

Orientierungslose Neuausrichtung der Regionalpolitik

Rahmengesetz zur neuen Regionalpolitik (NRP)

10. April 2006

Nummer 13

7. Jahrgang

dossierpolitik

Orientierungslose Neuausrichtung der Regionalpolitik

Das Wichtigste in Kürze

Der Bundesrat will mit einem Rahmengesetz zur Neuen Regionalpolitik (NRP) und Mehrjahresprogrammen ab 2008 die verschiedenen bisherigen regionalpolitischen Förderinstrumente zusammenfassen und auf die Förderung regionaler Zentren und deren Wettbewerbsfähigkeit fokussieren. Die Kosten belaufen sich auf jährlich 70 Mio. Franken zuzüglich Steuerausfällen für Einzelunternehmen von etwa 100 Mio. Franken.

Position von economiesuisse

Diese Finanzmittel sind schlecht investiert, auch wenn die Vorlage Verbesserungen im Vergleich zur bisherigen Regionalpolitik vorschlägt. Denn mit der NRP läuft die Schweiz Gefahr, in eine kaum Erfolg versprechende Industriepolitik einzusteigen und neue Begehrlichkeiten zu schüren. Das widerspricht dem Geiste des Neuen Finanzausgleichs (NFA), der den Kantonen die Mittel und Verantwortung für ihre Standortqualität überträgt und mit dem Härtefonds ein zusätzliches regionalpolitisches Instrument schafft. Da die Erfolgsbilanz der bisherigen Regionalpolitik unbefriedigend ist, setzt sich die Wirtschaft dafür ein, dass über die finanziell und juristisch viel wichtigere Sektorpolitik zusammen mit weniger administrativen Belastungen die Rahmenbedingungen für die unternehmerische Initiative und Innovation in Randregionen verstärkt werden.

Ausgangslage

Bis in die 70er-Jahre tolerierte oder förderte die Politik die Abwanderung aus wirtschaftsschwachen Regionen, bevor der Bund begann, regionale Strukturpolitik zu betreiben, die namentlich mit der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung des Landes beitragen soll. Seit 1970 entstand eine Vielzahl von Fördermassnahmen, die der Bundesrat nun in der Neuen Regionalpolitik (NRP) in einem Rahmengesetz zusammenfassen und ab 2008 in Mehrjahresprogrammen finanzieren will. Da die Rechtsgrundlagen der bisherigen Instrumente zum Teil 2006 auslaufen, sollen sie bis zum Inkrafttreten der NRP 2008 verlängert und entsprechend finanziert werden.

1.1 Die Grundzüge der NRP

Der Weg zur NRP war steinig. Mehrere Expertengutachten, Vernehmlassungen und schliesslich eine Arbeitsgruppe aus EVD und Kantonsvertretern verwässerten die ursprünglich ordnungspolitisch ausgerichtete Reform. Das Resultat dieses politischen Prozesses sieht vor, dass die Regionalpolitik die Berggebiete, den weiteren ländlichen Raum sowie die Grenzregionen fördern soll, d.h. praktisch alle Gebiete ausserhalb der Agglomerationen.

Gemäss Bundesrat¹ soll die NRP die Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit dieser Regionen steigern, um so einen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den geförderten Regionen zu leisten, die dezentrale Besiedlung zu erhalten und die regionalen Disparitäten abzubauen. Diese Ziele soll die NRP über die Beachtung von fünf Grundsätzen erreichen:

- Bund beschränkt sich auf Anschubfinanzierung und Anreizpolitik und setzt Eigenleistung der Kantone, namentlich die Nutzung endogener Potenziale voraus;
- NRP konzentriert sich auf regionale Zentren als über eine kritische Masse verfügende Entwicklungsmotoren;
- Fokussierung auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit – soziale und ökologische Dimension wird bei Umsetzung berücksichtigt;
- Kantone sind die zentralen Ansprechpartner des Bundes für die NRP und stellen die Zusammenarbeit mit den Regionen sicher;
- Bundesstellen koordinieren ihre raumwirksamen Politiken untereinander und mit dem Ausland.

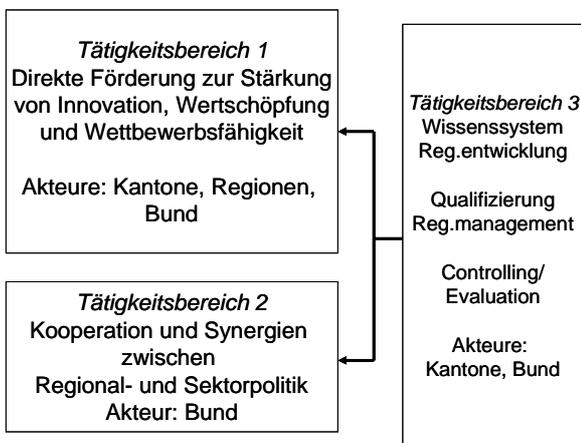
¹ Geschäft 05.080, BBI 2006 231 ff.

1.2 Tätigkeitsbereiche der NRP

Die NRP sieht drei Tätigkeitsbereiche vor:

- Direkte Förderung zur Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit;
- Kooperation und Synergien zwischen Regionalpolitik und Sektoralpolitiken;
- Wissenssystem Regionalentwicklung.

Bild 1: Tätigkeitsbereiche der NRP



Quelle: BBI 2006 258

Erstens sollen etwa 80 Prozent der Finanzmittel in die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit strukturschwacher Regionen fließen. Hier geht es um die Unterstützung der Entwicklungsinfrastruktur, die Verbesserung der Voraussetzungen für unternehmerische Eigeninitiative, die Stärkung der Innovationskraft durch Förderung des Wissenstransfers zwischen Privaten einerseits und zum Staat andererseits, Koordination der Know-how-Infrastruktur mit den Bedürfnissen der regionalen Wirtschaft, Unterstüt-

zung des Aufbaus von (Wissens-)Clustern als regionale Wertschöpfungssysteme.

Zweitens soll die Wirkung der Projekte zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch das Nutzen von Synergien, die dank einer verstärkten Zusammenarbeit von Bundes- und kantonalen Stellen bei querschnittsorientierten Konzepten (NFA, Grundversorgung, Infrastruktur usw.) und bei der Sektorpolitik möglich sind, erhöht werden.

Um drittens Regionen lernfähiger, kreativer und innovativer zu machen, soll das Wissensmanagement im Bereich der Regionalentwicklung gestärkt werden. Das umfasst die Verbesserung der Qualifikation der wichtigen Akteure des Regionalmanagements, den Aufbau einer Netzwerk-Servicestelle beim Bund sowie eines Kompetenzverbands Regionalwissenschaften. Damit sollen die Regionen die steigenden Anforderungen einer auf Qualitäts- statt geografischen Voraussetzungen basierenden Vergabe von Fördermitteln erfüllen.

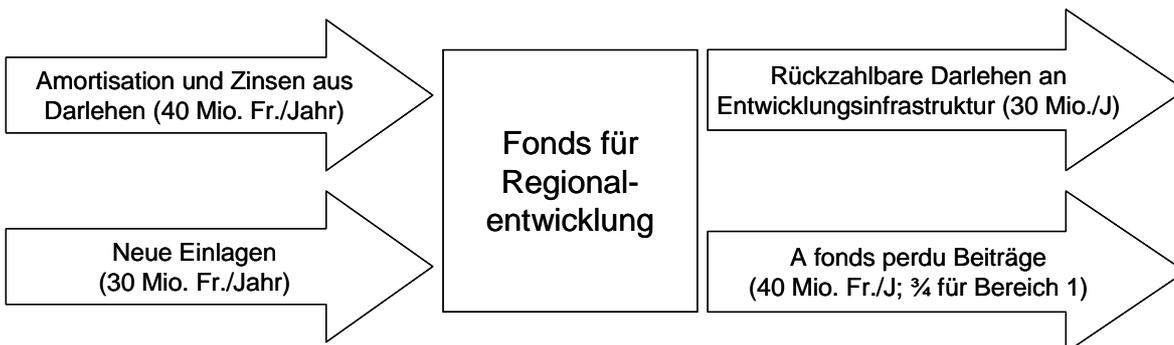
1.3 Instrumente der NRP: Darlehen, A-fonds-perdu-Beiträge und Steuererleichterungen

In die NRP will der Bund zukünftig jährlich 70 Mio. Franken investieren. Davon sollen 40 Mio. Franken für A-fonds-perdu-Beiträge für Projekte aus den drei Tätigkeitsbereichen sowie 30 Mio. Franken als Zinsvorteil bei Darlehen für die Entwicklungsinfrastruktur verwendet werden. Dem Bereich 1 sollen etwa 80 Prozent der Gelder zukommen. Wie bisher soll der Bund in strukturschwachen Gebieten mit zeitlich limitierten Steuererleichterungen für Einzelbetriebe (etwa 100 Mio. Franken) bei der direkten Bundessteuer kantonale Steuererleichterungen gemäss Art. 23 StHG auf Bundesebene ergänzen können.

1.4 Finanzierung der NRP: Fondslösung

Die Nettobelastung des Bundeshaushalts soll 30 Mio. Franken betragen. Zwischen 1997 und 2004 waren es 70

Bild 2: Finanzierung



Quelle: BBI 2006 270

Mio. Franken pro Jahr. Im Finanzplan 2005 bis 2008 sind 20,8 Mio. Franken pro Jahr vorgesehen, da dieser vorsah, dass die Differenz von 9 Mio. Franken für A-fonds-perdu-Beiträge für RegioPlus über eine Substanzreduktion des IHG-Fonds finanziert wird. Die Substanz des IHG-Fonds soll nun aber nicht angegriffen werden, sondern in einen Fonds für Regionalentwicklung überführt werden. Dieser soll zukünftig alle Instrumente der NRP finanzieren. Die Differenz zwischen Nettobelastung (30 Mio. Franken) und Bruttoausgaben (70 Mio. Franken) ergibt sich durch Amortisationszahlungen von etwa 40 Mio. Franken aus dem IHG-Fonds.

2. NRP als sinnvolle Investition?

Die Frage, ob diese Finanzmittel gut investiert sind, ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrung von knapp 30 Jahren Regionalpolitik einerseits und den weiteren raumrelevanten Tätigkeiten des Bundes (Sektorpolitik und NFA) zu beurteilen.

2.1 Vielzahl bisheriger Förderinstrumente...

Seit sich der Bund ab den 70er-Jahren für die Förderung der Randregionen einzusetzen begann, hat die Politik ein ganzes Arsenal regionalpolitischer Förderinstrumente beschlossen, welche häufig auf spezifische regionalpolitische Probleme zu reagieren versuchten, ohne dass allerdings bereits bestehende Instrumente aufgegeben worden wären. Die zurzeit bestehenden Instrumente lassen sich in folgende Gruppen einteilen:

Direkte Regionalpolitik der ersten Generation

- **Investitionshilfe für Berggebiete (IHG):** Seit 1974 fördert der Bund mit diesem Instrument die Erstellung von Infrastruktur. Investiert wurden 1,5 Mrd. Franken für 8700 Projekte. Kofinanziert durch Kantone, löste dies Investitionen von insgesamt 19,6 Mrd. Franken aus.
- **Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (Bonny-Beschluss):** Seit 1996 wurden vor allem mit Steuererleichterungen für Ansiedlungs- und Ausbauvorhaben in strukturschwachen Gebieten 8000 Arbeitsplätze geschaffen. Die Steuerausfälle beliefen sich bei der direkten Bundessteuer 2003 auf brutto 103 Mio. Franken.
- **Flankierende Massnahmen:**
 - > **Bürgschaften und Zinskostenbeiträge für Berggebiete (BGB; 1976).** Damit wird leistungs- und entwicklungsfähigen KMU in Zielgebieten die Beschaffung lang- und mittelfristiger Darlehen erleichtert.
 - > **Förderung der Beherbergungswirtschaft (1976):** Hier handelt es sich um Darlehen, die bis 1999 In-

vestitionen von 5 Mrd. Franken auslösten. Diese Massnahme ist nicht Bestandteil der NRP, hat aber eine stark regionalpolitische Komponente.

Direkte Regionalpolitik zweiter Generation

- **Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (Regio Plus) (1997):** Dieses Programm entstand zur Linderung der Auswirkungen der Strukturanpassung der Regiebetriebe, welche Mitte der 90er-Jahre einsetzte. Finanziert wird die Starthilfe für Vorhaben konzeptioneller und institutioneller Art. Die Kosten werden sich bis Ende 2006 auf 70 Mio. Franken belaufen; eine Wirkungsanalyse fehlt zurzeit.
- **Interreg III (1991/1999):** Interreg III ist das dritte EU-Programm zur Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation. Bis Ende 2006 wird der Kreditrahmen von 39 Mio. Franken für 450 Projekte ausgeschöpft sein. Die Zielrichtung ist oft unklar, eher selten auf klar wirtschaftliche Ziele und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet.

2.2 ... mit zweifelhafter Effizienz und Effektivität

Diese Vielzahl regionalpolitischer Instrumente und die in gewissen Bereichen über 30 Jahre dauernde Erfahrung lässt eine fundierte Leistungsbilanz zu. Diese fällt namentlich für das letzte Jahrzehnt sehr ernüchternd aus.

Erfüllt wurde das Ziel einer flächendeckenden und sicheren Versorgung mit Infrastrukturen.² Allerdings gab es z.B. bei den Bergbahnen Fehlinvestitionen von bis zu 20 Prozent des Kapitals.³ Ausserdem fokussierte sich das IHG stark auf öffentliche Infrastruktur, und es wurde wegen der Kofinanzierung der Kantone zielferne Infrastruktur im Umwelt- und Gewässerschutz finanziert. In den Worten der Evaluatoren wurde die Regionalpolitik als „Notnagel“ für bundespolitische Entscheide verwendet, die Finanzaufwendungen für die Gemeinde nach sich ziehen.⁴

Bei der dezentralen Besiedlung konnten IHG-Gebiete bis in die späten 90er-Jahre überdurchschnittlich zulegen, bevor eine Trendwende zugunsten der Agglomerationen stattfand. Klar verloren hat die Peripherie, deren Abwanderung teilweise durch regionale Zentren aufgefangen wurde. Ausserdem war ein andauernder „Brain Drain“ junger, gut Ausgebildeter feststellbar: Gründe dafür sind ne-

² Bieger, Rey, Scherer, Schnell, Sfar, Strebel, Reinhard (IDT-HSG/C.E.A.T.): Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete, Zusammenfassung, St. Gallen 2004, S. 5.

³ Bieger, Laesser: Erfolgsfaktoren, Geschäfts- und Finanzierungsmodelle für eine Bergbahnindustrie im Wandel, Referat anlässlich der GV SBS, 27.10.2005.

⁴ Bieger, Rey, Scherer, Schnell, Sfar, Strebel, Reinhard (IDT-HSG/C.E.A.T.): Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete, Zusammenfassung, St. Gallen 2004, S. 4.

ben fehlenden Arbeitsplätzen die Attraktivität städtischer Zentren, die dortige Mentalität und private Gründe – d.h. Gründe, die durch die Regionalpolitik nicht wettgemacht werden können.⁵

Beim Ziel der verbesserten Standortqualität und Wettbewerbsfähigkeit wurde die Zahl der Arbeitsplätze zwar bis in die späten 90er-Jahre gehalten, doch litten viele dieser Regionen anschliessend unter dem Strukturwandel der Regiebetriebe, der ja einer der Gründe für die zweite Generation regionalpolitischer Instrumente war. Diese haben aber kaum etwas bewirkt, leiden doch die regionalpolitisch begünstigten Gebiete seit 1998 an einer anämischen Einkommens- und Wirtschaftsdynamik. Nach dem Bereitstellen der Basisinfrastruktur in einer ersten Phase der Regionalpolitik konnte somit das Nutzen des endogenen Wachstumspotenzials kaum gefördert werden. Positive Entwicklungen waren oft sogar auf andere Faktoren als die Regionalpolitik zurückzuführen.

Diese Kritik ist auch auf die einzelbetriebliche Unterstützung anwendbar. Hier waren Steuererleichterungen klar das wichtigste Instrument; sie werden vor allem in den berechtigten Westschweizer Kantonen eingesetzt. Zu

verzeichnen waren hohe Mitnahmeeffekte – 30 Prozent der geschaffenen Stellen wären auch ohne Bundeshilfe geschaffen worden – und hohe innerschweizerische Verlagerungseffekte von Kantonen ohne Berechtigung zu Steuererleichterungen hin zu solchen mit diesem Instrument. Für die Ansiedlung ausländischer Unternehmen sind Steuererleichterungen nur einer von mehreren Gründen für die Standortwahl.⁶ Selbst hier hätten sich aber 60 bis 75 Prozent der Unternehmen auch ohne Steuererleichterungen in den benachteiligten Regionen angesiedelt.⁷

Mit Fördermitteln von 23'000 Franken pro geförderte Stelle, wovon bis zu 20'000 Franken auf den Bund entfallen, sind Steuererleichterungen im EU-Vergleich zwar relativ effizient, aber der finanzielle Einsatz ist angesichts der fehlenden gesamtwirtschaftlichen Wirkung dennoch hoch.⁸ Nicht nur lagen die Prognosen der zu schaffenden

Stellen konstant über den effektiv geschaffenen Arbeitsplätzen,⁹ mit Ausnahme von St. Gallen/Appenzell gelang auch die beabsichtigte wirtschaftliche Diversifikation nicht. Gerade in den Kantonen des Jurabogens gewannen mit der Uhren- und Maschinenindustrie jene Industrien ihre frühere Bedeutung zurück, die kaum unterstützt wurden und aus denen ursprünglich die Diversifikation geplant gewesen war. In den Worten der Evaluatoren:

„Alle Indizien, die wir aus den Analysen auf regionalwirtschaftlicher Ebene gewonnen haben, führen zum Schluss, dass der [Bonny-Beschluss] bisher kaum zu einer langfristigen, sich selbst verstärkenden wirtschaftlichen Dynamik beiträgt.“¹⁰

Die gleichen Autoren kritisieren sogar, dass der Bonny-Beschluss eher Abhängigkeiten geschaffen haben könnte und damit Struktur erhaltend gewirkt hat.¹¹

Schliesslich sind solche Steuererleichterungen potenziell aussenpolitisch ein heikles Instrument. Von der EU

könnten sie als verbotene Beihilfe im Sinne des unfairen Steuerwettbewerbs und damit als Verstoss gegen das Freihandelsabkommens von 1972 eingestuft werden.¹² Auch wenn diese Argumentation auf juristisch schwachen Füssen steht und ne-

ben der Schweiz auch Frankreich, Finnland, Griechenland und Italien das Instrument kennen,¹³ ist es in die politische Abwägung einzubeziehen.

2.3 Regionalpolitisch zentrale Sektorpolitik und NFA

Regionalpolitik ist nicht isoliert, sondern im Zusammenspiel mit verbundenen Politikbereichen zu beurteilen. Dabei handelt es sich einerseits um die Sektorpolitik und andererseits um den NFA, die beide die Rahmenbedingungen der strukturschwachen Regionen beeinflussten.

2.3.1 Sektorpolitik – zentrales Lenkungsinstrument

Mit der Sektorpolitik, d.h. der Landwirtschafts-, Wald-, Energie-, Umwelt-, Verkehrs- und Raumplanungspolitik

„Bonny-Beschluss: Fördermittel von 23'000 Franken pro geförderte Stelle, wovon bis zu 20'000 Franken auf den Bund entfallen, sind angesichts der fehlenden gesamtwirtschaftlichen Wirkung ein (zu) hoher Einsatz.“

⁵ Kt. Wallis: Wegziehen – Bleiben – Zurückkehren: Studie über die Abwanderung von Kompetenzen, Präsentation vom 29.7.2004.

⁶ Von Stockar, Vettori, Steinemann, Schmidt, Schoenenberger, Bohr (Infras/Eco'Diagnostic): Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, Schlussbericht, November 2004, S. 124.

⁷ Ibid., S. 113.

⁸ Ibid., S. 74 ff.

⁹ Ibid., S. 119 f.

¹⁰ Ibid., S. 11. Beim IGH mit ähnlichem Schluss und Verweis auf die Bedeutung der kommunalen und kantonalen Steuerpolitik, Bieger, Rey, Scherer, Schnell, Sfar, Strebel, Reinhard (IDT-HSG/C.E.A.T.): Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete, Zusammenfassung, St. Gallen 2004, S. 11.

¹¹ Ibid. S. 112.

¹² BBI 2006 298 f.

¹³ OECD: Territorial Reviews, 2002, Tabelle 3.6; allerdings kennen verschiedene Staaten andere Hilfsmittel mit ähnlicher Wirkung.

sowie der Reform der früheren Regiebetriebe und der Armee, beeinflusst der Bund direkt oder indirekt die Rahmenbedingungen strukturschwacher Regionen. In fast allen Bereichen beschleunigt die schlechte Finanzlage des Bundes den Reformprozess.

Wie bei der Regionalpolitik ist der regionalpolitisch motivierte Mitteleinsatz der Sektorpolitik oft nicht effizient. In der Landwirtschaft, welche einen verfassungsmässigen Auftrag zur Förderung der dezentralen Besiedlung hat (Art. 104 Abs. 1 Bs. c), wird dieses Ziel namentlich mit der Subventionierung klein strukturierter Betriebe zu erreichen versucht. Die Kosten der Unterstützung dieser betriebswirtschaftlich oft ineffizienten Betriebe belaufen sich auf jährlich rund 830 Mio. Franken, zusammengesetzt aus Direktzahlungen, Subventionen und Grenzschutz. Die Landwirtschaft leistet aber nur in zwölf Prozent der Gemeinden einen wesentlichen Beitrag zur Besiedlung, d.h. dass diese Gemeinden ohne die Landwirtschaft in ihrer Existenz gefährdet wären. Diese Gemeinden liegen vor allem im Gotthardgebiet, Graubünden und im Jura und vereinigen 1,2 Prozent der Schweizer Bevölkerung. Anders ausgedrückt: Von den 830 Mio. Franken kommen 700 Mio. Franken oder 85 Prozent Gebieten zugute, in welchen die Landwirtschaft keinen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung leistet. Diese Mittel sind nicht zielgerichtet eingesetzt und als Struktur erhaltend kaum gerechtfertigt.¹⁴

Wichtiger noch als der ineffiziente Mitteleinsatz staatlicher Unterstützung ist die behindernde Wirkung der immer einschränkenderen gesetzlichen Rahmenbedingungen. Sie verhindern das Nutzen endogener Standortvorteile bzw. das Schaffen neuer Standortvorteile. Beispiele:

- Im Bereich der Holzindustrie¹⁵ wird der Rohstoff Holz ungenügend genutzt, was mittelfristig wegen der Überalterung der Wälder ein ökologisches Problem darstellt. Auch wird geschlagenes Holz oft unverarbeitet ins Ausland transportiert. Statt Subventionen für die Waldnutzung wäre eine weitgehende Liberalisierung der Waldbewirtschaftung inklusive einer Lockerung der Rodungsregeln notwendig, was ebenso auf Widerstand stösst wie der Bau von Grosssägereien.

- Beim Ausbau der Wasserkraftwerke werden Investitionsvorhaben (KWOplus: ungefähr 1,2 Mrd. Franken, Mutt-/Limmernsee: etwa 1 Mrd. Franken) von Einsparungen der Umweltverbände gefährdet.
- Die Aufhebung der Lex Koller wird zwar mehrheitlich begrüsst, doch soll der davon zu erwartende positive Effekt für die Bau- und Tourismusindustrie durch eine Ausdehnung der raumplanerischen Instrumente gegen den Zweitwohnungsbau wieder zunichte gemacht werden und sieht der Raumentwicklungsbericht 2005 des Bundesrats generell eine Vielzahl von gerade für Randregionen einschneidenden Massnahmen vor.

2.3.2 NFA als grundsätzliche Neuausrichtung

Mit dem NFA schliesslich wird der Föderalismus auf eine neue Basis gestellt. Transferzahlungen sollen künftig effizient und effektiv sein und keine falschen Anreize schaffen. Dazu wurde eine Entflechtung der Aufgaben von Bund und Kantonen von etwa 5,4 Mrd. Franken beschlossen und ein Ressourcen ausgleich eingeführt, bei welchem Bund und ressourcenstarke Kantone solche mit besonderen soziodemografischen und geografisch-topografischen Bedingungen mit etwa 2,6 Mrd. Franken¹⁶ unterstützen. Wegfallen werden zweckgebundene, objektbezogene Subventionen, womit die Kantone ihre Leistungen stärker auf die Bedürfnisse ihrer Bewohner bzw. für die Förderung ihrer Standortqualität einsetzen können. Dank NFA sollen die kantonalen Ressourcenunterschiede ausgeglichen werden und das Berggebiet seine Basisversorgung nach eigenen Prioritäten sicherstellen.

Insbesondere bezüglich des Bonny-Beschlusses wichtig ist der Härteausgleich des NFA. Dieses zeitlich befristete Instrument – in der Botschaft als staatspolitischer Preis für die Einführung des Systemwandels bezeichnet¹⁷ – sieht Kompensationen vor allem für

„Wichtiger noch als der ineffiziente Mitteleinsatz staatlicher Unterstützung ist die behindernde Wirkung der immer einschränkenderen gesetzlichen Rahmenbedingungen.“

die Kantone Neuenburg, Waadt, Bern, Freiburg und Jura vor, welche alle bisher einzelbetriebliche Steuervergünstigungen verwendet hatten. Auch wenn die Verteilung der Mittel in der neueren Schätzung der Botschaft zur Umsetzung des NFA einen leicht anderen Verteilungsschlüssel vorschlägt, an der Ausrichtung des Härteausgleichs ändert sich nichts.¹⁸

¹⁴ Rieder, Buchli, Kopainsky: Erfüllung des Verfassungsauftrags durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung, ETH, Dezember 2004.

¹⁵ www.agr-bfs.ch; Zimmermann: Waldgesetzrevision mit offenem Ausgang, tec21, 38/2005, S. 4 ff.

¹⁶ Modellrechnung für die Jahre 2001/2002, BBI 2005 6054, 6057.

¹⁷ BBI 2002 2410.

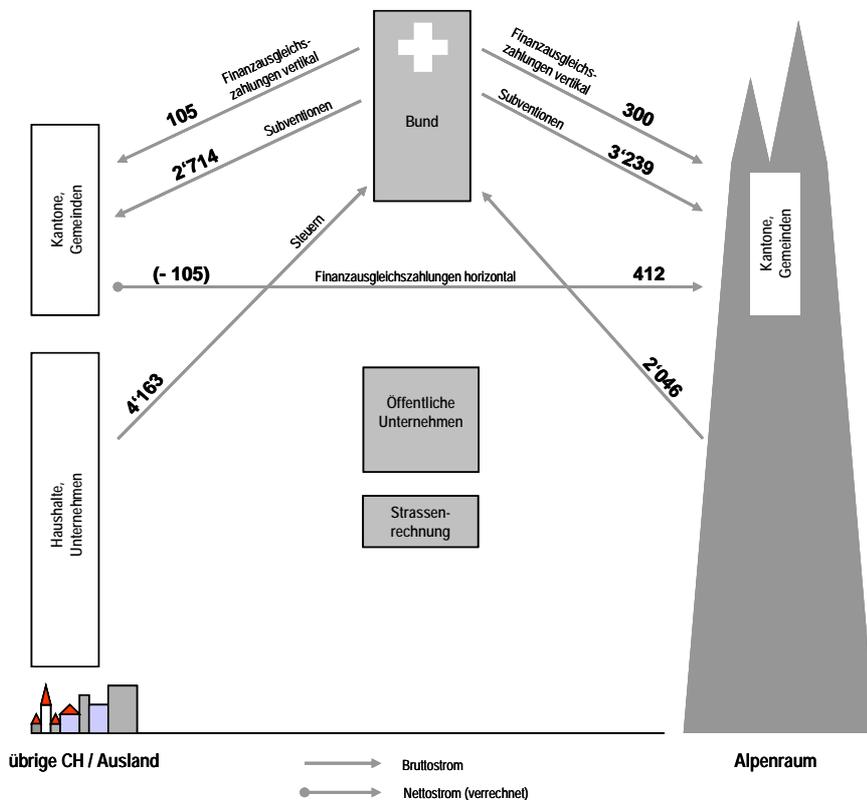
¹⁸ BBI 2002 2412, 2005 6278.

2.4 Gesamtwirtschaftliche Sicht

Eine Gesamtschau der Transferzahlungen an die strukturschwachen Regionen ist schwierig. Eine Studie von Ecoplan versucht diese wenigstens für den Alpenraum zu schätzen und zeigt damit auf, dass die Schweiz für strukturschwache Regionen und namentlich die Berggebiete bedeutende Geldmittel einsetzt. So liegen die Subventionen pro Kopf und Jahr mit 3239 Franken gegenüber 2714 Franken für den Rest der Schweiz klar höher. Viel grösser ist der Unterschied bei den Bundessteuern pro Kopf und Jahr, welche mit 2046 Franken gegenüber 4163 Franken in Berggebieten weniger als halb so hoch liegen wie im Rest der Schweiz. Die Zahlungen des alten horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs an die Bergregionen belaufen sich auf 712 Franken, während sich beim Rest der Schweizer die Zahlungen und Beiträge aufheben. Zusammengekommen errechnet die Studie einen politikbestimmten

Nettofinanzfluss auf Bundesebene von jährlich 3354 Franken pro Einwohner der Berggebiete (vgl. Bild 3).¹⁹ Ebenso wichtige Finanzströme finden sich bei den früheren Regiebetrieben, der Armee sowie im Infrastrukturbereich, doch sind dort die verfügbaren Zahlen weniger aussagekräftig. Diese Zahlen zeigen einerseits die Unterstützung für Berggebiete. Andererseits zeigen sie, dass trotz dieser Unterstützung in Berggebieten nicht die gleiche Wertschöpfung erzielt werden kann wie in den vom Bund viel weniger unterstützten Wachstumsregionen der Schweiz, wo wiederum die Finanzmittel für den regionalen Ausgleich und den Grossteil der weiteren Bundesausgaben generiert werden.

Bild 3: Politikbestimmte Finanzströme pro Kopf zwischen Alpenraum und übriger Schweiz



¹⁹ Simmen, Marti, Osterwald, Walter (Ecoplan): Die Alpen und der Rest der Schweiz: Wer zahlt – wer profitiert? Zürich 2005, S. 55, 62. Berggebiete umfassten 64% der Fläche, 20% der Bevölkerung, 19% der Arbeitsplätze und 17% des Volkseinkommens der Schweiz.

Kommentar: Keine orientierungslose NRP

Bis vor nur 35 Jahren wurde die Abwanderung aus strukturschwachen Regionen entweder toleriert oder sogar gefördert. Der wirtschaftliche Aufschwung der 60er-Jahre legte die finanzielle Basis für die Regionalpolitik, die wegen der auseinanderdriftenden wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Entwicklung als politisch notwendig erachtet wurde.

Die seither in der Regionalpolitik eingesetzten Mittel sind hoch, ihre Verwendung zwar immer weniger effizient und effektiv, aber die eingesetzten Instrumente politisch meist interessant. Auch die Neue Regionalpolitik wird daran nichts ändern. Zwar weist sie mit ihrer Fokussierung durchaus positive Elemente auf, doch überwiegen klar die negativen Elemente:

- Der Bonny-Beschluss wird trotz klar dargelegter Wettbewerbsverzerrung nicht aufgehoben und einzelbetriebliche Steuergutschriften auf kantonale Programme beschränkt;
- mit der Förderung von Clustern wird Industriepolitik betrieben, obwohl in diesem Bereich „bisher keine Anzeichen bestehen, dass eine aktive Clusterpolitik ein eigenständiges, dynamisches Wirtschaftswachstum auslöst“;²⁰
- die Erfahrungen bei der Erarbeitung der NRP zeigen, dass bei der Festlegung der Mehrjahresprogramme die Partikularinteressen erneut über eine Fokussierung auf Wettbewerbsfähigkeit und Qualität triumphieren werden;
- die Koordination der verschiedenen Sektorpolitiken bleibt ein Lippenbekenntnis, da keine klaren Verfahrensregeln für die Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene vorgesehen sind;
- die notwendige Kooperation bzw. die Zusammenlegungen verschiedener regionaler Akteure namentlich im Tourismusbereich werden kaum für eine Unterstützung vorausgesetzt.²¹

²⁰ Von Stockar, Vettori, Steinemann, Schmidt, Schoenenberger, Bohr (Infras/Eco'Diagnostic): Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, Schlussbericht, November 2004, S. 10.

²¹ Z.B. die Zusammenarbeit von Bergbahnen der Zentralschweiz in Grischconsulta: Die zukünftige Investitionshilfe-

Diese negative Bilanz ist das Resultat eines jahrelangen Seilziehens zwischen wissenschaftlichen Erkenntnissen und Partikularinteressen. Das Resultat steht in einem klaren Widerspruch zum Geiste des NFA und lässt die Erkenntnis, „dass die langfristige wirtschaftliche Entwicklung in den Schweizer Regionen (sich) im Wesentlichen

„Die Neuausrichtung der Regionalpolitik ist ein orientierungsloser Kompromiss.“

durch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz und den Regionen bestimmt“²², ausser

Acht. Damit ist klar: Die Neuausrichtung der Regionalpolitik ist ein orientierungsloser Kompromiss. Darauf ist zu verzichten.

Diese Forderung bedeutet keine Abkehr von den strukturschwachen Regionen – im Gegenteil. Es ist die Erkenntnis, dass die Schweiz eine nachhaltige, zielgerichtete und effiziente Regionalpolitik braucht, welche allen Regionen hilft. Ein solcher Ansatz umfasst drei Elemente:

1. Transparenz der Finanzflüsse und deren Wirkung im Ziel: Heute stehen alle Regionen, nicht nur die traditionell strukturschwachen, vor Herausforderungen. So haben das BFS und die Universität Zürich kürzlich die sozioökonomischen Probleme sich segregierender Agglomerationen und Kleinstädte und die damit verbundenen Integrationsprobleme dargelegt.²³ Vor dem Hintergrund steigender Aufgaben und beschränkter Mittel sind Mittelverwendung und Zielerreichung transparent darzulegen. Diese Vertrauen bildende Massnahmen haben Bund und Kantone für alle bedeutenden regionalpolitischen Transferzahlungen zu ergreifen und der Öffentlichkeit übersichtlich darzulegen.
2. Stärkung des Subsidiaritätsprinzips: Der NFA verla-

Förderung für Bergbahnen der Zentralschweiz, 2004, S. 45.

²² Von Stockar, Vettori, Steinemann, Schmidt, Schoenenberger, Bohr (Infras/Eco'Diagnostic): Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, Schlussbericht, November 2004, S. 11.

²³ OECD: Territorial Reviews, 2002, S. 19; BFS, Geographisches Institut der Universität Zürich: Soziokulturelle Unterschiede in der Schweiz, Neuchâtel 2005, S. 57 f.

gert die notwendigen Mittel, damit die Kantone ihre Standortvorteile pflegen und stärken können. Die zitierte Studie über die landwirtschaftlichen Mittel zur dezentralen Besiedlung lässt einerseits vermuten, dass die kritisch hinterfragten 700 Mio. Franken für die betroffenen Regionen besser eingesetzt werden können und andererseits hoffen, dass die Kantone eine ökonomischere Mittelverwendung bei grösserer Selbstbestimmung wählen würden. Das Subsidiaritätsprinzip zwingt zum Prioritäten setzen und dies wird automatisch zu einem gewissen Hinterfragen der dezentralen Besiedlung als Ziel des staatlichen Handelns führen.

3. Perspektive nicht verlieren: Regionalpolitische Unterstützung ist nur möglich, wenn die Wachstumsmotoren nicht stottern. Diese sind und bleiben die Regionen Genf, Basel und Zürich und die dort angesiedelten Branchen. In der

Region Basel z.B. ist die Zahl der Erwerbstätigen in Life Sciences seit 1990 um jährlich fast drei Prozent gewachsen, während schweizweit die Gesamtwirtschaft jährlich anämische 0,2 Prozent neue Stellen schuf.²⁴ Mit etwa doppelt so hohen Steuern und Gebührenabgaben wie bei in der Gesamtwirtschaft Tätigen liegt hier eine Quelle für regionalpolitische Transferzahlungen.²⁵ Damit das weiterhin möglich ist, dürfen die Rahmenbedingungen für die Wachstumsregionen nicht vernachlässigt werden. Ihre Standortbedingungen sind nicht mit jenen der strukturschwachen Regionen der Schweiz zu vergleichen, sondern mit der internationalen Konkurrenz.²⁶ Diese Perspek-

tive scheint in den vergangenen Jahren im zunehmend härteren Verteilungskampf verloren gegangen zu sein, wie das internationale Zurückfallen der Schweizer Wachstumsmotoren z.B. bei der verkehrstechnischen Anschliessung zeigt. Damit ist klar: Ein neidgeprägter Verteilungskampf der strukturschwachen Regionen gegen die Wachstumsmotoren ist nur kurzfristig ein Nullsummenspiel, mittelfristig verlieren alle.

Konkret fordert die Wirtschaft deshalb eine zielorientierte Sektorpolitik samt den dazu notwendigen Rahmenbedingungen. Das umfasst erstens ein unternehmerische Freiheit und Innovation förderndes Umfeld und den damit einhergehenden Abbau im Regulierungsumfeld, aber auch die notwendigen finanziellen Mittel. Stichworte sind der

„Die Rahmenbedingungen für die Wachstumsregionen dürfen nicht vernachlässigt werden. Ihre Standortbedingungen sind nicht mit jenen der strukturschwachen Regionen der Schweiz zu vergleichen, sondern mit der internationalen Konkurrenz.“

Aufbau der Fachhochschulen, der Infrastrukturfonds, die Agrarpolitik 2011 und die Begrenzung der raumplanerischen und baurechtlichen Hindernisse. Dabei darf die Selbstbestimmung nicht beim

NFA Halt machen. Damit die strukturschwachen Regionen ihre Standortvorteile nutzen können, ist die Art der Nutzung primär von der lokalen Bevölkerung zu bestimmen statt durch nationale (Umwelt-)Verbände und von ihnen beeinflusster Gesetze, welche den auch in Randregionen nicht aufzuhaltenden Urbanisierungsprozess zu bremsen versuchen.²⁷ Ein solcher Ansatz bietet gerade strukturschwachen Regionen Chancen und eröffnet ihnen neue Perspektiven. Dies im Gegensatz zur primär kosmetischen, orientierungslosen Neuausrichtung der Regionalpolitik des Bundesrats.

Rückfragen: stefan.brupbacher@economiesuisse.ch

²⁴ Metrobasel-Report, Beilage der BAZ, 8.11.2005, S. 9.

²⁵ Plaut Economics: Bedeutung der Pharmaindustrie für die Schweiz, August 2005, S. 31.

²⁶ BAK: globale und kontinentale Erreichbarkeit: Resultate der Modellerweiterung, Basel September 2005.

²⁷ BFS, Geographisches Institut der Universität Zürich: Soziokulturelle Unterschiede in der Schweiz, Neuchâtel 2005, S. 54.