen Raum verbessern (grossräumige Regionalpolitik);

b. die eine kommunale, überkommunale, regionale oder überregionale Ausrichtung haben und in Gebieten realisiert werden, die spezifische Entwicklungsprobleme und Entwicklungsmöglichkeiten des Berggebietes und des ländlichen Raumes aufweisen (kleinräumige Regionalpolitik).

2 Es soll dadurch die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Gebiete stärken, zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen beitragen und einen Beitrag an die dezentrale

Besiedelung des Landes leisten.

Art. 2 Grundsätze

In Artikel 2 sind jene Passagen zu streichen, welche auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hinweisen resp. welche Selbstverständlichkeiten sind. Dass die Agglomerationen die Entwicklungsmotoren sind, ist eine Selbstverständlichkeit (welche auch belegt, dass sie nicht förderungswürdig im Sinne der Regionalpolitik sind). Der entsprechende Hinweis sollte deshalb ersatzlos aus dem Gesetzesentwurf gestrichen werden. Hingegen gehört die verstärkte vertikale Zusammenarbeit (Tripartite Konferenz) bereits in diesen Grundsatzartikel.

Neuer Formulierungsvorschlag:

Die Regionalpolitik beruht auf folgenden Grundsätzen:

- a. Das Berggebiet und der ländliche Raum ~~sowie die Gebiete, welche in grenzüberschreitenden Vorhaben mitwirken~~, leisten eigenständige Beiträge zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.*
- b. ~~Die funktionsfähigen Agglomerationen und die regionalen Zentren bilden die Entwicklungsmotoren.~~*
- c. Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung wird berücksichtigt.*
- d. Die Kantone sind die zentralen Ansprechpartner des Bundes.*
- e. Die Bundesstellen pflegen untereinander und mit in- und ausländischen Institutionen und Organisationen eine enge Zusammenarbeit.*
- f. Bund, Kantone, Regionen und Gemeinden stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab.*

Art. 3 Finanzhilfen

Unsere Überlegungen betreffs Agglomerationspolitik und grenzüberschreitender Zusammenarbeit gelten analog in Artikel 3.

Neuer Formulierungsvorschlag:

1 Finanzhilfen können gewährt werden an die Vorbereitung, die Durchführung und die Evaluierung von inländischer und grenzüberschreitender Initiativen, Programmen und Projekten, die der gross- und kleinräumigen Regionalpolitik dienen.

2 Finanzhilfen werden nur gewährt, wenn diese Vorhaben:

- a. das unternehmerische Denken und Handeln in einem Gebiet fördern;*
- b. die Innovationsfähigkeit in einem Gebiet stärken;*
- c. regionale Potenziale ausschöpfen und Wertschöpfungssysteme aufbauen;*
- d. Gebiete mit bescheidenen wirtschaftlichen Potenzialen fördern.*
- e. die Zusammenarbeit unter öffentlichen und privaten Institutionen verbessern; oder*
- f. ~~der Verbesserung der Zusammenarbeit in und unter den Agglomerationen sowie~~ zwischen den Agglomerationen und dem ländlichen Raum dienen.*

Art. 4 Flankierende Massnahmen

Wir sind mit dem vorgeschlagenen Artikel einverstanden. Es handelt sich hierbei um alte Anliegen, welche schon lange einer Problemlösung harren und nun endlich zielgerichtet angepackt werden sollten.

Art. 5 Bedingungen und Auflagen

Artikel 5 verlangt, dass sich auch die Projektträger angemessen mit eigenen Mitteln zu beteiligen haben. Dieses Anliegen ist durchaus berechtigt. In der Vernehmlassungsvorlage wird davon gesprochen, dass die maximale Höhe der Bundesbeteiligung bewusst offen gehalten wird, um eine grösstmögliche Flexibilität zu gewährleisten. Wir gehen davon aus – in Übereinstimmung mit Aussagen seitens der Bundesverwaltung – dass auch in Zukunft die Bundeshilfe nur ausnahmsweise mehr als 50% betragen wird. Dieser Maximalsatz ist umgekehrt von entscheidender Bedeutung für die Kantone. Wir werden auf diese Thematik in Zusammenhang mit der Stiftung Regionalentwicklung näher eingehen.

Art. 6 Förderschwerpunkte

Die Neue Regionalpolitik nimmt für sich in Anspruch, nicht mehr top-down sondern bottom-up angelegt zu sein. Den Kantonen soll dabei eine Schlüsselrolle zufallen. Es ist deshalb entscheidend, dass die Kantone bei der Festlegung der Förderschwerpunkte gebührend mitsprechen können.

Art. 7 Rahmenkredit

In der Vernehmlassungsvorlage wird von einer Grössenordnung für das Mehrjahresprogramm von rund 30 Mio. Fr. pro Jahr gesprochen. Die SAB erachtet diese Mittel als ungenügend. Geht man davon aus, dass die Gruppe 80 (80 Mio. Fr. in vier Jahren) in der Konzeption der Neuen Regionalpolitik ein Programmbestandteil sein könnte, dann würde allein dieser Programmteil jährlich 20 Mio. Fr. bedingen. Die SAB fordert deshalb, dass die Mittel auf mindestens 60 Mio. Fr. aufgestockt werden: Infrastrukturprogramm ca. 20 Mio. Fr., Programm zur einzelbetrieblichen Förderung ca. 10 Mio. Fr., Programm für potenzielschwache Regionen ca. 10 Mio. Fr., Programm zur Stärkung der branchenübergreifenden Kooperation ca. 10 Mio. Fr., Aus- und Weiterbildungsoffensive ca. 5 Mio. Fr., regionales Informationssystem ca. 5 Mio. Fr.

Gemäss Art. 7, Abs. 3 kann der Bundesrat zudem die Form und die Höchstsätze der Finanzhilfe festlegen. Dieses Vorgehen schafft einerseits eine genügende Flexibilität, andererseits erlaubt es dem Bundesrat auch, seinen Mitteleinsatz durch die Reduktion der Höchstsätze zu vermindern. Um eine grössere Planungssicherheit v.a. auch für die in Zukunft auf der operativen Ebene federführenden Kantone zu ermöglichen, fordert die SAB die Festlegung einer verbindlichen Bandbreite von 40 - 60%.

Neuer Formulierungsvorschlag:

3 Der Bundesrat legt gestützt auf die Förderschwerpunkte und den Rahmenkredit die Form ~~und Höchstsätze~~ der Finanzhilfen fest. Der Höchstsatz beträgt in der Regel 40-60%.

Art. 8 Umsetzung

Die SAB ist mit dem in Absatz 1 skizzierten Vorgehen einverstanden. Die SAB lehnt jedoch die Integration der Agglomerationsprojekte in die Regionalpolitik ab und fordert deshalb die ersatzlose Streichung von Absatz 2.

Neuer Formulierungsvorschlag:

~~2 Für Vorhaben nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe f wird das Umsetzungsverfahren~~

~~im Mehrjahresprogramm geregelt.~~

Art. 9 Evaluierung der Mehrjahresprogramme

Die SAB ist mit dem vorgeschlagenen Artikel einverstanden.

Art. 10 Regionen

Artikel 10 regelt die Stellung der Regionen und nimmt dabei weit gehend Rücksicht auf die bestehenden so genannten IHG-Regionen. Den Kantonen steht es aber frei, eine neue Regionalisierung vorzunehmen. Als Kriterium sollen die „spezifischen Entwicklungsprobleme und Entwicklungsmöglichkeiten des Berggebietes und des ländlichen Raumes“ dienen. Gerade dieses Kriterium ist aber unklar definiert und dürfte von den Kantonen unterschiedlich interpretiert werden. Die SAB erachtet es deshalb als sinnvoller, hier die bestehende und bewährte Abgrenzung des ländlichen Raumes gemäss Bundesbeschluss Regio Plus zu verwenden. Damit fallen sowohl alle Bergregionen als auch die regionalen Zentren in den Geltungsbereich des Gesetzes.

Neuer Formulierungsvorschlag:

~~1 Die kleinräumige Regionalpolitik ist auf jene Gebiete beschränkt, die spezifische Entwicklungsprobleme und Entwicklungsmöglichkeiten des Berggebietes und des ländlichen Raumes aufweisen.~~ die Berggebiete und den ländlichen Raum beschränkt.

Art. 11 Stiftung

Die SAB ist mit der vorgeschlagenen Lösung zur Einrichtung einer Stiftung Regionalentwicklung einverstanden. Diese Lösung erlaubt es, den Berggebieten und dem ländlichen Raum langfristig die Mittel aus dem IH-Fonds zu erhalten.

Art. 12 Aufgaben

In Artikel 12 werden einige heikle Themen der Neuen Regionalpolitik aufgegriffen.

In Absatz 2 werden die sogenannten potenzielschwachen Gebiete angesprochen. Es wird dabei offen gelassen, um welche Gebiete es sich handelt. Die Behandlung dieser Thematik läuft auf einen Rückzug des Bundes aus der Verantwortung für die strukturschwachen Regionen des Landes heraus. Diese Haltung ist so nicht akzeptabel und widerspricht der Bundesverfassung (BV Art. 103). Die SAB fordert, dass der Bund im Rahmen des Mehrjahresprogramms prioritär ein Programmpaket für derartige potenzielschwache Räume vorbereitet.

Mit Absatz 3 wird implizit ausgesagt, dass die heute bestehenden und etablierten Bergregionen nicht mehr die alleinigen Partner des Bundes in der Regionalpolitik sind. Dieses Vorgehen birgt die Gefahr einer Multiplikation der Akteure und damit auch eines unkoordinierten Vorgehens in den Regionen. Eine wesentliche Errungenschaft der bisherigen Regionalpolitik war die Etablierung der Regionen mit ihren Geschäftsstellen, welche über ihre Regionalen Entwicklungskonzepte zu einer koordinierten und nachhaltigen Entwicklungspolitik beitrugen. Diese Errungenschaft wird mit Absatz 3 aufs Spiel gesetzt. Damit widerspricht sie dem expliziten Ziel einer verstärkten sektorübergreifenden Partnerschaft und Koordination (vgl. z.B. Art. 13 Abs. 1 Bst. c).

In Absatz 3 wird ferner die Höhe der Bundesbeteiligung bewusst offen gelassen. Dies wird mit dem Streben nach grösstmöglicher Flexibilität begründet. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass auch in Zukunft die Finanzhilfe der Stiftung nicht mehr als 50% betragen wird. Diese Frage ist für die Kantone entscheidend. Sollte der Höchstsatz in der Praxis nämlich tatsächlich auf 50% festgelegt werden, müssten die Kantone sich voraussichtlich zweimal finanziell beteiligen. Einmal durch ihre Mitteleinlage in die Stiftung und einmal durch die subsidiäre Kofinanzierung der Projekte. Sollte also die Variante mit der Kantonseinlage in den Fonds weiter aufrecht erhalten werden, müsste hier in Art. 12 der Höchstsatz entsprechend angepasst werden und zwar auf 67% (Bundeseinlage + Kantonseinlage). Die übrigen 33% wären dann von Dritten, insbesondere den Empfängern der Finanzhilfe zu leisten.

In Art. 12, Abs. 4 wird die Schaffung eines Förderpreises genannt. Dieser Förderpreis ist unseres Erachtens eine rein operative Massnahmen, welche nicht in ein Bundesgesetz gehört sondern im Anhang zur Stiftung zu regeln ist. Die SAB vergibt übrigens bereits seit 1996 selber einen derartigen Förderpreis.

Art. 13 Bedingungen und Einschränkungen

In Abs. 1 von Art. 13 wird auf Art. 3, Abs. 2 verwiesen. Bst. f des besagten Artikels bezieht sich auf die Agglomerationen. Die Zusammenarbeit mit den Agglomerationen soll über das Mehrjahresprogramm und nicht über die Stiftung geregelt werden. Es ist deshalb zu präzisieren, dass hier nur Art. 3, Abs. 2, Bst. a – e gemäss unserer revidierten Fassung zur Anwendung gelangt.

In Abs. 1, Bst. b wird die wichtige Frage der Infrastrukturförderung aufgegriffen. Die SAB teilt die Auffassung des Bundes nicht, wonach „die Infrastruktur im Berggebiet gebaut sei“. Die Infrastruktur leistet einen wesentlichen Beitrag zur regionalen Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Der Erneuerungsbedarf der Infrastruktur wird seitens des seco massiv unterschätzt. Alleine einige Zahlen im Bereich der touristischen Infrastruktur vermögen dies zu untermauern. In den Seilbahnen der Schweiz sind heute rund 2,2 Mrd. Fr. investiert. Eine Erneuerung einer Seilbahn kostet als Faustregel dreimal mehr als deren ursprüngliche Erstellung. Nach Ablauf der Konzessionen sind in der Regel alle 20 Jahre Neubauten erforderlich. D.h. dass der Erneuerungsbedarf in den nächsten 20 Jahren auf rund 6,6 Mrd. Fr. geschätzt werden kann. Ohne diese Seilbahnen wären aber zahlreiche Regionen der Berggebiete schlicht nicht überlebens- und schon gar nicht wettbewerbsfähig, da der Tourismus oft ihr wichtigstes ökonomisches Standbein darstellt. Auch die Siedlungsinfrastruktur wie etwa die Wasserver- und entsorgung, die Bildungseinrichtungen usw. weisen einen beträchtlichen Erneuerungsbedarf auf. Neue technologische Fortschritte bedingen zudem auch entsprechende Neuinvestitionen. Die Grundhypothese der Neuen Regionalpolitik, dass derartige Infrastrukturinvestitionen in Zukunft über die NFA und die Grundversorgungspolitik sicher gestellt werden können ist unhaltbar. Die Grundversorgungspolitik wird keine zusätzlichen Umverteilungsmechanismen generieren. Der Bericht des Bundesrates zum Service public vom 23. Juni 2004 zeigt zwar wohl Leitlinien auf, stellt aber keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung. Auf der anderen Seite haben die Kantone entgegen den Annahmen des seco nicht zusätzliche Mittel zur Verfügung, um auch noch weitere Aufgaben bewältigen zu können. Mit der NFA müssen sie nämlich bereits zusätzliche Aufgaben alleine bewältigen (leider wird oft vergessen, dass das A in NFA nicht für Ausgleich sondern für Aufgaben steht). Gemäss aktuellsten Modellberechnungen werden zudem die Finanzströme zu Gunsten der

einkommensschwachen Kantone wesentlich geringer ausfallen, als in der ursprünglichen Vernehmlassungsvorlage prognostiziert. Es ist deshalb kritisch zu hinterfragen, ob sich die Neue Regionalpolitik wirklich einseitig auf die Wettbewerbsfähigkeit ausrichten soll.

Absatz 2 knüpft die Unterstützung durch die Stiftung an die Kapitaleinlagen der Kantone. Nach Ansicht der SAB ist dieses Vorgehen nur unter zwei Bedingungen zulässig (vgl. Ausführungen zu Art. 14):

1. Die Kantone erhalten aus der Stiftung Globalbeiträge nach vereinbarten Quoten zugesichert
2. Die maximale Förderhöhe wird auf 67% festgelegt (und nicht 50%).

Neuer Formulierungsvorschlag:

1 Die Stiftung berücksichtigt neben den Grundsätzen nach Artikel 2 und den Voraussetzungen nach Artikel 3 Absatz 2 Bst a – e bei der Erfüllung ihrer Aufgaben folgende Bedingungen und Einschränkungen:

a. Sie unterstützt in erster Linie Initiativen, Programme und Projekte, die Innovations- oder Modellcharakter aufweisen, dazu beitragen regionale Potenziale auszuschöpfen und einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten.

b. ~~Sie sorgt dafür, dass nur Investitionen in Entwicklungsinfrastrukturen unterstützt werden, die Bestandteil eines Wertschöpfungssystems sind.~~ Sie unterstützt Infrastrukturvorhaben, welche zur nachhaltigen Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der entsprechenden Region beitragen.

c. sie trägt den Zielen der raumrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes und der Raumplanung Rechnung.

2 Die Stiftung unterstützt nur Vorhaben aus Kantonen, die ihre jährlichen Einlagen in das Stiftungskapital erbracht haben.

Art. 14 Stiftungskapital

So begrüßenswert die Idee einer Stiftung ist, sie hat mit einem zentralen Problem zu kämpfen. Im Fonds werden im Jahr 2006 nur rund 200 Mio. Fr. liegen. Der Fonds wird seinen theoretischen Bestand von 1,2 Mrd. Fr. (Bundesanteil) erst im Jahr 2030 erreichen. Damit stellt sich die Frage, wie bis dahin eine jährliche Finanzhilfe von rund 40 Mio. Fr. sicher gestellt werden kann. Der Bund behilft sich hier insbesondere der Kantone. Die Kantone sollen eine Einlage von insgesamt 600 Mio. Fr. leisten. Nach dem in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Modell hätte der einzelne Kanton jedoch keinerlei Gewähr, dass er dafür auch wieder Mittel in einem vergleichbaren Umfang zurück erhält, denn die Kompetenz über die Mittelverteilung liegt beim Stiftungsrat resp. der Geschäftsstelle.

Sollte die Kofinanzierung durch die Kantone die Vernehmlassung überstehen, müsste deshalb ein anderes Modell innerhalb der Stiftung gefunden werden. Die Kantone sollten z.B. ihren Bedürfnissen entsprechende Globalbudgets erhalten. Die derzeitige offene Formulierung des 3. Kapitels des Gesetzesentwurfs lässt diese Möglichkeit durchaus zu.

Angesichts der absehbaren Kritik seitens der Kantone schlägt die SAB bezüglich Stiftungskapital eine andere Lösung vor (siehe Frage 5 des ergänzenden Fragenkatalogs).

Art. 15 Vermögensbewirtschaftung

Gemäss Artikel 15 legt die Stiftung die ihr übertragenen Mittel an den Finanzmärkten gewinnbringend an. Diese Strategie ist einerseits korrekt, da sie die Bewirtschaftung der Mittel erlaubt. Andererseits unterliegt sie auch den Gefahren der Finanzmärkte. Die derzeitigen Erfahrungen z.B. mit den Pensionskassen dürfen sich in der Regionalpolitik nicht wiederholen. Es ist deshalb unabdingbar, dass der Bundesrat eine Garantieleistung erbringt. In Artikel 15 ist eine entsprechende Bestimmung einzubauen.

Art. 16 Betriebsmittel

Keine Bemerkungen

Art. 17 Übergangsbestimmungen

Keine Bemerkungen

Art. 18 Vollzug

Keine Bemerkungen

Art. 19 Zusammenarbeit

Keine Bemerkungen

Art. 20 Rechtsschutz

Keine Bemerkungen

Art. 21 Aufhebung bisherigen Rechts

In Artikel 21 wird das IHG erwähnt. Dies ist korrekt. Verschwiegen wird damit aber – so wie im gesamten Bericht – dass weitere regionalpolitische Instrumente, welche auslaufen, nicht erneuert werden sollen. Namentlich handelt es sich dabei um den Bundesbeschluss zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, den Bundesbeschluss Regio Plus und das Bundesprogramm Interreg III. Einigen Hinweisen seitens der Verwaltung ist auch die Absicht zu entnehmen, dass das vorliegende Bundesgesetz über Regionalpolitik auch ein Ersatz für das Bundesprogramm InnoTour sein solle. Die SAB ist der entschiedenen Auffassung, dass der vorliegende Vernehmlassungsentwurf kein angemessener Ersatz für die angesprochenen Instrumente ist. Interreg gehört als integrationspolitisches Programm nicht in die Regionalpolitik. Das Programm InnoTour ist eine rein sektoralpolitische Massnahme der Tourismuswirtschaft und sollte eigentlich durch ein noch zu schaffendes Tourismusförderungsgesetz abgestützt werden. Es darf nicht sein, dass dieses Programm auch in das neue regionalpolitische Gesetz einbezogen wird, nur weil der Dienst für Tourismus dem gleichen Ressort im seco unterstellt ist. Für die bisherigen Zielsetzungen des Bonny-Beschlusses (einzelbetriebliche Förderung) sowie von Regio Plus (branchenübergreifende Kooperation) sind mittels Mehrjahresprogrammen entsprechende Ersatzmassnahmen vorzusehen.

Anhang: Stiftung Regionalentwicklung

Punkt A 1.4: Die SAB fordert eine Fokussierung der Regionalpolitik auf den ländlichen Raum und die Bergregionen. Entsprechend kann nicht die KdK Ansprechpartner des Bundes sein. Vielmehr müsste dies eine erweiterte Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) sein. Zudem wird in diesem Punkt von „Fühlungsnahme“ gesprochen. Diesen Begriff gibt es in der schweizerischen Gesetzgebung nicht und er dürfte so nicht verwendet werden. Korrekt wäre „Anhörung“.

Betreffs Zusammensetzung des Stiftungsrates ist die SAB im Übrigen der Überzeugung, dass eine optimale Vertretung der verschiedenen Interessen nur bei einer höheren Zahl von Sitzen – mindestens 12 – gewährleistet werden kann. Die SAB erwartet dabei als politische Vertretung der Berggebiete ebenfalls mindestens einen Sitz zugesprochen zu erhalten.

Punkt B 1.i: Höhe von 500'000 Fr. in Kompetenz der Geschäftsstelle ist viel zu hoch angesetzt. 100'000 Fr. genügen (entsprechen einem Jahresgehalt).

Punkt C 2.1 Höchstsätze der Finanzhilfe: Siehe Ausführungen weiter oben.

IV Ergänzender Fragenkatalog

Vorbemerkung: Die SAB stellt fest, dass der Fragenkatalog bewusst suggestiv angelegt wurde. Es liegt die Vermutung nahe, dass dieser Fragenkatalog so gestaltet wurde, um einen möglichst grossen Dissens unter den Stellungnahmen zu erzielen. Die SAB legt deshalb grossen Wert auf die Feststellung, dass bei der Auswertung der Stellungnahmen nicht einfach die „Kreuzchen“ gezählt werden dürfen, sondern dass auch die qualitativen Argumente in die Auswertung einfließen müssen.

Alternative Szenarien

1. Alternative: Keine direkte Regionalpolitik neben der NFA und den Sektoralpolitiken

Sind Sie der Ansicht, dass gemessen an der NFA und den Sektoralpolitiken künftig keine direkte Regionalpolitik weitergeführt werden sollte?

Zutreffendes ankreuzen:

JA NEIN

Wir bitten Sie, Ihre Beurteilung kurz begründen:

Die drei skizzierten Alternativen bieten keine Antworten auf die heutigen Probleme in weiten Teilen des Berggebiets und des ländlichen Raums. Der Verfassungsauftrag an die Regionalpolitik des Bundes, festgehalten unter anderem in Art. 103 der BV, würde bei dieser Alternativen missachtet. Ausserdem sind diese Alternativen asymmetrisch und auch deshalb nicht akzeptabel: Alternativen für eine deutliche Verstärkung des regionalpolitischen Instrumentariums des Bundes fehlen! Die NFA muss zudem zuerst noch die Hürde der Volksabstimmung nehmen.

2. Alternative: Überführung des IHG-Fonds in eine Stiftung Regionalentwicklung als einzige künftige regionalpolitische Massnahme des Bundes

Sind Sie der Ansicht, dass sich der Bund bei der Neuausrichtung der Regionalpolitik auf eine Überführung des IHG-Fonds in eine öffentlich-rechtliche Stiftung Regionalentwicklung beschränken sollte?

Zutreffendes ankreuzen:

JA NEIN

Bitte Ihre Beurteilung kurz begründen:

Die Mittel aus der Stiftung ermöglichen für sich alleine genommen keine zielgerichtete Regionalpolitik, welche diesen Namen verdient. Der Anspruch der NRP, flexibel auf neue Herausforderungen reagieren zu können, würde somit hinfällig. In der politischen Diskussion besteht zudem die Gefahr, dass Regionalpolitik kein Thema mehr ist. Diese Gefahr kann gebannt werden durch das Mehrjahresprogramm. Das Parlament muss sich alle vier Jahre mit regionalpolitischen Fragen beschäftigen.

3. Alternative: Überführung des IHG-Fonds in eine Stiftung Regionalentwicklung und Schliessung von gewissen instrumentellen Lücken durch kleinere, zeitlich beschränkte Massnahmen

*Sind Sie der Ansicht, dass der Bund bei der Neuausrichtung der Regionalpolitik den IHGFonds in eine öffentlich-rechtliche Stiftung Regionalentwicklung überführen und einzelne Instrumente, wie der BB zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete („Bonny- Beschluss“) oder eine neue Massnahme INTERREG IV, ergänzen sollte?
Zutreffendes ankreuzen:*

JA NEIN

Bitte Ihre Beurteilung kurz begründen:

Gemäss Vorschlag der SAB sollten die Elemente des Bonny-Beschlusses im Mehrjahresprogramm aufgenommen werden. Interreg ist hingegen ein Instrument der Integrationspolitik und muss ohnehin unabhängig von der NRP weiter geführt werden.

Zentrale Fragen zur Vernehmlassungsvorlage Neue Regionalpolitik

1. **Einzelbetriebliche Förderung:** *Teilen Sie die Ansicht, dass künftig auf einzelbetriebliche Förderungsmassnahmen verzichtet wird?*

Zutreffendes ankreuzen:

JA NEIN

Bitte Ihre Beurteilung kurz begründen:

Es erscheint paradox, dass der Bundesrat einerseits eine Vorlage vorlegt, welche sich sehr stark auf die Wirtschaftsförderung fokussiert, gleichzeitig aber eine der wichtigsten Massnahmen zur Wirtschaftsförderung abgeschafft werden soll.

Beispielsweise im Jurabogen hat sich die Förderung von Einzelbetrieben über den BB zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete oftmals bewährt – nicht nur als regionalpolitisches Instrument, sondern auch als Instrument der KMU-Politik. Dies liegt im Übrigen auch daran, dass Einzelbetriebsförderung oft gezielter und somit effizienter erfolgen kann als die Förderung von Netzwerken, bei denen immer ein Teil der Mittel in die Koordination und an Trittbrettfahrer abfliesst.

Wir sind der Überzeugung, dass die einzelbetriebliche Förderung weiterhin möglich sein muss. Sie muss aber vermehrt in den regionalen Kontext eingebettet werden. D.h. dass die Synergien zwischen den verschiedenen Förderinstrumenten besser genutzt und Überschneidungen beseitigt werden sollten. Wir schlagen vor, dass die einzelbetriebliche Förderung konkret Inhalt eines Programms innerhalb des Mehrjahresprogramms sein muss.

2. Räumliche Zweiteilung: Erachten Sie diese räumliche Zweiteilung des Mitteleinsatzes als zweckmässige Lösung für die künftige Regionalpolitik?

Zutreffendes ankreuzen:

JA NEIN

Bitte Ihre Beurteilung kurz begründen:

Die SAB ist mit der grundsätzlichen Auftrennung zwischen Stiftung und Mehrjahresprogramm aus den erwähnten Gründen einverstanden. Sie lehnt jedoch eine räumliche Zweiteilung des Mitteleinsatzes entschieden ab. Sowohl die Mehrjahresprogramms als auch die Stiftung Regionalentwicklung sollen sich ausschliesslich auf den Perimeter der Berggebiete und des ländlichen Raumes konzentrieren (+/- Regio Plus-Perimeter). Die regionalpolitischen Mittel sind äusserst bescheiden. Eine Verwässerung durch eine Ausweitung des Geltungsbereiches ist deshalb inakzeptabel. Die Mittel müssen vielmehr auf die Problemregionen im Berggebiet und ländlichen Raum konzentriert werden.

Die SAB stellt sich damit keineswegs gegen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit oder die Förderung von Modellvorhaben der Agglomerationspolitik. Diese beiden Politikbereiche haben aber eine gänzlich andere Ausrichtung und Motivation als die Regionalpolitik (im Sinne einer Berggebietspolitik). Bei den Modellvorhaben der Agglomerationspolitik stehen institutionelle Arrangements im Vordergrund. Wenn der Bund eine effektive Agglomerationspolitik aufbauen will, soll er dies tun, aber nicht zu Lasten der bisherigen Regionalpolitik. Die Agglomerationen verdienen eine eigentliche Agglomerationspolitik, welche diesen Namen auch trägt. Und dazu braucht es wesentlich mehr Mittel. Selbst die Avanti-Vorlage mit ihren rund 300 Mio. Fr. pro Jahr wurde von der Stadt Zürich abgelehnt, da sie der Stadt zu wenig nutze. Der Bund könnte z.B. ein Programm analog zur europäischen Initiative URBAN lancieren, um gezielt die Probleme der Agglomerationen anzugehen.

Die grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist ein Instrument der Integrationspolitik und nicht der Regionalpolitik. Dies wurde deutlich bestätigt durch die Zwischenevaluation von Interreg III. Die Themen innerhalb des Programmes Interreg werden zudem durch die EU vorgegeben und sind wesentlich breiter gefächert, als die Themen innerhalb der Neuen Regionalpolitik. Die Kantone sowie weitere wichtige an der Umsetzung von Interreg beteiligte Partner wehren sich deshalb zu Recht gegen eine Integration von Interreg in die Neue Regionalpolitik. Auch dies zeigte sich deutlich in der Zwischenevaluation von Interreg III.

3. Potenzialarme Talschaften des Berggebiets: Beurteilen Sie das in Kapitel 1.7.6 sowie in der Abbildung 14 des Vernehmlassungsberichtes skizzierte Vorgehen als richtig und zweckmässig?

Zutreffendes ankreuzen:

JA NEIN

Bitte Ihre Beurteilung kurz begründen:

Die drängenden Probleme der sogenannten „potenzialarmen Talschaften“ werden mit diesem Vorschlag nicht angegangen, sondern an die Kantone und die Zukunft delegiert. Dies ist nicht akzeptabel, zumal es sich dabei nicht nur um einige wenige Täler handelt (vgl. aktuelle Zahlen zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in den Bergregionen).

Unter Führung des Bundes und mit Einbezug der Kantone ist für diese Gebiete raschmöglichst ein spezielles Mehrjahresprogramm zu erarbeiten, ähnlich z.B. der „Gruppe 80“. Dabei geht es nicht darum, diese Gebiete mittels einer wissenschaftlichen Analyse parzellenscharf abzugrenzen. Es müssen vielmehr Wege aufgezeigt werden, wie die Regionen ihre Entwicklung selber gezielter beeinflussen können (Schaffung eines Instrumentensets / Werkzeugkastens, fördern von zukunftsorientierten Prozessen in den Regionen u.ä.). Es bleibt somit jeder Region selber überlassen, ob sie die entsprechende Hilfeleistung in Anspruch nehmen will oder nicht. Gleichzeitig muss die Revision des NHG mit der die Schaffung von neuen Natur- bzw. Regionalparks ermöglicht wird, in den nächsten Monaten an die Hand genommen werden (was Nota Bene wieder einmal den Bedarf nach einer verstärkten sektorübergreifenden Koordination untermauert!).

4. Tripartite Zusammenarbeit Bund – Kantone - Gemeinden:

(a) Beurteilen Sie den Vorschlag als richtig, dass vorerst eine kurz- und mittelfristige, eventuell provisorische Lösung angestrebt wird?

Zutreffendes ankreuzen:

JA NEIN

Bitte Ihre Beurteilung kurz begründen:

Analog zur Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) ist so rasch als möglich eine tripartite Konferenz für das Berggebiet und den ländlichen Raum zu schaffen, die dann eventuell später in eine grosse tripartite Konferenz überführt wird. Heute fehlt für die Berggebiete und den ländlichen Raum ein vertikales Koordinationsgremium, welches einen direkten und institutionalisierten Kontakt zwischen den Gemeinden, Kantonen und dem Bund ermöglichen würde. Die SAB erachtet diese neue Konferenz auch als ein wichtiges Instrument zur besseren Koordination der Sektoralpolitiken und als geeignetes Instrument zur frühzeitigen Beseitigung von Konflikten in der vertikalen Zusammenarbeit sowie im Bereich Agenda-Setting.

Die TAK ist derzeit naturgemäss stark mit agglomerationsspezifischen Themen beschäftigt. Eine Vermischung mit Berggebietsanliegen wäre deshalb heute nicht sinnvoll. Oder wie es der derzeitige Präsident der TAK und Berner Regierungsrat Werner Luginbühl ausdrückte: „die TAK ist noch ein zartes Pflänzlein“. Längerfristig solle aber eine einzige Tripartite Konferenz angestrebt werden. Diese Einheitslösung würde es auch ermöglichen, die viel beschworene Partnerschaft Stadt – Land im Dialog zu pflegen.

(b) Welches der zwei vorgestellten kurz- bis mittelfristig realisierbaren Zusammenarbeitsmodelle bevorzugen Sie und warum?

Bevorzugtes Modell ankreuzen:

Modell 1: Tripartite Konferenz ländlicher Raum und Berggebiete (Ja)

oder

Modell 2: Ad hoc Konferenzen mit politischen Vertretern bei Bedarf (Nein)

Bitte Ihre Wahl kurz begründen:

Für die SAB kommt einzig das Modell 1 in Frage. Einzig dieses Modell erlaubt eine entsprechende politische Repräsentanz des Gremiums. Eine solche Konferenz könnte im Übrigen auch ohne neue gesetzliche Grundlage, abgestützt nur auf BV Art. 50 und das Postulat Stadler geschaffen werden, denn auch die TAK wurde einzig gestützt auf BV Art. 50 geschaffen.

5. Kantonale Kofinanzierung: Sind Sie einverstanden mit dem Grundsatz der kantonalen Kofinanzierung der Stiftung und der Annahme, dass diese ebenfalls die Hälfte der Bundesfinanzierung bzw. ein Drittel des Stiftungskapitals beizusteuern haben?

Zutreffendes ankreuzen:

JA NEIN

Bitte Ihre Beurteilung kurz begründen:

Nach Ansicht der SAB ist dieses Vorgehen nur unter zwei Bedingungen zulässig (vgl. Ausführungen zu Art. 14):

1. Die Kantone erhalten aus der Stiftung Globalbeiträge entsprechend ihren Bedürfnissen zugesichert
2. Die maximale Förderhöhe wird auf 67% festgelegt (und nicht 50%).

In der Frage der kantonalen Kofinanzierung wird naturgemäss die Haltung der Kantone entscheidend sein. Erste Signale insbesondere aus der Westschweiz weisen darauf hin, dass die Kantone die Kofinanzierung mehrheitlich ablehnen werden. Die SAB schlägt deshalb folgendes Alternativmodell vor: Die Mittel aus dem IH-Fonds (1,2 Mrd. Fr.) werden aufgestockt durch die Einlage von 3,1 Mio. Swisscom Aktien. Der Bund besitzt derzeit 44 Mio. Aktien. Die Aktien sind in der Rechnung des Bundes zum Nennwert von Fr. 1 enthalten. Derzeit haben die Aktien einen Kurswert von rund 420 Fr. Durch die Einlage von 3,1 Mio. Aktien (7% der Aktien des Bundes) kann so das Stiftungskapital auf 2,5 Mrd. Fr. aufgestockt werden. Dies ermöglicht jährliche Auszahlungen in der Höhe von rund 75 Mio. Fr. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass die Stiftung bereits ab dem Jahr 2007 mit dem vollen Kapital starten kann. Die Einlage der Swisscom Aktien lässt sich damit begründen, dass die Berggebiete und der ländliche Raum bei der Liberalisierung überproportional betroffen waren. Der Bund bleibt auch bei dieser Lösung Mehrheitsaktionär der Swisscom (heute 62,7%, neu 55,7%). Buchhalterisch wird die Bundesrechnung mit einer einmaligen Ausgabe von 3,1 Mio. Fr. belastet.

Wir gehen davon aus, sehr geehrter Herr Bundespräsident, dass Sie unseren Anliegen gebührend Beachtung schenken und sind gerne bereit, unsere Position in einem konstruktiven Dialog näher zu erläutern.

Mit freundlichen Grüßen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:

Der Direktor:

Dr. Theo Maissen

Thomas Egger