

**Expertenkommission**

**„Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik“**

# **NEUE REGIONALPOLITIK (NRP)**

**Schlussbericht**

Zürich, 6. Februar 2003

## Vorwort

Der Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) an die Expertenkommission war herausfordernd und deshalb attraktiv: Neuorientierung der Regionalpolitik angesichts neuer Rahmenbedingungen in der Schweiz und einem wachsenden internationalen Wettbewerb.

Als Expertenkommission haben wir uns gleich zu Beginn auf einige Spielregeln geeinigt: Offenheit, Transparenz, Klarheit. Wir strebten nach konsensfähigen Zielen und Strategien, aber ohne Verwässerung der individuellen Standpunkte. Wir suchten die grosse Linie, ohne vom Praxisbezug abzuheben. Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis dieses grossen persönlichen Engagements aller Mitglieder der Expertengruppe. Nicht jedes Wort im Bericht findet die Zustimmung aller. Aber die Hauptaussagen werden von den Experten geteilt.

Für den grossen Einsatz, die kritisch-konstruktiven Beiträge und die daraus entstandene reichhaltige Erfahrung danken wir allen Mitgliedern der Expertenkommission.

Dieser Bericht dient der Weiterentwicklung der Regionalpolitik des Bundes, die in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Regionen erfolgen wird. Wir hoffen, dass der Bericht die künftige regionalpolitische Debatte bereichern kann und den Geist der Innovation bei der Konkretisierung der Neuen Regionalpolitik stimuliert. Der Bericht soll schliesslich dem Bund ermöglichen, seine regionalpolitischen Vorstellungen und Mittel in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen effektiver und effizienter einzusetzen.

Wir sind bereit für den Dialog. Und gespannt auf das Ergebnis.

Für die Expertenkommission

Eric Scheidegger, Präsident der Kommission

Ernst A. Brugger, Projektleiter

# Inhaltsverzeichnis

<b>Für die eiligen Leserinnen und Leser</b>	<b>I</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>1</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b>	<b>13</b>
1.1 Hintergrund	13
1.2 Parlamentarische Vorstösse	14
1.3 Auftrag des Vorstehers EVD	15
1.4 Fragestellung und Zielsetzung	16
1.5 Expertenkommission und Vorgehen	17
<b>2 Regionalpolitik vor neuen Herausforderungen</b>	<b>20</b>
2.1 Bisherige Entwicklungstrends	20
2.2 Zukunftsszenarien	22
2.3 Regionalprobleme	24
2.3.1 Wachsende Disparitäten	25
2.3.2 Wachstums- und Produktivitätsschwäche	31
2.3.3 Veränderung der räumlichen Massstabsebene	36
2.3.4 Die Schweiz im Fadenkreuz von europäischen Wachstumsregionen	39
2.4 Fazit	42
<b>3 Bisherige Regionalpolitik und Lehren für die Zukunft</b>	<b>45</b>
3.1 Bisherige Regionalpolitik	45
3.1.1 Die erste Generation	45
3.1.2 Die zweite Generation	47
3.2 Beurteilung: Evaluation und Lehren	51
3.3 Blick über die Grenze	55
3.3.1 Allgemeine Trends im OECD-Raum	55
3.3.2 Trends in den nationalen Regionalpolitiken von EU-Ländern	56
3.3.3 Trends in der Regionalpolitik der EU	58
3.4 Innovations- und Wachstumsförderung mit Cluster-Strategien und Learning Regions	59
3.5 Fazit	61

<b>4</b>	<b>Bezug zu anderen Politikbereichen des Bundes</b>	<b>63</b>
4.1	Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002	63
4.2	Raumordnungspolitik	65
4.3	Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)	69
4.4	Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik	69
4.5	Bildung-Forschung-Technologie-Politik	72
4.6	Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA)	77
4.7	Grundversorgung	79
4.8	Agglomerationspolitik	81
4.9	Weitere Sektoralpolitiken	84
4.9.1	Tourismuspolitik	84
4.9.2	Agrarpolitik	86
4.9.3	Umweltpolitik	87
4.9.4	Waldpolitik	88
4.9.5	Energiepolitik	88
4.9.6	Verkehrspolitik	89
4.10	Fazit: Die Herausforderung der regionalpolitischen Koordinationsaufgabe	89
<b>5</b>	<b>Vision, Raumbezug und Ziele der Neuen Regionalpolitik</b>	<b>92</b>
5.1	Vision	92
5.2	Raumbezug	93
5.3	Ziele	96
<b>6</b>	<b>Strategische Stossrichtungen</b>	<b>100</b>
6.1	Förderung von Innovationsprozessen	100
6.1.1	Schwerpunkt: Wertschöpfungssysteme und Cluster	100
6.1.2	Schwerpunkt: Zugang zu Know-how	104
6.1.3	Schwerpunkt: Nutzung von Impulsen aus Zentren	107
6.1.4	Umsetzung der Innovationsförderstrategie	109
6.1.5	Periphere und schlecht erreichbare Gebiete	113
6.2	Koordination mit Sektoralpolitiken	114
6.2.1	NFA und Grundversorgung	115
6.2.2	Übrige Sektoralpolitiken	115
6.2.3	Nachbarländer und EU	117
6.2.4	Mitteinsatz	118
6.3	Know-how-Netzwerk Regionalentwicklung	119

<b>7</b>	<b>Instrumente und Finanzierung</b>	<b>122</b>
7.1	Instrumentarium der NRP	122
7.2	Finanzierung und Organisation	123
	<b>Abkürzungen</b>	<b>128</b>
	<b>Rechtliche Grundlagen der Regionalpolitik</b>	<b>129</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>130</b>
	<b>Internet Adressen</b>	<b>135</b>
	<b>Inputpapiere zum Bericht</b>	<b>136</b>

## Für die eiligen Leserinnen und Leser

Die bisherige Regionalpolitik der Schweiz war schwergewichtig auf den Abbau der Wohlstandsunterschiede zwischen den wirtschaftlich starken und wirtschaftlich schwächeren Gebieten des Landes ausgerichtet. Dieses mittlerweile fast 30 Jahre alte Konzept hat sich im Grossen und Ganzen bewährt, vermag jedoch den heutigen und künftigen Anforderungen nicht mehr gerecht zu werden – dies vor allem aus zwei Gründen:

1. Die *internationalen Rahmenbedingungen* haben sich grundlegend geändert: Der globale Standortwettbewerb zwingt die einzelnen Regionen und Länder, sich auf ihre Stärken zu besinnen und diese gezielt als Trümpfe auszuspielen. Mit anderen Worten: Effizienz, Wachstum und Innovation werden wichtiger. Und der Spielraum für direkte Umverteilung wird kleiner; zumindest muss diese ihrerseits effektiver und effizienter werden als bisher.
2. Die *internen Randbedingungen* der Regionalpolitik haben sich ebenfalls geändert. Beispielsweise sind die Landwirtschafts-, die Telekommunikations- und die Wettbewerbspolitik des Bundes bereits den neuen Herausforderungen (teilweise) angepasst worden. Der Finanzausgleich Bund-Kantone wird durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) auf eine völlig neue Grundlage gestellt. Der Bund betreibt neuerdings auch eine Agglomerationspolitik. Die Grundversorgung (Service public) wird zu einem anerkannten durch den Bund mit zu gewährleistenden Anliegen. Die Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik des Bundes soll die Wachstumsschwäche unserer Volkswirtschaft überwinden helfen, die Politik der Nachhaltigen Entwicklung verhindern, dass das Wirtschaftswachstum zu Lasten der natürlichen Umwelt und der gesellschaftlichen Kohäsion geht.

Diese Veränderungen entlasten die Regionalpolitik und eröffnen ihr neue Perspektiven. Insbesondere kann sie sich konsequent auf die neuen Herausforderungen des zunehmenden globalen Standortwettbewerbes hin orientieren. Dies bedeutet eine neue Positionierung:

- Strikte Ausrichtung auf Wachstums- und Innovationsanliegen, Steigerung der Wertschöpfung durch Innovation und Unternehmersprit, das heisst Verzicht auf direkte interregionale Umverteilung.
- Flächendeckende Regionalpolitik, das heisst nicht nur Förderung von Berg- und Problemgebieten und ländlichem Raum, sondern auch Miteinbezug der starken (wettbewerbsfähigen) Zentren und Agglomerationen als Entwicklungsmotoren der gesamten Volkswirtschaft.
- Förderung der Ausbreitung von Wachstumsimpulsen von den Zentren in die peripheren Gebiete unter Beachtung der Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung, das heisst auch vermehrte Mitverantwortung der Zentren für die Ausgleichs- und Erholungsgebiete.

Diese Ziele der Neuen Regionalpolitik sollen erreicht werden durch Förderung

- von unternehmerisch getragenen Entwicklungsimpulsen von unten.
- von Clustern und Netzwerken.
- der partnerschaftlichen Kooperation zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene wie mit Privaten.
- von funktionsfähigen räumlichen Arrangements im Sinne der variablen Geometrie.

Die Expertenkommission empfiehlt dem seco

- die Ausarbeitung eines langfristig ausgerichteten regionalpolitischen Rahmenprogramms, das auf diesen Grundideen beruht.
- die Überführung der bisherigen regionalpolitisch ausgerichteten finanziellen Förderprogramme in flexibel einsetzbare Fonds oder Rahmenkredite.
- die Unterstützung von Pilotprojekten zur Sammlung von Erfahrung mit der neuen regionalpolitischen Strategie.

## Zusammenfassung

### 1. Fragestellung und Zielsetzung

*Unvollständige  
Neuorientierung  
1996*

1974 wurde die heutige Regionalpolitik konzipiert und mit dem Investitionshilfegesetz für das Berggebiet (IHG) ein zentrales Instrument geschaffen. 1996 wurde die Regionalpolitik zwar in den Grundsätzen neu ausgerichtet; instrumentell blieb sie jedoch in den alten Gefässen verhaftet. Die Veränderungen des Umfeldes führten dazu, dass die regionalpolitischen Zielsetzungen (vor allem der Disparitätenabbau) sowie das Instrumentarium (vor allem die Infrastruktur- und Unternehmensförderung) zunehmend in Frage gestellt wurden.

*Regionalpolitik  
genügt neuen  
Anforderungen  
nicht mehr*

Die Neukonzeption der Regionalpolitik ist auch darum nötig, weil gewisse Programme auslaufen, finanziell nicht weiter gespiesen werden oder auf Grund politischer Vorstösse überprüft werden müssen.

*Unumgängliche  
Neukonzeption*

*Auftrag der  
Experten-  
kommission*

Vor diesem Hintergrund hat das seco eine verwaltungs-externe Expertenkommission eingesetzt mit dem Auftrag, Ziele, Strategien sowie institutionelle Voraussetzungen einer zukunftstauglichen schweizerischen Regionalpolitik zu entwickeln. Ihre Aufgabe bestand nicht darin, konkrete Schritte für die Umsetzung auszuarbeiten.

### 2. Veränderung der Ausgangslage

*Herausforderung  
globaler  
Standortwett-  
bewerb*

Rasche und umfassende Globalisierung sowie verstärkte europäische Integration bewirken einen intensivierten Standortwettbewerb. Er setzt neue Herausforderungen für die schweizerische Regionalpolitik.

Drei wichtige regionalpolitische Problemfelder stehen dabei in engem Zusammenhang:

*Disparitäten*

- *Zunehmende regionale Disparitäten:* Die Agglomerationen entwickeln sich zunehmend zu Motoren des Wirtschaftswachstums. Wie die peripheren Gebiete verzeichnen aber auch sie im Zuge des globalen Standortwettbewerbs Strukturprobleme und teilweise einen Rückgang der Arbeitsplätze. Auf Grund der grösseren Dichte, von zukunftsorientierten Clustern sowie der stärkeren Diversifizierung der Arbeitsplätze sind die Agglomerationen gleichwohl besser in der Lage, die Herausforderungen selbstständig zu meistern.

*Wachstumsschwäche*

- *Wachstumsschwäche:* Zwar gehört die Schweiz noch immer zu den reichsten Ländern der Welt, doch stagniert das Wirtschaftswachstum seit Jahren. Im internationalen Vergleich ist die Schweiz in den letzten 10 bis 20 Jahren in der Wohlstandspyramide auf Grund von Produktivitätsproblemen deutlich zurück gefallen. Insbesondere in der Binnenwirtschaft stagniert die Produktivität.

*Grössere Massstabsebene*

- *Verschiebung der räumlichen Massstabsebene:* Ein traditionellerweise kleinräumiges Denk- und Handlungsmuster bleibt im kulturellen, politischen und institutionellen Bereich lebendig. Aus wirtschaftlicher Sicht sind die Regions- und Kantonsgrenzen jedoch längst irrelevant geworden. An ihre Stelle treten strukturell zusammenhängende Grossregionen bestehend aus einem Zentrum, einem Agglomerationsgürtel und einem grösseren, oft komplementären, Umland. Zudem weisen mehrere Grenzregionen eine besonders grosse Dynamik auf. Zwischen den nach wie vor kleinräumigen politischen und den neuen grossräumigen wirtschaftlichen Strukturen wächst die Spannung. Ländliche und periphere Gebiete werden in Zukunft nur dann gute

Chancen haben, wenn es ihnen gelingt, Wachstums- und Entwicklungsimpulse aus den Zentren und den grösseren Wirtschaftsräumen zu nutzen.

*Bisherige regionalpolitische Instrumente ungenügend*

Die bisherige Regionalpolitik hat wichtige Ausgleichswirkungen im Infrastrukturbereich gebracht und auch die intraregionale Zusammenarbeit erfolgreich gefördert. Ihr strategischer Ansatz und ihr Instrumentarium werden den neuen Herausforderungen, wie sie sich heute und in absehbarer Zukunft aus dem globalen Standortwettbewerb ergeben, nicht mehr gerecht.

Auch die nationalen politischen Rahmenbedingungen verändern sich:

*Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA)*

- Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird, sofern sie die Hürden von Parlament und Volksabstimmung nehmen wird, die Regionalpolitik entlasten und unterstützen. Schon auf Grund des Mitteleinsatzes (Regionalpolitik bisher 80 bis 100 Millionen Franken pro Jahr, NFA über 3 Milliarden Franken!) ist klar, dass die NFA die Aufgaben der interregionalen Umverteilung und damit eine alte Forderung der Regionalpolitik übernehmen wird. Die Regionalpolitik kann folglich in Zukunft klar auf Effizienz- und Wachstumsziele ausgerichtet werden.

*Service public*

- Die Grundversorgungspolitik des Bundes – das heisst die flächendeckende Gewährleistung des Service public in den (teil-) privatisierten Bereichen der Netzinfrastruktur (besonders Bahnen, Post, Telekommunikation, Radio- und Fernsehen) – wird gemäss Gesetzgebung ebenfalls Aufgaben übernehmen, welche in der Vergangenheit Sache der Regionalpolitik waren.

*Agglomerationspolitik*

- Der Bundesrat hat sich mit seinem Bericht „Agglomerationspolitik des Bundes“ vom Dezember 2001 ausdrücklich zu einer Förderung der Städte und

Agglomerationen – in ihnen wohnen heute gegen 70 Prozent der schweizerischen Bevölkerung – bekannt. Damit beschränkt sich die Raumordnungspolitik und somit auch die Regionalpolitik nicht nur auf Berg- und wirtschaftliche Problemgebiete; sie wird vielmehr flächendeckend. Ja, sie geht mit Programmen wie INTERREG zur Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation sogar über das Territorium der Schweiz hinaus.

*Neuausrichtung  
raumrelevanter  
Sektoralpolitiken*

- Ebenfalls unter dem Druck des globalen Standortwettbewerbs werden verschiedene Politikbereiche des Bundes auf eine neue Grundlage gestellt. Zu nennen sind insbesondere die Landwirtschaftspolitik (Übergang von Produktions- und Absatzsubventionen zu Direktzahlungen) sowie die Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik.

*Nachhaltige  
Entwicklung*

- Um zu verhindern, dass das (in Zukunft hoffentlich wieder höhere) Wirtschaftswachstum zu Lasten der natürlichen Umwelt und der nationalen Kohäsion geht, hat der Bund die Nachhaltige Entwicklung zum Grundprinzip seiner Politik erklärt.

Angesichts dieser grundlegenden Veränderungen im internationalen und nationalen Umfeld muss sich die schweizerische Regionalpolitik neu positionieren. Zu diesem Ergebnis ist auch der 2002 erschienene „Prüfbericht Raumentwicklung Schweiz“ der OECD gelangt.

### 3. Vision der Neuen Regionalpolitik (NRP)

*Wünschbare  
Zukunfts-  
vorstellung*

Vor dem Hintergrund der neuen Herausforderungen und Rahmenbedingungen hat die Expertenkommission eine Vision zur Regionalpolitik entworfen. Diese längerfristig wünschbare Zukunftsvorstellung ist geprägt durch

*Wertschöpfung  
und Innovation  
im Fokus*

- starke Zentren und Agglomerationen, die als Entwicklungsmotoren für die Schweiz als Ganze funktionieren.
- aktive Regionen im ländlichen Raum und in der Peripherie, die Impulse aus den Zentren aufnehmen, sich auf grössere Wirtschaftsräume ausrichten und auf diese Weise eigene Mehrwerte schaffen.
- die Steigerung der Wertschöpfung durch Innovation und unternehmerischen Esprit in den Regionen.
- die Beachtung der Prinzipien der Nachhaltigkeit, um ein qualitatives Wachstum zu gewährleisten.

Die NRP soll die von den grösseren Zentren ausgehenden Impulse für peripher gelegene Gebiete verstärkt zur Geltung bringen. Es ist daher zu unterscheiden zwischen dem gesamthaften Raumbezug in der Orientierung und den eigentlichen Fördergebieten der NRP.

Wenn die Neuorientierung gelingt, so wird das Wachstumspotenzial der Schweiz innen und über die Grenzen hinweg besser ausgeschöpft zu Gunsten einer mittelfristigen Verringerung der regionalen Wohlstandsunterschiede.

### 4. Ziele der NRP

*Wettbewerbs-  
fähige  
Arbeitsplätze*

Die NRP zielt ab auf wettbewerbsfähige Arbeitsplätze in den Regionen. Sie leistet damit einen indirekten Beitrag zur dezentralen Besiedlung der Schweiz. Sie tut dies, indem

sie die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Institutionen und damit von regionalen Produktionssystemen stärkt. Hierbei ist folgende Wirkungskette von zentraler Bedeutung:

*Wirtschaftliche, ökologische und soziale Mehrwerte*

- *Wertschöpfung:* Die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen kann nur dann nachhaltig gestärkt werden, wenn Mehrwerte im wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Bereich auf effiziente Weise geschaffen werden.

*Innovation*

- *Innovationsfähigkeit:* Triebkraft für mehr Wertschöpfung bildet die Fähigkeit, in den Regionen neue Ideen zu generieren und diesen zum Durchbruch zu verhelfen sowie auch Bestehendes weiter zu entwickeln.

*Entrepreneurship*

- *Entrepreneurship:* Innovationsfähigkeit setzt unternehmerisches Denken und Handeln der Individuen in den Regionen und entsprechende Investitionen (in Form von Geld, Zeit, Talent etc.) voraus.

Diese Zielsetzung bedeutet einen eigentlichen Paradigmawechsel in der Regionalpolitik: Die bisherige Förderung der kleinräumigen Umverteilung „von oben“ (top-down) (im Rahmen vor allem der 54 IHG-Regionen des Berggebiets) wird durch eine Unterstützung wertschöpfungsorientierter Initiativen „von unten“ (bottom-up) und in grösserräumigen Zusammenhängen abgelöst.

Mit einem dreifachen strategischen Ansatz sollen die Ziele erreicht werden: die Hauptstrategie der Förderung von Innovationsprozessen, die Koordination mit Sektoralpolitiken sowie ein Know-how-Netzwerk Regionalentwicklung.

## 5. Strategische Stossrichtungen der NRP

### *Förderung von Innovationsprozessen*

Die NRP will unternehmerische Initiativen im wirtschaftlichen, aber auch im sozialen, ökologischen oder kulturellen Bereich erleichtern und fördern. Sie bilden den Motor für Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, für Wachstum und qualitative Wohlfahrt, für regionale Dynamik und Identität. Das heisst: die Förderung von Wertschöpfungsprozessen steht im Zentrum.

Drei strategische Schwerpunkte stehen im Vordergrund:

### *Wertschöpfungs-systeme und Cluster*

- Die NRP fördert Initiativen, welche regionale Wertschöpfungs-systeme und Cluster unterstützen. Unter Cluster wird eine räumliche Vernetzung von sich gegenseitig beeinflussenden und verstärkenden Fähigkeiten zur Wertschöpfung verstanden. Verschiedene Arten von Cluster können dabei unterschieden werden: vor allem sektorielle, technische, wissensorientierte und logistische Netzwerke. Entscheidend ist, dass sich in Clustern die Unternehmen gegenseitig stimulieren, was sich letztlich in hoher Innovationsdynamik und Wettbewerbsfähigkeit niederschlägt.

### *Zugang zu Know-how*

- Die NRP fördert den Zugang zu Know-how – eine Voraussetzung für Innovationsfähigkeit. In den Regionen soll die bereits bestehende Bildungs- und Forschungsinfrastruktur und damit vorhandenes Wissen besser genutzt werden können. Die Entwicklung und Umsetzung neuer Ideen soll durch einen stärkeren Wissensaustausch gefördert werden.

### *Nutzen von Zentrumsimpulsen*

- Die NRP beabsichtigt eine stärkere Nutzung der von den grösseren Zentren ausgehenden Impulse durch die ländlichen Gebiete. Solche Zentren können auch im benachbarten Ausland liegen. Entscheidend ist, dass Berggebiete und ländliche Räume in der Lage sind, Impulse aus den grösseren Zentren aufzunehmen und

für sich weiter zu entwickeln. Gefördert werden daher Initiativen, welche die Verknüpfung mit den Zentren und/oder die horizontale Vernetzung in der Region stärken.

In Zukunft werden grossräumigere und auch angrenzende ausländische Gebiete einbeziehende Regionen solche wertschöpfungsorientierte Programme in Gang bringen, beschleunigen und mit Blick auf die ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit steuern.

*Koordination mit  
Sektoralpolitiken*

Die Regionalpolitik ist eng verzahnt mit anderen Politikbereichen. Diese sind in der Regel ressourcenmässig stärker ausgestattet und haben oft einen unmittelbareren Einfluss auf die Regionalentwicklung als die explizite Regionalpolitik selbst. Eine bessere Koordination und Abstimmung der Vorgehensweisen mit anderen Sektoralpolitiken ist deshalb unerlässlich. Dieses alte Anliegen der Regionalpolitik soll mit wirksameren Spielregeln und einem regionalpolitischen Ko-Finanzierungsmodell in Zukunft besser erfüllt werden.

*Know-how-  
Netzwerke*

Im Zuge der NRP wird der Wissensbedarf nach regionalen Entwicklungszusammenhängen und regionalwirtschaftlichen Funktionsweisen zunehmen. Bereits heute fehlen wichtige Statistiken und Erkenntnisse. Im Rahmen eines Kompetenz-Netzwerkes müssen daher ein Informationssystem zur Erfassung und Interpretation regionaler Strukturdaten und Entwicklungsprognosen (Monitoring) geschaffen sowie die gezielte anwendungsorientierte Forschung und die Aus- und Weiterbildung für regionalpolitische Träger und Fachleute gefördert werden.

## 6. Instrumentarium der NRP

*Förderung von Projekten aus dem Berggebiet und ländlichen Raum*

Die NRP fördert die Vernetzung prioritär über Projekte, die aus dem Berggebiet und dem ländlichen Raum initiiert werden und sich durch folgende Charakteristika kennzeichnen:

- Sie entsprechen den NRP-Zielen und der NRP-Strategie, das heisst sie bringen Partnerschaften mit Zentren und die regionale Vernetzung beziehungsweise Wirkungen für die Region zum Ausdruck.
- Sie werden von Unternehmern – in einem weiten Sinn als Personen, die „etwas unternehmen“ wollen, verstanden – oder Unternehmergruppen initiiert und durchgeführt.
- Die Verantwortlichkeiten innerhalb der Projektträgerschaft, beziehungsweise zwischen dieser und weiteren Beteiligten sind klar geregelt.

## 7. Aufgabenteilung der NRP

*Kantone als primäre Ansprechpartner des Bundes*

Die Kantone stellen die primären Ansprechpartner für die Umsetzung der NRP dar. Sie prägen die regionale Standortqualität mit ihrer Politik ohnehin stark mit und sind in die Verantwortung einzubinden. Der Bund will darüber hinaus aber auch deutliche Anreize schaffen, um die interkantonale, interregionale und internationale Kooperation bei der Umsetzung zu stärken.

*Projektträgerschaften mit variabler Geometrie*

Auf Projektebene bilden sich die Trägerschaften mit einer variablen Geometrie. Je nach Projektzielen und Stossrichtungen wird die Organisation aus interregionalen, interkantonalen und internationalen Akteuren zusammengesetzt. Auf Grund der langjährigen Erfahrung werden die IHG-Regionen und ihre Zusammenarbeit hierbei eine

wichtige Rolle übernehmen können.

<i>Spielregeln</i>	Für das Zusammenspiel zwischen Bund, Kanton und Projektträger sollen folgende Regeln gelten:
<i>Leistungsvereinbarungen</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Die Einigung über die Projektziele erfolgt im partnerschaftlichen Austausch zwischen Bund, Kantonen und Projektträgern und wird in Leistungsvereinbarungen festgehalten.</li></ul>
<i>Wirkungsziele</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Die Projekte sind auf überprüfbare Wirkungsziele auszurichten. Für Misserfolgswfälle werden Abbruchregeln definiert.</li></ul>
<i>Kombinierte Finanzierung</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Die Ressourcen werden durch Bund, Kanton und Projektträger kombiniert und in Form von Globalbeiträgen eingebracht. Die Beteiligung Dritter ist möglich und erwünscht.</li></ul>
<i>Transparenz</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Die Mittelverwendung erfolgt mit hoher Transparenz. Quersubventionierungen sind zu vermeiden.</li></ul>
<i>Eigenwirtschaftlichkeit</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Die Projekte sollten eigenwirtschaftlich sein und in der langen Frist Gewinn abwerfen.</li></ul>
<i>Monitoring und Evaluation</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Der Bund überwacht die Projektfortschritte und überprüft die Zielerreichung (Monitoring und Evaluation). Er kann diese Aufgaben auch an Dritte auslagern.</li></ul>

## **8. Umsetzung der NRP**

<i>Vierjahresprogramm</i>	Grundlage für die NRP soll ein regionalpolitisches Rahmengesetz bilden. Dieses fordert ein jeweils vierjähriges Legislaturprogramm mit klaren Zielvorgaben, erstmals voraussichtlich für die Periode ab 2008. Die Vorarbeiten müssen durch das seco rasch in Angriff genommen werden.
<i>Finanzielle Anreize</i>	Für das erste Vierjahresprogramm bietet sich ein Instrumentenset an, welches die finanziellen Anreize zur

Erarbeitung und Umsetzung von Projekten und Leistungsvereinbarungen in den Vordergrund stellt, flankierende Unterstützung für die Definition von Projekten oder Programmen erbringt und Überzeugungsarbeit durch die Entwicklung und Verbreitung von relevantem Know-how leistet.

*Übergangsfrist  
für Pilotprojekte  
nutzen*

Die Übergangsfrist muss mit einem angepassten regionalpolitischen Instrumentarium sichergestellt werden können. Diese Zeit ist insbesondere dazu zu nutzen, um mit Pilotprojekten – über die noch laufenden regionalpolitischen Instrumente hinaus – Erfahrungen zu sammeln.

*Effizienterer  
Miteinsatz mit  
höherem  
Wirkungsgrad*

Der Umfang der für die NRP benötigten finanziellen Mittel wurde durch die Expertenkommission nicht abgeschätzt. Sie geht jedoch davon aus, dass Finanzmittel im gleichen Umfang wie bisher zur Verfügung stehen. Diese müssen und können jedoch effizienter und mit einem höheren Wirkungsgrad eingesetzt werden.

*Finanzierung*

Bezüglich Finanzierungsmechanismen hat die Expertenkommission verschiedene Ideen diskutiert. Denkbar sind zum Beispiel die Umwandlung des bisherigen IHG-Fonds in eine Berggebietsstiftung. Zu prüfen ist auch, ob die derzeit im Rahmen der übrigen regionalpolitischen Förderprogramme (Förderung von Bürgschaftsgenossenschaften, Hotels und Kurorten, Erneuerungsgebieten, grenzüberschreitenden Kooperationen, Netzwerken usw.) durch den Bund eingesetzten finanziellen Mittel in einen Innovationsfonds überführt werden könnten.

## Synoptischer Vergleich der bisherigen und Neuen Regionalpolitik

	Bisherige Regionalpolitik	Neue Regionalpolitik
<b>Hauptanliegen</b>	Abbau regionaler Disparitäten (Ausgleich zwischen Regionen)	Wettbewerbsfähigkeit von Regionen durch Wachstum und Innovation
<b>Stossrichtungen</b>	Infrastrukturförderung Einzelbetriebliche Förderung Netzwerkförderung	Förderung von Innovations- prozessen (Wertschöpfungssysteme und Cluster, Zugang zu Know-how, Nutzung von Impulsen aus Zentren) Intensivierte Netzwerkförderung Koordination mit Sektoralpolitiken Know-how-Netzwerk Regionalentwicklung
<b>Perimeter</b>	Berggebiet Wirtschaftliche Problemregionen (durch Desindustrialisierung stark betroffen)	Flächendeckend, gesamte Schweiz und Grenzregion als Bezugsrahmen für die Programm- und Projektentwicklung
<b>Masstabs- ebene</b>	Kleinräumig Feste Abgrenzung (54 IHG-Regio- nen usw.)	Grossräumig Variable Geometrie
<b>Ansatzpunkte</b>	Verbesserung der Standortfaktoren (Infrastruktur) Schaffung von Arbeitsplätzen (Diversifikation)	Wertschöpfung und Innovation Beachtung der Nachhaltigen Entwicklung
<b>Entwicklungs- impulse</b>	Von oben und unten	Von unten (Unternehmer, Innovatoren)
<b>Aufgaben des Bundes</b>	Förderung und Mitfinanzierung von regionalen Entwicklungskonzepten Genehmigung und Mitfinanzierung von Einzelprojekten	Förderung von Clustern und Netzwerken Unterstützung von Pilotprojekten Unterstützung der Selbstorganisation Aufstellen von Spielregeln Monitoring und Evaluation
<b>Finanzierungs- instrumente</b>	Projektfinanzierung aus – IHG-Fonds – Jahreskrediten für spezifisch regionale Förderprogramme	Globalbeiträge an (Gross-) Regionen für innovative Konzepte ev. „Berggebietsstiftung“ und „Innovationsfonds“

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Hintergrund

Vor rund 30 Jahren (1974) wurde die heutige Regionalpolitik konzipiert. Zentrales Instrument war das Investitionshilfegesetz für Berggebiete (IHG), das einen innovativen planerischen und institutionellen Ansatz mit den regionalen Entwicklungskonzepten einführte. 1996 wurde die Regionalpolitik konzeptionell stärker auf Innovationsförderung ausgerichtet, aber instrumentell kaum verändert. Die Allokationseffizienz wurde als Maxime verankert, konnte aber nie konsequent umgesetzt werden. Neue Wege wurden zum Beispiel mit INTERREG und Regio Plus beschritten, im Kern jedoch blieb die Regionalpolitik mit dem IHG als wichtigstem Pfeiler eine Politik, die darauf ausgerichtet blieb, die Infrastrukturen in den benachteiligten Regionen auf- beziehungsweise auszubauen. Die Regionalpolitik blieb im Wesentlichen eine Politik, die sich schwergewichtig den regionalen Ausgleich zum Ziel setzte.

Veränderungen im internationalen und nationalen Umfeld rücken Schwächen der heutigen Regionalpolitik in den Vordergrund. Frühere Stärken verblasen. Insbesondere schärfte sich auch das Bewusstsein, dass auch andere Regionen als die bis anhin als benachteiligte Regionen anerkannten Teilräume neuen Herausforderungen gegenüberstehen. Die Probleme grenzüberschreitender Regionen wurden im Gefolge der Ablehnung des Beitritts zum EWR zur nationalen Herausforderung. Den Problemen der Kernstädte und schliesslich auch der städtischen Agglomerationen musste Rechnung getragen werden, wenn sie ihre Aufgabe als Wachstumsmotoren der Wirtschaft weiterhin wahrnehmen sollten. Diese zusätzlichen Dimensionen in der Betrachtung der regionalen Entwicklung und deren Auswirkungen auf die Bundespolitik bleiben nicht ohne Einfluss auf die bisherige Regionalpolitik.

Die schweizerische Regionalpolitik ist deshalb heute umstritten. Die vorhandenen Budgets werden umkämpft und die verantwortlichen Institutionen kritisiert.

Gleichzeitig sind im europäischen Raum zahlreiche Initiativen mit grossem Innovationsgehalt zu beobachten. Auch besteht kein Zweifel, dass europäische Integration und Globalisierung die internationalen Rahmenbedingungen für die

schweizerische Regionalpolitik grundsätzlich verändern. Das feingliedrige föderative System der kleinen und weltoffenen Schweiz besitzt für eine effektive Regionalpolitik spezifische Chancen und Risiken.

Den Anstoss für die vorliegende Arbeit wurde Ende der 90er Jahre durch das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement gegeben. Sowohl im Rahmen der Leitlinien für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik des EVD von 1999 wie auch durch zahlreiche parlamentarische Vorstösse wurde eine Überprüfung der heutigen Regionalpolitik angeregt.

Eine Neukonzeption des bestehenden regionalpolitischen Instrumentensets ist ohnehin unumgänglich, da einzelne Instrumente auslaufen, finanziell nicht weiter gespiesen beziehungsweise generell überprüft werden sollen.

## 1.2 Parlamentarische Vorstösse

Während der letzten drei Jahre wurden seitens des eidgenössischen Parlamentes die Strategien, Zielsetzungen und vor allem die Wirkung der Regionalpolitik in einem veränderten Umfeld hinterfragt. In verschiedenen Vorstössen wurde wiederholt die Forderung nach einer Überprüfung der Regionalpolitik laut.

Mit einem Postulat hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) am 23. Januar 2001 den Bundesrat ersucht, dem Parlament bis Mitte 2003 einen Bericht mit Massnahmen und Vorschlägen zur Behebung der bestehenden Mängel in der Regionalpolitik vorzulegen.<sup>1</sup> Aufzuzeigen sind in dem Bericht insbesondere die Auswirkungen bestimmter wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Veränderungen auf die Randgebiete, wobei vor allem der Globalisierung der Wirtschaft, dem europäischen Integrationsprozess, der Liberalisierung im öffentlichen Beschaffungswesen und im Personenverkehr, der Teilliberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen sowie dem Ausbau der Informationstechnologien Rechnung zu tragen ist.

Ähnlich hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats (WAK-S) am 1. März 2001 ein Postulat zur neuen strategischen Ausrichtung der Regionalpolitik verabschiedet.<sup>2</sup> Darin wird der Bundesrat eingeladen, zur

---

1 Nationalrat (01.3003).

2 Ständerat (01.3017).

Sicherung einer regional ausgewogenen Entwicklung die Strategie des Bundes in der Regionalpolitik neu auszurichten und damit zusammenhängende gesetzliche Massnahmen vorzuschlagen. Insbesondere soll geprüft werden, ob bestehende Bundesgesetze und -beschlüsse zusammengeführt werden sollten und inwiefern die Regionalpolitik künftig über Mehrjahresprogramme, Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite gesteuert werden kann.

Diese parlamentarischen Vorstösse drücken Skepsis bezüglich der Wirksamkeit der geltenden Regionalpolitik in einem Umfeld aus, das sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene in verwandten Politikbereichen eine Dynamik ausgelöst hat, welcher sich auch die Regionalpolitik nicht mehr entziehen kann.

Der Bundesrat hat die beiden Postulate entgegengenommen.

### **1.3 Auftrag des Vorstehers EVD**

Als 1999 das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement die Leitlinien für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik<sup>3</sup> erarbeitete, stand die Förderung von Rahmenbedingungen, die langfristig für die Entwicklung einer innovationsfähigen, wettbewerbsorientierten und Arbeitsplätze schaffenden Wirtschaft erforderlich sind, im Zentrum. Dabei wurde ausdrücklich anerkannt, dass es im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung keinen grundsätzlichen Widerspruch zwischen Wachstum, sozialer Wohlfahrt und Umweltschutz gibt. Wirtschaftswachstum ist nicht nur Motor für den materiellen Wohlstand, sondern es eröffnet den Individuen auch zusätzliche Perspektiven der persönlichen Entfaltung. Eine wachstumsorientierte Volkswirtschaft setzt darüber hinaus ungeahnte Kräfte der Innovation und des technischen Fortschritts frei. Vor diesem Hintergrund wurde der Leitgedanke konkretisiert und namentlich der Entwicklung wettbewerbsfähiger Strukturen in den Teilräumen der Schweiz eine wichtige Rolle im Rahmen der wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik zugeordnet.

Seit 1999 wurden als Folge zwei für die regionale Entwicklung wichtige Themenfelder in Angriff genommen:

---

<sup>3</sup> Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement 1999.

- die Agglomerationspolitik, welche 2001 in den Bericht des Bundesrates zur Agglomerationspolitik mündete.<sup>4</sup>
- die Überprüfung der Regionalpolitik mit dem vorliegenden Bericht, der die Grundlagen für die zukünftige Ausrichtung einer wachstumsorientierten Regionalpolitik des Bundes bilden soll.

Die Rolle der Bundespolitik in diesen beiden Themenfeldern rief insbesondere vor dem Hintergrund der weiteren Liberalisierung im Infrastrukturbereich sowie der Ausgestaltung des Neuen Finanzausgleichs nach einer Klärung in Bezug auf die strategischen Zielsetzungen des regionalpolitischen Instrumentariums. Der Vorsteher des EVD hat deshalb frühzeitig den Auftrag an das seco erteilt, die sich abzeichnenden Entwicklungen im Rahmen einer Überprüfung der Strategie und der Massnahmen der Regionalpolitik aufzunehmen und entsprechende Vorschläge auszuarbeiten.

Der Auftrag an die Expertengruppe lautet im Wortlaut:

Ziel des Projektes ist die Entwicklung von Zielen, einer Strategie mit Programmschwerpunkten sowie der institutionellen Voraussetzungen für eine vitalisierte schweizerische Regionalpolitik. Diese Grundlage soll der Veränderung bestehender und der Herauskristallisierung neuer Massnahmen und der dafür notwendigen institutionellen Weiterentwicklungen dienen.

## 1.4 Fragestellung und Zielsetzung

1974 wurde die heutige Regionalpolitik konzipiert und mit dem Investitionshilfegesetz für das Berggebiet (IHG) ein entsprechendes Instrument geschaffen. 1996 wurde mit der Neuorientierung der Regionalpolitik das Instrumentarium zwar in den Grundsätzen neu ausgerichtet<sup>5</sup>; es blieb jedoch instrumentell in den alten Gefässen verhaftet.

Die Dynamisierung des Umfeldes, in dem sich die Regionalpolitik bewegt, führte dazu, dass deren Zielsetzung sowie Instrumentalisierung zunehmend in Frage gestellt wurden, da den neuen Anforderungen an eine Politik zugunsten der

---

4 Schweizerischer Bundesrat 2001.

5 Schweizerischer Bundesrat 1996a.

schwach strukturierten Teilräume mit dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium nicht mehr entsprochen werden konnte.

## 1.5 Expertenkommission und Vorgehen

Um das Projektziel zu erreichen, wurde eine Vorgehensweise gewählt, die eine offene, innovative und ausschliesslich der Zukunft verpflichtete Sichtweise forderte sowie einen entsprechend breiten Dialog sicherstellte.

Eine unter der Leitung des seco eingesetzte Expertenkommission wurde mit der Erarbeitung dieses Berichtes beauftragt. Dieser Expertengruppe gehörten folgende Persönlichkeiten an:

Präsidium:

*Barbara Rigassi*, seco, Leiterin Leistungsbereich Standortförderung (bis 31.5.2002)

*Eric Scheidegger*, seco, Leiter Leistungsbereich Standortförderung (ab 1.6.2002)

Mitglieder:

*Ernst A. Brugger* (Projektleitung, BHP – Brugger und Partner AG)

*Stéphane Decoutère* (Persönlicher Mitarbeiter des Direktors, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT)

*Bertrand Favre* (Directeur, Sierre Région)

*René L. Frey* (Professor, WWZ, Universität Basel)

*Christoph Juen* (Direktor, Schweizer Hotelier-Verein)

*Thomas Kärcher-Vital* (Geschäftsführer, Stadtmarketing Winterthur / Zurich MedNet [eh.])

*Rico Maggi* (Professore, Facoltà di Scienze Economiche, Università della Svizzera Italiana)

*Denis Maillat* (Professeur, IRER, Université de Neuchâtel)

*Theo Maissen* (Ständerat GR, Präsident Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB)

*Paul Messerli* (Professor, Geographisches Institut, Universität Bern)

*Pierre Alain Rumley* (Direktor, Bundesamt für Raumentwicklung ARE)

*Ruedi Schiess* (Ressortleiter, Regional- und Raumordnungspolitik, seco)

*Francis Sermet* (Directeur, Développement économique du Canton de Vaud)

*Alain Thierstein* (Professor, IRL-Institut, ETH Zürich)

*Brigit Wehrli-Schindler* (Direktorin, Fachstelle für Stadtentwicklung, Stadt Zürich)

Die Schlussredaktion des Berichtes lag bei Ernst A. Brugger und René L. Frey. Das Projektssekretariat führte Guido Cavelti (BHP – Brugger und Partner AG).

Die Expertengruppe hat 5 Sitzungen abgehalten und 7 Inputpapiere<sup>6</sup> erstellt beziehungsweise erarbeiten lassen. Sämtliche Materialien, Zwischenberichte, der Schlussbericht und Zusammenfassungen waren und sind laufend auf der Website [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)<sup>7</sup> abrufbar. Dieses der Transparenz verpflichtete Vorgehen hat den Dialog mit regionalpolitisch Interessierten gefördert und die Arbeit der Expertengruppe bereichert.

Das Projekt wurde in mehreren Schritten erarbeitet:

#### 1. Analyse der Ausgangslage

Dazu gehörte eine Grobevaluation der bisherigen Regionalpolitik mit Interpretation durch Fachexperten unter Einbezug der Evaluation durch die OECD im Rahmen des Länderexamens.<sup>8</sup> Die Auswirkungen der EU-Dynamik sowie die spezifischen Voraussetzungen in der Schweiz (institutionelle Struktur, Föderalismus, Neuer Finanzausgleich) wurden diskutiert und mit einer groben Szenarioanalyse ergänzt.

#### 2. Ziele und Strategie

Die Diskussion von Zielen und Strategien basierte im Wesentlichen auf den Ergebnissen eines Hearings mit in- und ausländischen Fachpersonen sowie auf verschiedenen Inputpapieren, die zu Händen der Expertenkommission erstellt wurden.

#### 3. Institutionelle, Strukturen und Mitteleinsatz

Auf der Grundlage der Ziel- und Strategiedefinition wurden Folgerungen hinsichtlich institutioneller Infrastrukturen abgeleitet. Ebenso wurden notwendige Instrumentalisierung und Möglichkeiten zur Finanzierung skizziert.

#### 4. Synthese und Empfehlungen

Der vorliegende Schlussbericht ist das Resultat der Arbeit in der Expertengruppe und soll als Grundlage für die Ausarbeitung eines Vernehmlassungsberichts sowie einer späteren Botschaft an die Eidgenössischen Räte dienen. Bereits während der Kommissionsarbeit wurden

---

<sup>6</sup> Vgl. „Inputpapiere zum Bericht“ am Schluss des Dokuments.

<sup>7</sup> [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) -> Standortpolitik -> Regional- und Raumordnungspolitik.

<sup>8</sup> OECD 2002a.

im Dialog mit verschiedenen Partnern der Regionalpolitik die wichtigsten Ideen aus der Expertenkommission ausgetauscht. Die Ergebnisse dieses Dialogs sind in einem separaten Kommentar zum vorliegenden Expertenbericht zusammengefasst.

## 2 Regionalpolitik vor neuen Herausforderungen

### 2.1 Bisherige Entwicklungstrends

Während mehr als hundert Jahren wurde in der Schweiz die Abwanderung aus wirtschaftsschwachen in wirtschaftsstarke Regionen toleriert, teilweise sogar unterstützt. Sie war unter zwei Gesichtspunkten erfolgreich: Sie bot Arbeitskräften, die aus Branchen mit tiefer in solche mit hoher Produktivität wechselten, attraktive Löhne. Und sie bewirkte dank dem besseren Einsatz der Arbeitskräfte ein hohes Wirtschaftswachstum für die gesamte Volkswirtschaft.

Als Folge der Wohlstandssteigerung der Nachkriegsjahrzehnte wurde diese sogenannte „passive Sanierung“ dann aber zunehmend als unerwünscht betrachtet. Mitte der 1970er Jahre wechselte die Politik zur aktiven Unterstützung von Problemregionen. Für diese „klassische“ Regionalpolitik war charakteristisch, dass sie sich auf die Förderung von wirtschaftlich benachteiligten Gebieten konzentrierte: die Alpen und Voralpen, den Jurabogen sowie die von Arbeitslosigkeit betroffenen Textil-, Uhren- und Maschinenregionen im ländlichen und kleinstädtischen Mittelland.<sup>9</sup>

In den 90er Jahren haben sich die übergeordneten Rahmenbedingungen grundlegend verändert, so dass diese weitgehend erfolgreiche bisherige Regionalpolitik überprüft werden muss. Wie andere Politikbereiche ist sie auch den Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen anzupassen. Die voranschreitende Globalisierung und die verstärkte europäische Integration mit dem sich intensivierenden internationalen Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte um mobile Produktionsfaktoren stellen neue Herausforderungen dar.<sup>10</sup>

Die wichtigsten mit dem Begriff „Globalisierung“ assoziierten Veränderungen sind:

- *Technologisierung*: Der rasche Wandel in der Informations- und Kommunikationstechnologie ermöglicht eine verstärkte globale Vernetzung

---

<sup>9</sup> Zur Entwicklung der schweizerischen Regionalpolitik vgl. Frey 1985.

<sup>10</sup> Schweizerische Bundeskanzlei/Bundesamt für Statistik 1998, Anhang A.1.

und eine schnellere Verbreitung von Innovationen. Dies ist potenziell positiv für die Dezentralisation von Funktionen und Arbeitsplätzen.

- *Schlüsselqualifikationen:* Schlüsselqualifikationen wie Ausbildung, Know-how und Umsetzung von neuen Erkenntnissen gewinnen an Bedeutung.
- *Globale Unternehmensnetzwerke:* Die Liberalisierung der Gütermärkte fördert globale Allianzen zur weltweiten Optimierung von Produktions- und Vertriebsnetzen. Mit der Entstehung von global ausgerichteten Unternehmen nimmt der nationale und lokale Bezug von Unternehmen weiter ab. Dabei geraten strukturschwache Regionen als Standorte vermehrt ins Hintertreffen. Metropolitanräume – wie zum Beispiel der Grossraum Zürich (Greater Zurich Area GZA<sup>11</sup>) – werden eher gestärkt. Der Globalisierungsprozess führt zu regional unterschiedlichen Anpassungsproblemen und stellt höhere Ansprüche an die Sicherstellung der nationalen Kohäsion.
- *Globalisierte Finanzmärkte:* Die Liberalisierung der Finanzmärkte führt zu einer wachsenden Kapitalmobilität. Börsen konkurrieren weltweit miteinander und die gegenseitigen Abhängigkeiten der Finanzmärkte nehmen zu. Bestehende Finanzzentren zählen dabei eher zu den Gewinnern.
- *Standortwettbewerb:* Standortqualitäten, welche ausländische Direktinvestitionen anziehen und die Globalisierung inländischer Unternehmen fördern, gewinnen an Bedeutung. Staatliche Leistungen in Bezug auf die Schaffung notwendiger Standortvoraussetzungen für hochwertige Unternehmensfunktionen und die Attraktivität für Kader werden wichtiger.
- *Internationale Absprachen:* Die Globalisierungsprozesse schränken die autonomen Regulierungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Nationalstaaten ein und schaffen einen Bedarf nach internationalen Absprachen. Dies trifft in der Regel dort zu, wo Entscheidungen grenzüberschreitende Wirkungen haben (zum Beispiel Migration, natürliche Umwelt, Aussenwirtschaft, Terrorismus). Die Intensivierung der internationalen Kooperation bedeutet, dass die verbleibenden autonomen nationalen, kantonalen und kommunalen Regelungen für die Standortgestaltung an Bedeutung gewinnen. Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren rückt stärker in den Vordergrund.

---

11 Vgl. z.B. Wehrli/Heiniger 2001.

- *Liberalisierung*: Deregulierung, Privatisierung und Re-Regulierung bilden weiterhin eine dominante Grundströmung. Wettbewerbsfähigkeit ist das Paradigma für alle Marktteilnehmer, auch für alle Regionen.
- *Globale Umweltprobleme*: Die Globalisierung der Wirtschaft erhöht die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Umweltpolitik. Es wird jedoch schwierig bleiben, politische Steuerungsmassnahmen international durchzusetzen.
- *Kulturelle Globalisierung*: Zwei gegenläufige Tendenzen machen sich bemerkbar; einerseits die verstärkte Wahrnehmung regionaler kultureller Identität, andererseits eine zunehmende kulturelle Internationalisierung.
- *Glokalisierung*: Mit zunehmender Globalisierung steigt das individuelle Bedürfnis nach lokaler Identität. Sowohl die Bevölkerung als auch die Unternehmungen brauchen „Bodenkontakt“ und sind an guten Wohnort-beziehungsweise Standortbedingungen interessiert.<sup>12</sup>
- *Zunehmende Migration*: Aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen verursachte Migrationsbewegungen führen zu ausländerfeindlichem Verhalten. Gleichzeitig nimmt die demographische Bedeutung der Migration für Industrieländer, deren eigene Bevölkerung sich nicht mehr zu reproduzieren vermag, zu.
- *Kritik und Gegenkräfte*: Soziale Differenzen und der Rückstand der ärmsten Länder und Regionen nehmen zu. Eine wachsende heterogene Gegnerschaft zur Globalisierung aus ökologischen Kreisen, Landwirtschaft und weiteren „Verlierern“ ist zu beobachten.

## 2.2 Zukunftsszenarien

Diese Zusammenstellung liefert eine Skizze über global ablaufende Entwicklungstrends. Entscheidend wird sein, die schweizerische Regionalpolitik so auszugestalten, dass sie heute und in Zukunft taugliche Antworten auf diese internationalen Herausforderungen zu geben vermag. Die Schwierigkeit besteht darin, dass niemand weiss, inwiefern die heutigen Rahmenbedingungen auch in Zukunft relevant sein werden. Eine Subgruppe der Expertenkommission hat

---

<sup>12</sup> Vgl. z.B. Straubhaar 2001.

deshalb versucht, mit Hilfe der Szenario-Analyse systematisch abzuschätzen, welche denkbaren künftigen Rahmenbedingungen für die schweizerische Regionalpolitik massgebend sein könnten. Es wurden dabei ausgehend von übergeordneten Szenarien (für die Welt, Europa, Schweiz) in drei Szenarien alternative Sets von künftigen Rahmenbedingungen für die schweizerische Regionalpolitik ausgearbeitet.<sup>13</sup>

Einem überraschungsfreien Szenario („Trend“) wurden zwei Überraschungsszenarien („Integration“ und „Erhalt“) gegenübergestellt. Stark reduziert lassen sich die Szenarien für die Ebene Schweiz wie folgt beschreiben:

- *Szenario „Integration“*: Vollbeitritt zur EU mit starker internationaler Ausrichtung der schweizerischen Politik, hohe Wachstumsdynamik bei intensiviertem Standortwettbewerb.
- *Szenario „Trend“*: bilaterale Verträge mit EU, autonomer Nachvollzug, wirtschaftspolitischer Pragmatismus, mittlere Wachstumsdynamik bei hohem internationalem Standortwettbewerb.
- *Szenario „Erhalt“*: Abschottung der Schweiz gegenüber Ausland, Konservierung der Strukturen in der Schweiz, Negativwachstum bei blockiertem Standortwettbewerb.

Die Folgerungen aus der Szenario-Analyse für die Neukonzeption der Regionalpolitik können in vier Punkten festgehalten werden:

- Die Wahl des zugrundeliegenden Szenarios ist entscheidend für die Neuorientierung der Regionalpolitik, denn nur wenige regionalpolitische Programme oder Massnahmen vermögen mehreren Szenarien gerecht zu werden.
- Das Negativszenario „Erhalt“ ist zwar denkbar, jedoch wenig wahrscheinlich. Die Gesamtpolitik der Schweiz wird darauf ausgerichtet sein, diese Entwicklung zu verhindern. Die Neuorientierung der Regionalpolitik wird daher nicht auf dieses Szenario ausgerichtet.
- Die Szenarien „Trend“ und „Integration“ sind durch (unterschiedlich) offene Grenzen charakterisiert. Sie bedingen eine Regionalpolitik, welche

---

<sup>13</sup> Frey et al. 2001 (Inputpapier „Workshop Szenarien der Regionalpolitik“ zu Handen der Expertenkommission).

- a) die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Volkswirtschaft fördert.
  - b) den Anliegen der ökologischen, ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeit gerecht wird.
  - c) wachstums- und nicht umverteilungsorientiert ist.
  - d) und nicht zuletzt in ihrer Ausgestaltung europakompatibel ist.
- Die Regionalpolitik als Querschnittspolitik muss folglich inskünftig
    - stärker marktorientiert konzipiert werden (Steuerung primär über Anreize und nicht über direkte staatliche Eingriffe).
    - die Rahmenbedingungen über angemessene Anreizmechanismen so gestalten, dass dezentral gefällte Entscheidungen der Kantone, Regionen, Städte und Gemeinden zu insgesamt befriedigenden Ergebnissen führen (richtige Anreize im Sinne der „Regional Governance“<sup>14</sup>).
    - Initiativen von unten wirksamer unterstützen (Förderung der spezifischen Stärken der Regionen, Standortmanagement, Public Private Partnership)
    - die „Arbeitsteilung“ mit dem Neuen Finanzausgleich bereinigen (Rückzug aus der regionalen Umverteilung, Einsatz der bereitgestellten Instrumente der horizontalen und vertikalen Kooperation).
    - dafür sorgen, dass die Zentren ihre Rolle als Motoren der Volkswirtschaft reibungslos spielen können (Internalisierung von Spillovers).
    - die immaterielle gegenüber der materiellen Infrastruktur stärker betonen.

### 2.3 Regionalprobleme

Ausgangspunkt für die schweizerische Regionalpolitik ab Mitte der 70er Jahre bildete die Abwanderung aus peripheren wirtschaftsschwachen Regionen in zentraler gelegene wirtschaftsstärkere Gebiete. Eine abnehmende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Regionen ist oft verknüpft mit einer Erosion der kulturellen und politischen Substanz und kann eine Gefährdung der

---

14 Frey 2002.

föderalistischen Struktur und kulturellen Vielfalt des Landes darstellen. Landflucht galt deshalb als unerwünscht und sollte mit einer aktiven Unterstützung von Problemregionen bekämpft werden. Die ersten regionalpolitischen Massnahmen waren folglich auf den Abbau der regionalen Disparitäten ausgerichtet.<sup>15</sup> Im Grossen und Ganzen war diese Politik erfolgreich.<sup>16</sup>

Unter den heutigen und den gemäss Szenario-Analyse zu erwartenden übergeordneten Rahmenbedingungen ist dies heute kaum mehr der Fall. Im Kontext der internationalen Entwicklungen stellen sich für die Schweiz drei hauptsächliche regionalpolitische Problemfelder, welche zueinander in einem engen Zusammenhang stehen:

- die sich verschärfenden regionalen Disparitäten (siehe 2.3.1).
- die in der Schweiz stagnierende Wirtschaft und die Produktivitätsprobleme der Binnenwirtschaft (siehe 2.3.2).
- die Verschiebung der räumlichen Massstabsebene (siehe 2.3.3).

### **2.3.1 Wachsende Disparitäten**

In den verschiedenen Regionen und Kantonen der Schweiz verläuft das Wirtschaftswachstum sehr unterschiedlich. Dies zeigt in der Schweiz unter anderem der Vergleich der kantonalen Pro-Kopf-Einkommen in den 80er und 90er Jahren (Abbildung 2-1).

Wie aus Abbildung 2-2 hervorgeht, haben sich die Unterschiede zwischen den Grossstadt- und den Bergkantonen in erster Linie in den 90er Jahren stark vergrössert.

Die Entwicklung der Wirtschaft, wie sie sich aus dem Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens, aber auch der Wertschöpfung,<sup>17</sup> ergibt, spiegelt sich vorläufig (noch) nicht in der räumlichen Bevölkerungsdynamik. Abbildung 2-3 zeigt die Bevölkerungsentwicklung der gleichen vier Kantonsgruppen seit 1970. Die Alpen-, Voralpen- und Jurakantone wiesen in den letzten drei Jahrzehnten ein

---

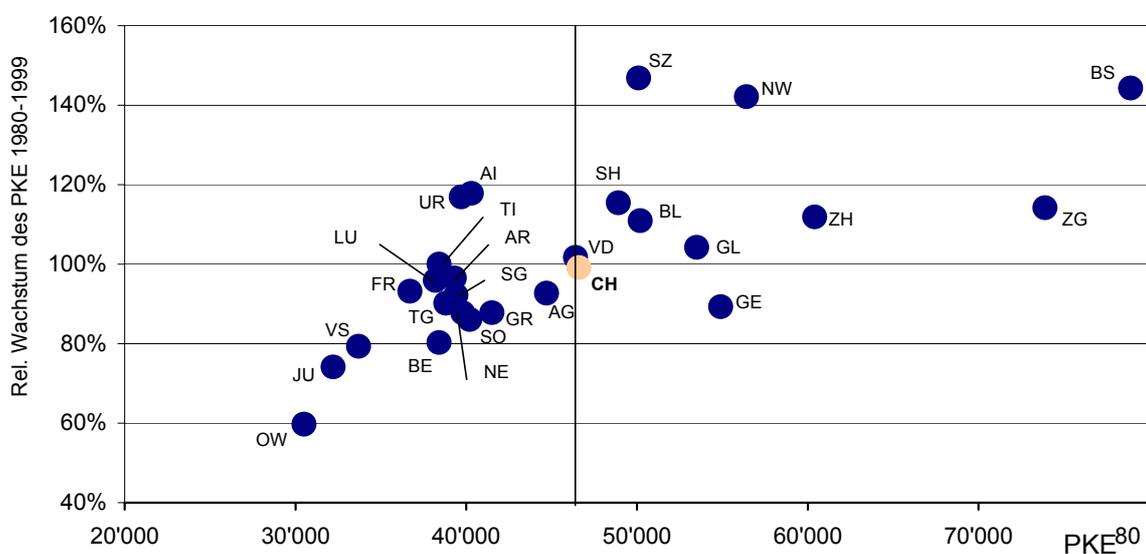
<sup>15</sup> Vgl. Brugger/Frey 1985.

<sup>16</sup> Vgl. Frey 1985.

<sup>17</sup> Gemessen mit dem Bruttoinlandprodukt oder dem Bruttoinlandprodukt pro Beschäftigten, vgl. die Untersuchungen der BAK.

überdurchschnittliches, die Mittelland- und noch deutlicher die Grosstadt-kantone demgegenüber ein unterdurchschnittliches Bevölkerungswachstum auf. Wie das Bundesamt für Statistik auf Grund detaillierterer Analysen festgestellt hat, scheint jedoch Ende der 90er Jahre eine Wende eingetreten zu sein. „Bis 1997 hatten die ländlichen Regionen eine grössere demografische Dynamik gezeigt als die Agglomerationen; seither sind es die städtischen Regionen...“<sup>18</sup>

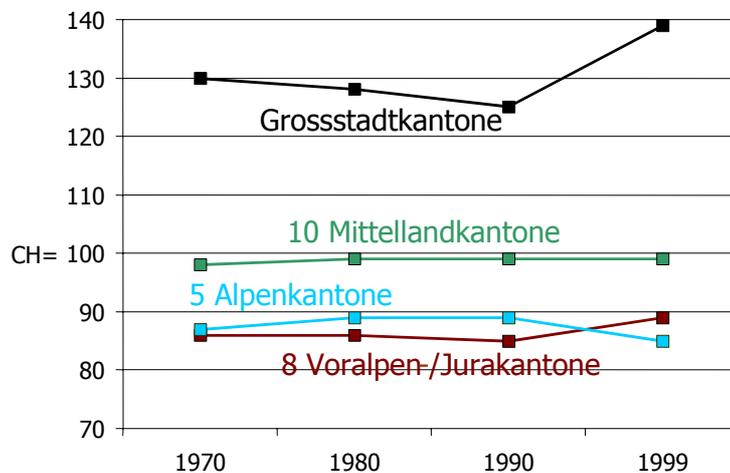
**Abb. 2-1 Pro-Kopf-Einkommen: Stand 1999 (in Franken) und Wachstum 1980-1999 (CH = 100) der Kantone**



Die Kantone im rechten oberen Bildviertel weisen in den achtziger und neunziger Jahren ein zum Teil deutlich überdurchschnittliches Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens auf. Entsprechend überdurchschnittlich hoch fällt das absolute durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen im Jahre 1999 in Franken aus. Es handelt sich dabei vor allem um Grosstadtkantone (BS, ZH, GE) oder um Kantone, die von der Nähe zu einem grosstädtischen Zentrum profitieren (SZ, NW, ZG, BL, SH, GL). Das durchschnittliche Einkommen pro Kopf der Kantone im linken unteren Bildviertel (vor allem Berg- und Voralpen-Kantone) liegt 1999 hingegen unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Diese Kantone weisen zwischen 1980 und 1999 auch unterdurchschnittliche Zuwachsraten auf.

Quelle: WWZ auf Basis Volkswirtschaft und Statistisches Jahrbuch der Schweiz.

**Abb. 2-2 Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens 1970-1999 (CH = 100); Kantonsgruppen im Vergleich**



Grossstadtkantone: ZH, BS, GE  
 Mittellandkantone: BE, LU, ZG, SO, BL, SH, SG, AG, TG, VD  
 Alpenkantone: GR, VS, UR, OW, GL  
 Voralpen-/Jurakantone: NE, JU, SZ, NW, FR, AR, AI, TI

In den 70er und 80er Jahren hat sich das Pro-Kopf-Einkommen in den Kantonen mehr oder minder im Einklang entwickelt. In den 90er Jahren ist in den Grossstadtkantonen hingegen ein Wachstumssprung zu verzeichnen, während die fünf Alpenkantone in dieser Periode zurückgefallen sind.

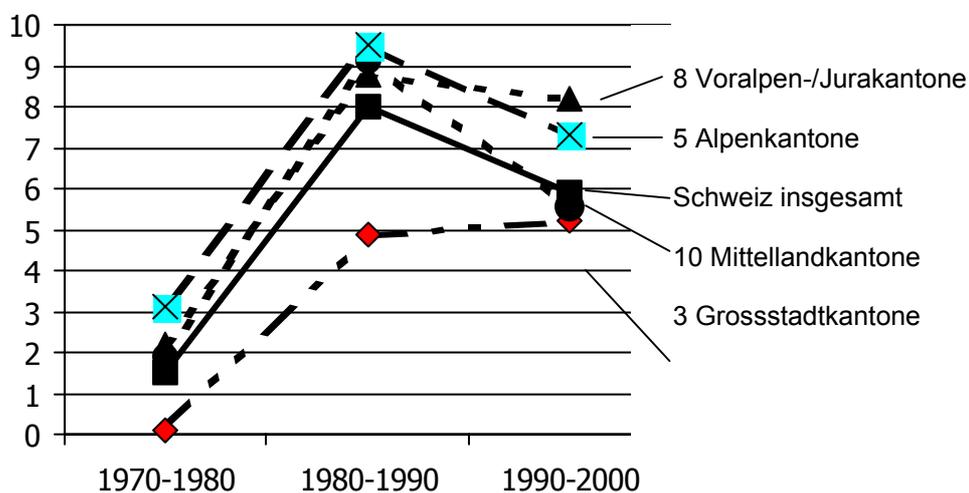
Quelle: WWZ auf Basis Volkswirtschaft und Statistisches Jahrbuch der Schweiz.

Noch aus zwei weiteren Gründen vermögen Bevölkerungsstatistiken auf Kantonsebene den räumlichen Strukturwandel kaum adäquat zu erfassen. Zum Einen haben sich in den 90er Jahren erstmals nicht nur die durchschnittlichen Pendeldistanzen, sondern auch die durchschnittlichen Pendelzeiten deutlich erhöht. Zum Anderen zeigt sich eine zunehmende Diskrepanz zwischen dem statistisch relevanten rechtlichen Wohnsitz und dem Aufenthaltsort während der Woche (Pied-à-Terre beim Arbeitsort).

Wesentlich anders ist das Bild, wenn die räumliche Entwicklung der Arbeitsplätze betrachtet wird: Die Dynamik der Zentren und ihres Umlandes ist dann für die jüngste Vergangenheit unübersehbar. Ursächlich für diese Scherenbewegung ist primär die steigende Attraktivität der Zentren als Unternehmensstandorte: Die Städte und Agglomerationen entwickeln sich

immer mehr zu Motoren des Wirtschaftswachstums.<sup>19</sup> Die Attraktivität der Zentren wird dabei unterstützt durch das Infrastrukturangebot. Dazu zählt einerseits der Verkehr (Autobahnen, S-Bahn, Luftverkehr), andererseits die Know-how-Infrastruktur. Die Infrastruktur ist in den Städten und Agglomerationen in verdichteter Form vorhanden. Man spricht in diesem Zusammenhang heute von „Clustern“. Damit die Wettbewerbsfähigkeit in einer hoch entwickelten Volkswirtschaft durch Innovationen aufrecht erhalten werden kann, ist die zielgerichtete Erzeugung, Anwendung und Weiterentwicklung von Technologien notwendig. Dies kann jedoch nur erreicht werden, wenn das notwendige Know-how in Form von Netzwerken von Unternehmen, Hochschulen und F&E-Laboratorien vorhanden und nutzbar ist. Sowohl der Standort- als auch der Innovationswettbewerb stehen somit in einer gegenseitigen Abhängigkeit, wobei Schlüsselbranchen oft räumlich konzentriert sind. Technologische Fähigkeiten und Aktivitäten sind nicht gleichmässig über die Volkswirtschaft verteilt, sondern räumlich geballt.<sup>20</sup>

**Abb. 2-3 Bevölkerungsentwicklung (1970-2000), nach Kantonsgruppen (Zunahme in Prozent pro Jahrzehnt)**



Quelle: WWZ auf Basis BFS 2002, S. 15f.

<sup>19</sup> Dass dies nur möglich ist, wenn die Agglomerationen in einen grösseren, vor allem ländlichen „Ausgleichsraum“ eingebettet sind, wird in Abschnitt 2.3.3 gezeigt.

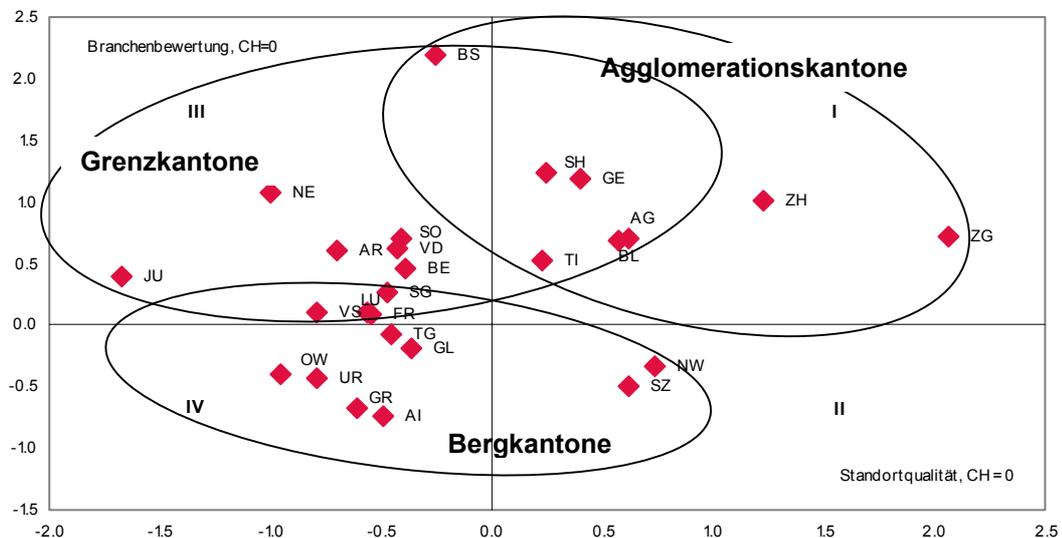
<sup>20</sup> Hotz-Hart/Reuter/Vock 2001, S. 203.

Der wertschöpfungsstarke Dienstleistungssektor ist auf attraktive Infrastruktureinrichtungen und qualifiziertes Personal angewiesen, weshalb grosse Zentren als Geschäftslage bevorzugt werden. In den peripheren Gebieten hingegen wird ein Rückgang der Arbeitsplätze verzeichnet, da in diesen Regionen wertschöpfungsschwache, vom Strukturwandel stark betroffene Branchen häufiger vertreten sind. Die Liberalisierung von ehemaligen Regiebetrieben des Bundes (Post, Swisscom, SBB) trifft diese Gebiete zudem überdurchschnittlich hart.

Im Zuge des Strukturwandels müssen heute zwar auch Zentren und Agglomerationen einen Rückgang der Arbeitsplätze verzeichnen. Dank den Clustern und der besseren Diversifizierung der Arbeitsplätze sind diese im Vergleich zu peripheren Gebieten jedoch besser in der Lage, solche Verluste selbstständig zu bekämpfen.

Im Folgenden werden die Kantone anhand der Standortqualitäten und des Wachstumspotenzials der Wertschöpfung verglichen. Diese Analyse zeigt, dass zumindest mittelfristig die Disparitäten zwischen den Kantonen bestehen bleiben beziehungsweise sich eher noch vergrössern dürften.

**Abb. 2-4 Branchenbewertung und Standortqualität der Kantone im Vergleich (2001)**



Kantone in Feld I weisen sowohl mittel- als auch langfristig ein hohes Wachstumspotenzial auf, während Kantone in Feld IV mittel- und langfristig ein unterdurchschnittliches Wachstum zu erwarten haben. In den Kantonen von Feld II besteht zwar langfristig durchaus ein Wachstumspotenzial, mittelfristig ist jedoch auf Grund der einseitigen Branchenstruktur mit weiteren Umstrukturierungsmassnahmen zu rechnen. In den Kantonen von Feld III kann wegen der Branchendynamik mittelfristig noch ein überdurchschnittliches Wachstum erwartet werden. Wegen der Standortqualität ist jedoch langfristig damit zu rechnen, dass sich zu wenig neue Unternehmen ansiedeln oder bestehende sogar abwandern.

Quelle: CREDIT SUISSE Economic & Policy Consulting 2002.

Aus Abbildung 2-4 lässt sich herauslesen, dass vor allem Agglomerationskantone (Grossstadtkantone und zentrumsnahe Kantone) mittel- und längerfristig über günstige Zukunftsaussichten verfügen. Auf Grund vergleichsweise ungünstiger Standortqualitäten dürfte das Wachstumspotenzial vor allem von Berggebietskantonen unterdurchschnittlich verlaufen. Ähnliches trifft in abgeschwächtem Mass auch auf grenznahe Kantone zu. Diese profitieren jedoch von einer günstigeren Branchenstruktur. Die unterschiedliche Finanzkraft der Kantone, die sich unter anderem aus der Branchenzusammensetzung der kantonalen Volkswirtschaften ergibt, trägt ebenfalls nicht zur Verkleinerung der regionalen Disparitäten bei.

Ausserdem orientiert sich die Kreditvergabepraxis von Finanzierungsinstituten verstärkt an Ratings wie oben dargestellt. Die Finanzierung eines Projektes im rechten oberen Quadranten dürfte unter ungleich günstigeren Voraussetzungen möglich sein als für ein vergleichbares Projekt im unteren linken Quadranten.

Das heisst, die Gewinner von heute sind sehr wahrscheinlich die Gewinner von morgen und können kaum einholbare Vorsprünge realisieren. Diese Feststellung gilt dann, wenn das Rating von Unternehmen vom Standortrating abhängig gemacht wird und deshalb kein Unternehmen einer bestimmten Region ein höheres Rating erzielen kann als die betreffende Region selbst<sup>21</sup>. Die Beurteilung der kantonalen Disparitäten findet auf diese Weise Eingang in die Entscheidungen privater Institutionen und wird dadurch realwirtschaftlich wirksam.

### **2.3.2 Wachstums- und Produktivitätsschwäche**

Im Vergleich zu andern OECD-Staaten sind die regionalen Disparitäten innerhalb der Schweiz relativ gering. Zwar gehört die Schweiz noch immer zu den reichsten Ländern der Welt, doch seit Jahren stagniert das Wirtschaftswachstum. Die Zuwachsraten des BIP sind seit 25 Jahren rückläufig. Die Schweiz hat verglichen mit dem Durchschnitt der OECD-Staaten ständig an Boden eingebüsst (Abbildung 2-5). Als einziges OECD-Land konnte die Schweiz das reale BIP pro arbeitende Person nicht steigern und bildete in den 80er Jahren mit 0.2, in den 90er Jahren mit 0.4 Prozent das Schlusslicht (OECD-Durchschnitt 1,7 Prozent). Nur dank der ausgezeichneten Ausgangsposition vor rund drei Jahrzehnten hat sich diese Wachstumsschwäche für die Schweiz noch nicht in einem Wohlstandsproblem geäussert.

---

21 Behrendt 2001.

**Abb. 2-5 BIP pro arbeitende Person, durchschnittliche jährliche Zuwachsrate in Prozent, kaufkraftbereinigt**

	1960-70	1970-80	1980-90	1990-98
Deutschland	4.2	2.6	1.7	2.6
Schweden	4	1	1.4	2.6
Österreich	5.2	3	2.1	1.8
Italien	6.2	2.9	2.1	1.7
Grossbritannien	2.6	1.8	1.9	1.7
Frankreich	-	2.6	1.9	1.4
USA	1.2	0.6	1.5	0.4
Schweiz	3.2	1.1	0.2	0.4
OECD Durchschnitt (ungewichtet)	4.2	2.4	1.7	1.7

Die Schweiz weist im Zeitraum von 1960 bis 1998 eine im Vergleich zur OECD stets unterdurchschnittliche jährliche Zunahme des BIP pro arbeitender Person auf. Vor allem in den 80er und 90er Jahren ist kaum noch Wachstum zu verzeichnen.

Quelle: Borner 2002 S.3.

Als Ursachen für das unterdurchschnittliche Wirtschaftswachstum der Schweiz werden genannt<sup>22</sup>:

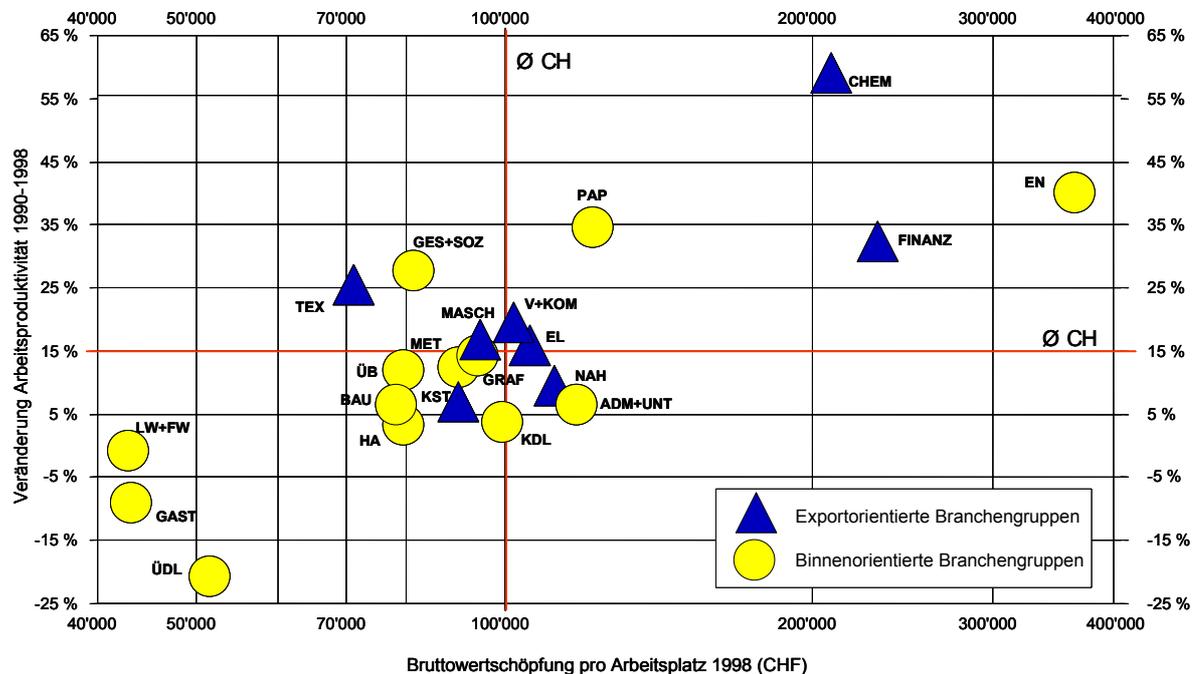
- die schwache Zunahme der inländischen Arbeitsproduktivität. Diese Tatsache ist laufend kompensiert worden durch eine vergleichsweise hohe Ausschöpfung des Arbeitsvolumens und die Möglichkeit, bei anziehender Konjunktur auf wenig qualifizierte ausländische Arbeitskräfte zurückzugreifen.
- eine ungenügende Begrenzung von staatlichen Beihilfen.
- eine überdurchschnittlich steigende, wenn auch im internationalen Vergleich immer noch tiefe, Fiskal- und Staatsquote.
- eine mangelnde Innovationsförderung verbunden mit einer quantitativen und qualitativen Fehlentwicklung im Bereich der Forschungs- und Bildungspolitik.
- eine verspätete Liberalisierung im Infrastruktursektor (Post, Telekom, SBB).

<sup>22</sup> Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement 2002 und Borner 2002 (Inputpapier „Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik durch Regionale Clusterbildung?“ zu Handen der Expertenkommission).

- ein mangelnder Wettbewerb im Binnensektor, der durch ungenügende staatliche Reformen und durch die zögerliche Verschärfung des Wettbewerbsrechts gestützt wird.
- eine Abschwächung der unternehmerischen Dynamik und mangelnde Entrepreneurship, vor allem in der Binnenwirtschaft.

Will die Schweiz in Zukunft wieder auf einen Wachstumskurs zurückfinden, muss sie die Innovationsdynamik erhöhen. Hierzu ist mehr Wettbewerb nötig. Nur so können eine deutliche Produktivitätssteigerung und/oder kontinuierliche Ausdehnung des Arbeitsvolumens erreicht werden.

Die Arbeitsproduktivität der Schweiz als Gesamtgrösse setzt sich zusammen aus den Produktivitätskennziffern der einzelnen Teile der Wirtschaft. Abbildung 2-6 zeigen das absolute Niveau und das relative Wachstum der Arbeitsproduktivität nach Branchen in den 90er Jahren.

Abb. 2-6 Arbeitsproduktivität nach Branchen: Niveau 1998 und Veränderung 1980-98<sup>a)</sup>

Die Arbeitsproduktivität konnte zwischen 1990 und 1998 im 2. und 3. Sektor gesteigert werden. Auf hohem Niveau konnten sich vor allem die Bereiche chemische Erzeugnisse, Energie-/Wasserversorgung sowie Banken/Versicherungen und Papier/Karton weiter verbessern. Im Gastgewerbe, in der Land- und Forstwirtschaft sowie in übrigen Dienstleistungen konnten selbst auf tiefem Niveau keine Produktivitätssteigerungen erzielt werden.

a) Wegen veränderter Erhebungs- und Auswertungsmethoden sind die dargestellten Werte als Richtgrößen anzusehen.

Bezeichnung Branche / Branchengruppe	Bezeichnung Branche / Branchengruppe	Bezeichnung Branche / Branchengruppe	Bezeichnung Branche / Branchengruppe
ADM+UNT	Öff. Verwaltung, Unterrichtswesen	KST	Gummi-, Kunststoffwaren
BAU	Baugewerbe	LW+FW	Land- und Forstwirtschaft
CHEM	Chemische Erzeugnisse	MASCH	Maschinen, Fahrzeuge
EL	Elektronik, Optik, Präzisionsmechanik	MET	Metallerzeugnisse
EN	Energie-, Wasserversorgung	NAH	Nahrung, Getränke, Tabak
FINANZ	Banken, Versicherungen	PAP	Papier, Karton
GAST	Gastgewerbe	TEX	Textil, Bekleidung, Lederwaren, Schuhe
GES+SOZ	Gesundheit, Soziales	ÜB	übrige Industrie
GRAF	Graphische Erzeugnisse	ÜDL	übrige Dienstleistungen
HA	Handel, Reparatur	V+KOM	Verkehr, Nachrichtenwesen
KDL	Kommerzielle Dienstleistungen		

Quelle: BHP auf Basis Bundesamt für Statistik (Produktionskonto); BFS 1998.

Bei den Branchen mit überdurchschnittlichem Produktivitätszuwachs handelt es sich vorwiegend um Branchen, die zu den exportintensivsten Wirtschaftsbereichen der Schweiz gehören.<sup>23</sup> Die Abbildung 2-6 ist mit anderen Worten auch ein Spiegelbild der zweigeteilten schweizerischen Wirtschaft mit:

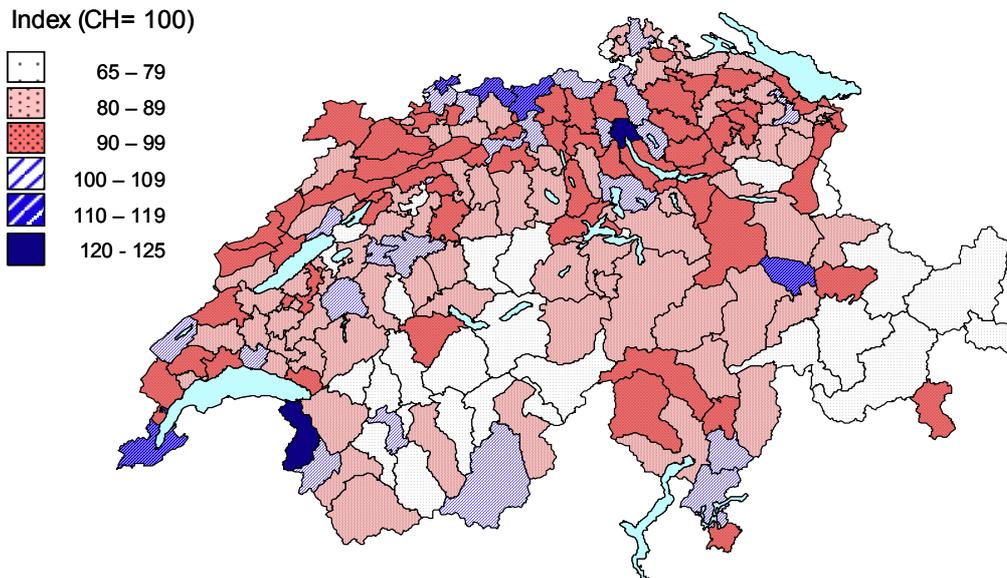
- auf der einen Seite Wirtschaftszweigen mit starker internationaler Ausrichtung, hoher Wettbewerbsintensität und tendenziell überdurchschnittlichem Arbeitsproduktivitätszuwachs.
- auf der anderen Seite Branchen mit einer starken Binnenorientierung und niedrigerer Wettbewerbsintensität auf Grund nach wie vor geschützter Märkte und mit tendenziell unterdurchschnittlichem Produktivitätszuwachs.

Für die Regionalpolitik von Bedeutung ist letztlich die Tatsache, dass die Branchen und damit die Arbeitsproduktivität regional unterschiedlich verteilt sind: Je dunkler (heller) in Abbildung 2-7 die einzelnen Bezirke eingefärbt sind, desto grösser (kleiner) ist der Anteil an produktivitätsstarken Branchen. Die Abbildung macht deutlich, dass die Produktivität vor allem in den Zentrumsgebieten am höchsten ist<sup>24</sup>. Je eher Regionen also Konglomerate aus wertschöpfungsstarken Wirtschaftsbranchen aufweisen, desto höher fällt die Produktivität aus. Die Arbeitsproduktivität in den Regionen bestimmt damit letztlich die Wirtschaftskraft der Schweiz. Oder anders formuliert: Das Wachstumsproblem Schweiz ist auch ein Problem der Regionalentwicklung.

---

23 Bezogen auf den Anteil der Beschäftigten in Unternehmen mit hohen Exportquoten (> 2/3 des Umsatzes).

24 Die Abbildung gibt dabei den Standort der Betriebe wieder. Würde man auch die funktionalen Zusammenhänge innerhalb der einzelnen Betriebe berücksichtigen – d.h. zum Beispiel Managementfunktionen in Zentren, ausgelagerte Betriebsstätten in Peripherie –, so würde die Abbildung die wirtschaftliche Stärke der Zentren noch deutlicher herauskristallisieren.

**Abb. 2-7 Regionale Verteilung der Arbeitsproduktivität 1998 (indexiert) auf Bezirke \***

\* rechnerisch ermittelt auf Basis des Branchen-Struktureffektes

Insbesondere in den grossen Städten, teilweise aber auch in kleinstädtischen Zentren wie Chur oder Martigny ist eine z.T. stark überdurchschnittliche Arbeitsproduktivität dank günstigen Branchenstrukturen auszumachen. Die meisten Berggebiete und viele Landregionen weisen hingegen aus demselben Grund eine unterdurchschnittliche Arbeitsproduktivität auf.

Quelle: BHP auf Basis Bundesamt für Statistik (Produktionskonto); BFS 1998.

### 2.3.3 Veränderung der räumlichen Masstabebene

Globalisierung, Liberalisierung, internationaler Standortwettbewerb, europäische Integration und grenzüberschreitende Zusammenarbeit stellen für die Schweiz fundamentale Veränderungen dar. Charakteristisch ist, dass der Firmenwettbewerb um den Wettbewerb der Regionen und Standorte erweitert wurde. Weil die Antriebskräfte dieses Prozesses die bisherigen Raum- und Zeitbarrieren überwinden – und somit neue Mobilitätsverhältnisse schaffen –, kann sich kein Land dieser Entwicklung entziehen. Dies führt insgesamt zu einer Verschiebung der Masstabebenen: Indem Unternehmer, Anleger, Politiker und staatliche Institutionen ihre Entscheidungen mehr und mehr im Hinblick auf die wahrgenommenen Globalisierungsphänomene treffen, reproduzieren sie die neuen Wirtschafts- und Wettbewerbsstrukturen durch ihre Handlungen laufend

von neuem<sup>25</sup>. Im intensivierten internationalen Standortwettbewerb können sich dabei vor allem Gebiete profilieren und positionieren, welche<sup>26</sup>

- nahe zu Wachstumszentren gelegen und gut durch die verschiedenen Infrastrukturnetze erschlossen sind.
- ein Bündel attraktiver immobiler Standortfaktoren anbieten und auf diese Weise mobile Produktionsfaktoren anlocken können.
- eine hohe technische, wirtschaftliche und politische Innovationsfähigkeit aufweisen.

Während bisher die Vorstellung einer räumlichen Gliederung der Schweiz in Mittelland, Alpen und Jura vorherrschte, tritt immer mehr eine andere Auffassung von Regionen in den Vordergrund: Diese neuen Regionen haben einen grossstädtischen Kern mit einem Agglomerationsgürtel sowie einem äusseren, stärker ruralen Umland. Gegenüber dem traditionellen Ost-West-Verständnis haben diese Gebilde eine um neunzig Grad gedrehte Nord-Süd-Ausrichtung (Abbildung 2-8). Die Regionen, die ausserhalb der Agglomerationen liegen, können dabei nicht mehr als „Hinterland“ im klassischen regionalökonomischen Sinne bezeichnet werden. Die Kernstädte und viele Agglomerationsgemeinden sind durch die Verdichtungsprozesse auf ein Umland angewiesen, das den Ansprüchen der Agglomerationsbevölkerung nach attraktiven, nahe gelegenen Ausgleichsräumen genügt, wo sie einen grossen Teil ihrer Freizeit verbringen, sich erholen und Sport treiben kann. In diesem weiteren Umland der Agglomerationen werden besonders durch die Land- und Forstwirtschaft öffentliche Leistungen erbracht und Umweltgüter bereitgestellt, für die neue Kostenträger gefunden werden müssen, wenn die staatlichen Ausgleichszahlungen abgebaut werden. Die einseitigen Abhängigkeiten müssen somit zu Gunsten der wechselseitigen Komplementarität abgelöst werden (siehe auch 2.3.4). Diese neue Sicht von Wirtschaftsräumen erfordert ein Umdenken, weil die Schweiz auf Grund ihrer Exportabhängigkeit wie kaum ein andere Land auf international wettbewerbsfähige Standorte angewiesen ist.<sup>27</sup>

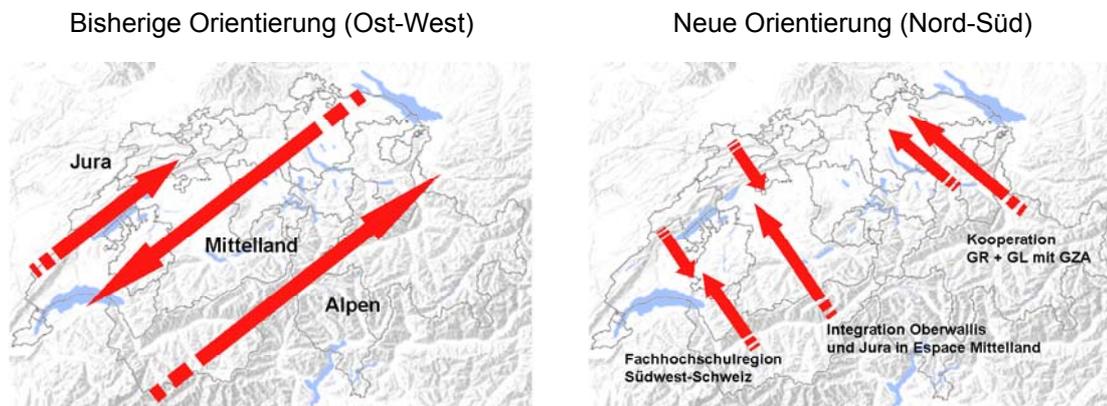
---

25 Messerli 1999.

26 Frey/Gmünder 2001.

27 Thierstein 2002, Messerli 1999.

**Abb. 2-8 Verschiebung der räumlichen Massstabsebenen in der Schweiz (schematische Darstellung)**



Die klassische Aufteilung der Schweiz in Mittelland, Jura und Alpen wird abgelöst durch ein neues räumliches Verständnis, welches um 90 Grad gedreht ist. Illustrative Beispiele für diesen Wandel ist die Herausbildung des Espace Mittelland, der Beitritt der Kantone GR und GL zur Greater Zurich Area oder die Einteilung der Fachhochschulregionen.

Quelle: seco.

Die räumlichen Massstabsverschiebungen stellen für die Schweiz eine grosse Herausforderung in Richtung funktionaler Grossregionalisierung dar, welche die neue zeitliche und räumliche Mobilität sowie die Anforderungen des Standortwettbewerbes berücksichtigt. Da in der Schweiz eine suprakantonale Ebene fehlt, welche zur Koordination und Intervention befugt und befähigt ist, gibt es für die Herausbildung von Grossregionen kein eigentliches nationales Konzept.<sup>28</sup> Auf theoretischer Ebene kommt eine Einteilung der Schweiz in sieben Grossregionen, welche den aktuellen Gegebenheiten Rechnung trägt und somit interregionale als auch staatsübergreifende Ansätze berücksichtigt, den Anforderungen sehr nahe (Abbildung 2.9). Dieser Einteilung liegen insbesondere auch funktionalräumliche Überlegungen zu Grunde. Sie orientiert sich an der Zentrenhierarchie des Schweizer Städtenetzes. Die Grossregionen entsprechen mehr oder weniger den Einzugsgebieten der Gross- oder Mittelzentren. Ausserdem trägt sie auch den Ansprüchen des europäischen NUTS-Systems<sup>29</sup> Rechnung.

<sup>28</sup> Schuler/Compagnon/Jemelin 1999, S. 293ff.

<sup>29</sup> NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques): Eurostat definiert grossregionale Gebiete, welche im Wesentlichen Verwaltungseinheiten darstellen, wenn möglich aber auch durch ähnliche Bevölkerungsdichte und Fläche charakterisiert sind und somit für Regionalvergleiche hinzugezogen werden können.

**Abb. 2-9 Die sieben Grossregionen der Schweiz**

Region	Beteiligte Kantone
1. Région lémanique	VD, VS, GE
2. Espace Mittelland	BE, FR, SO, NE, JU
3. Nordwestschweiz	BS, BL, AG
4. Zürich	ZH
5. Ostschweiz	GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG
6. Zentralschweiz	LU, UR, SZ, OW, NW, ZG
7. Tessin	TI

Quelle: Schuler/Compagnon//Jemelin 1999, S. 15.

In der Praxis zeichnet sich die Herausbildung von grösseren Regionen ab, welche das Bild der Schweiz allmählich verändern dürften.<sup>30</sup> Verschiedene Initiativen zur Bildung von Grossregionen, die von Kantonszusammenschlüssen bis zu Kooperationen mit variabler Geometrie reichen, wurden lanciert. Auch die durch den Bund unterstützten Initiativen in den Grenzregionen ermöglichen den Aufbau eines neuen regionalen Bewusstseins. Dennoch bleibt das traditionellerweise kleinräumige Denk- und Handlungsmuster im kulturellen, politischen und institutionellen Bereich lebendig. Zwischen kleinräumiger politischer und grossräumiger wirtschaftlicher Orientierung wächst die Spannung.

### 2.3.4 Die Schweiz im Fadenkreuz von europäischen Wachstumsregionen

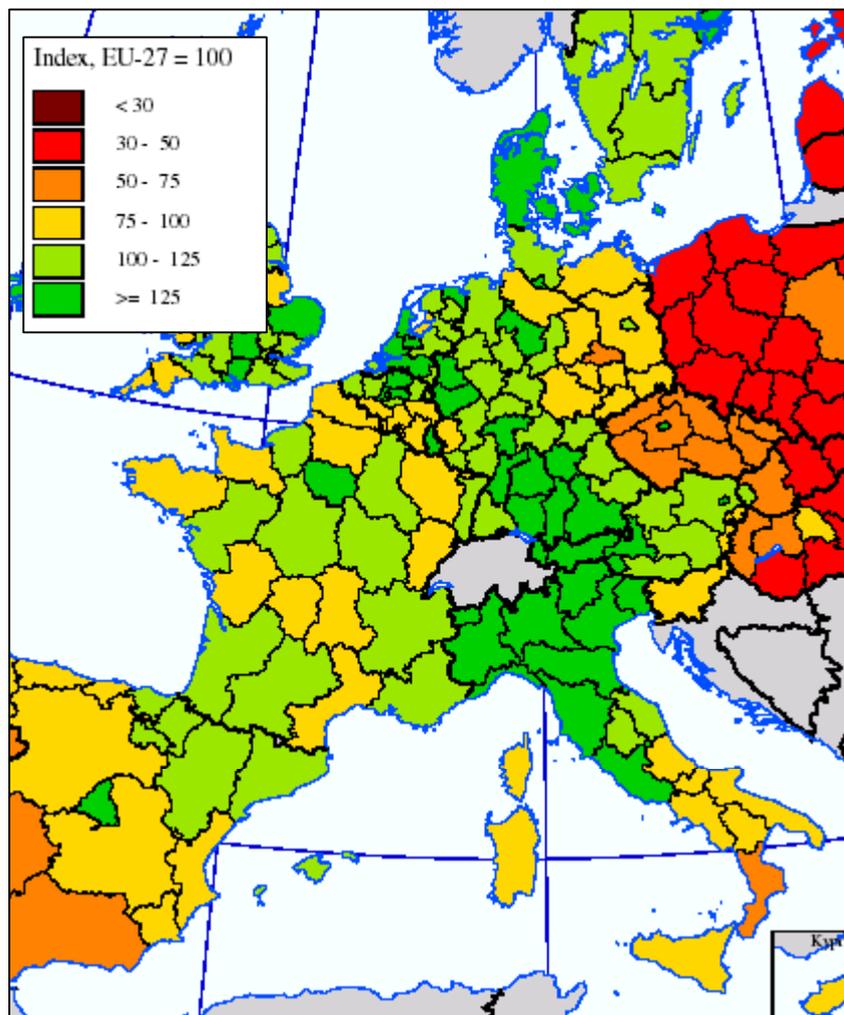
Rund zwei Drittel der Bevölkerung und über siebzig Prozent der Arbeitsplätze sind in der Schweiz auf städtische Gebiete konzentriert. Das gebietsmässig weitaus grössere dadurch nicht charakterisierte Gebiet hat auf Grund der funktionalen Verknüpfungen mit den Zentren eine Komplementärraumfunktion: Ländliche Räume mit ihren Zentren sind sowohl Komplementärräume von grösseren Zentren als auch funktional vernetzte Teile von Wirtschaftsräumen und eigenständige Wirtschaftsräume mit spezifischen Kernaktivitäten, beispielsweise im Tourismus.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Seit 2001 sind im Statistischen Jahrbuch der Schweiz alle Kantonstabellen nicht mehr nach der offiziellen Reihenfolge der Kantone (Zürich, Bern, Luzern, Uri ... Jura), sondern nach den sieben Grossregionen gegliedert.

<sup>31</sup> Flückiger 2001.

Im europäischen Kontext liegt die Schweiz sowohl auf der Nord-Süd-Achse (Stuttgart – Mailand) wie auch auf der Ost-West-Achse (München – Lyon) an zentraler Lage inmitten wachstumsstarker Metropolitanregionen (Abbildung 2-10). Das in diesen wirtschaftlich und bevölkerungsmässig starken Zentren erwirtschaftete Einkommen und Vermögen generiert eine respektable Nachfrage, die über die Metropolitanräume hinaus in den benachbarte Regionen wirken. Dies bedeutet für die Schweiz eine Chance, die Funktion als Komplementärraum in einem internationalen Kontext wahrzunehmen.

**Abb. 2-10** Bruttoinlandprodukt pro Kopf in den Regionen, 1999 (EU Durchschnitt = 100)



Die an die Schweiz angrenzenden Regionen zählen zu den wachstumsstärksten Europas. Sie weisen ein im gesamteuropäischen Vergleich zum Teil deutlich überdurchschnittliches BIP pro Kopf auf (je dunkler das grün in obiger Abbildung desto höher das BIP pro Kopf).

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2002, Schaubild 1.

Die Chancen der Schweiz, insbesondere der Schweizer Bergregionen, als Komplementärraum für diese Metropolitanregionen gründet in der Angebotsvielfalt des öffentlichen Gutes „Natur“; sei es als Erholungsraum, „als grüne Lunge“, zur Erhaltung der Biodiversität oder als Energielieferant in Form von Wasserkraft.

Die Nachfrage nach dieser Art Leistungen ist vorhanden. Dies zeigt unter anderem die Nachfrage nach Ferien in unberührter Natur oder die vorhandene Zahlungsbereitschaft für Landschaftsästhetik<sup>32</sup>. Während die erbrachten Leistungen im Energiesektor durch den Markt abgegolten werden, stellen naturnahe Landschaften ein öffentliches Gut dar. Wie lässt sich der Erhalt einer wenig berührten Natur, welche die Attraktivität der Alpen erhöht und nicht zuletzt Grundlage des lokalen Tourismus bildet, abgelden? Ansätze zur Ausschöpfung solcher Potenziale beziehungsweise Ansätze für Abgeltungsmechanismen sind in der Praxis vorhanden:

- Die Landwirtschaft übernimmt eine wichtige Rolle in der Erbringung von Kompensationsleistungen zur Erhaltung der Natur als öffentliches Gut. Als Instrumente werden insbesondere Flächenbeiträge und ökologische Ausgleichszahlungen eingesetzt. Die durch die Änderung des Landwirtschaftsgesetzes 1992 eingeführte Trennung von Preis- und Einkommenspolitik ermöglicht es, Subventionen produktionsunabhängig und nach Regionen differenziert auszurichten. Mittels Direktzahlungen können einerseits gezielt Anreize für eine ökologische Landwirtschaft gesetzt werden, andererseits kann die Landschaftspflege, die ein Betrieb im Interesse der Allgemeinheit übernimmt, abgegolten werden. Die Finanzierung dieser Anreize erfolgt durch Steuergelder, Lenkungsabgaben und Nutzniesserbeiträge von regionalen Institutionen, insbesondere des Tourismus. Umfragen zeigen, dass solche Abgeltungszahlungen zu Gunsten der Berglandwirtschaft in der Schweizer Bevölkerung Akzeptanz finden.<sup>33</sup>
- Die Wald- und Forstwirtschaft ist ein weiterer wichtiger Erbringer von Kompensationsleistungen: Im Bergwaldprotokoll<sup>34</sup> der Alpenkonvention wird

---

32 Ein Beispiel dafür ist der verhinderte Bau des geplanten Wasserkraftwerkes in der Greina (GR) aus Gründen des Landschaftsschutzes. Die erwarteten zukünftigen Einnahmen von 5 Mio. Franken werden mittels Ausgleichszahlung für schützenswerte Landschaften an die Gemeinden teilweise entschädigt. Details dazu siehe CIPRA 2001, S. 328.

33 Univox 2000 erwähnt in CIPRA 2001, S.180 und S.194.

34 Alpenkonvention - Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Bergwald, das von der Schweiz unterschrieben aber noch nicht ratifiziert wurde.

erläutert, welche Leistungen die Gesellschaft vom Wald erwartet (Schutz vor Naturgefahren, mehr ökologische und soziale Leistungen, etc.). Für die Erbringung dieser Leistungen soll den Waldeigentümern eine „angemessene leistungsbezogene Abgeltung“ entrichtet werden. Ein Beispiel dafür ist das Modell der leistungsbezogenen Abgeltung von Waldbeständen mit landeskultureller Bedeutung, wie es das Österreichische Landwirtschaftsministerium entwickelt hat: Auf Grund einer Kennzahl<sup>35</sup> werden definierte Zusatzleistungen bewertet und entsprechend vergütet. Statt Massnahmen zu subventionieren werden Ergebnisse honoriert.<sup>36</sup> Solche und ähnliche Ansätze werden zur Zeit auch im Rahmen des Waldprogrammes Schweiz diskutiert.<sup>37</sup>

- Spezifische Zukunftspotenziale besitzen periphere Regionen in Form von „Label-Regionen“, zum Beispiel als UNESCO-Biosphärenreservat, als Weltnaturerbe, als Regional-, Natur-, Landschafts- oder Nationalpark.<sup>38</sup> Solche Labels vermitteln den peripheren Regionen eine über die nationalen Grenzen hinaus ausstrahlende Wirkung.

Die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen bildet letztlich auch die Grundlage, um diese Potentiale durch die Entwicklung privatwirtschaftlicher Güter und Dienstleistungen auszuschöpfen, insbesondere im Tourismus. Hierzu bedarf es allerdings unternehmerisch denkender und handelnder Kräfte, welche diese Chancen zu nutzen wissen.

## 2.4 Fazit

Die Wachstumsschwäche der Schweiz ist nicht nur ein Problem der nationalen Wirtschaftspolitik, sondern auch eines der kantonalen und regionalen Volkswirtschaften und damit auch der Regionalpolitik. Aus diesem Grunde stellt sich die zentrale Aufgabe der Regionalpolitik nicht mehr darin, Disparitäten zwischen Gebieten durch Einkommensumverteilung direkt abzubauen, sondern in den

---

<sup>35</sup> Diese normative Kennzahl wird wie folgt gebildet: Zur vereinfachten Abbildung und Bewertung wurde auf der Basis von acht Bestandesparametern eine Kennziffer entwickelt. Durch einen Vergleich von Ist-Zustand und Sollzielen, definiert in einem Leitbild, kann die normative Kennzahl gebildet werden. vgl. CIPRA 2001, S. 262.

<sup>36</sup> Das Projekt wird zur Zeit in Innsbruck erprobt. vgl. CIPRA 2001, S. 263.

<sup>37</sup> [www.waldprogramm.ch](http://www.waldprogramm.ch), vgl. auch [www.effor2.ch](http://www.effor2.ch).

<sup>38</sup> Thierstein 2002.

einzelnen Regionen die Produktivität zu stärken und so indirekt eine Verringerung des Wohlstandsgefälles zu erzielen. Von der dadurch erreichten gesamtwirtschaftlichen Wohlstandssteigerung sollten letztlich alle Regionen profitieren können.

Die internationalen Herausforderungen – soweit sie für die Zukunft abgeschätzt werden können – legen nahe, dass die künftige Regionalpolitik stark auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen ausgerichtet werden muss. Eine Anpassung an die sich verändernden exogenen Rahmenbedingungen und damit die Begleitung und Unterstützung des Strukturwandels ist der einzig gangbare Weg. Bestrebungen, sich diesen Kräften zu widersetzen, sind längerfristig zum Scheitern verurteilt und stellen eine Vernichtung volkswirtschaftlicher Ressourcen dar.

Eine wichtige Rolle wird inskünftig den Grenzgebieten als Brückenköpfen zu Europa zukommen. Die wirtschaftliche Dynamik der Grenzregionen wird oft durch institutionelle Hindernisse gebremst. Die Herausforderung besteht hier darin, den passenden institutionellen Rahmen zu schaffen, welche eine effiziente, grenzüberschreitende Kooperation ermöglichen.

Die Herausforderungen des internationalen Standortwettbewerbes an funktionale Wirtschaftsräume stellen die föderalistischen Strukturen auf die Probe. Die politischen Grenzen stimmen nicht mehr mit jenen der Funktionalräume überein. Gleichwohl sind die Gebietskörperschaften gefordert, sich als Wirtschaftsraum „nachfragegerechter“ auf die Bedürfnisse von Wirtschaft und Bevölkerung auszurichten, eine Aufgabe, die nicht innerhalb bestehender politischer Grenzen, sondern nur im Verbund gut gelöst werden kann. Angesichts dieser Ansprüche sind neue regionale Planungs- und Steuerungsstrukturen mit einer hohen Flexibilität notwendig. Es geht um das, was neuerdings als „Regional Governance“ bezeichnet wird.

Die Schweiz ist keine von den weltweiten Entwicklungen abgeschottete Insel. Sie ist als wirtschaftliches, gesellschaftliches und ökologisches System insgesamt gefordert und muss dabei insbesondere ihre geographisch vorgegebene Kleinräumigkeit mitberücksichtigen. Mit zunehmender Globalisierung steigt das Bedürfnis nach lokaler und regionaler Identität. Der Bund wird jedoch auch weiterhin seine Bedeutung als politisch regulierende Einheit behalten.

Dank der zentralen Lage in Europa ergeben sich gute Möglichkeiten für einen Austausch mit dem Ausland. Politische Grenzen sind als Chancen wahrzunehmen. Die Regionalpolitik muss auf diese Herausforderungen antworten können und gleichzeitig

- die globale Wettbewerbsorientierung mit einer konsequent internationalen, funktionalen, stärker grossräumlichen Betrachtungsweise
- sowie das Bedürfnis nach Zukunftssicherung von Regionen als Lebens- und Wirtschaftsräume in der Schweiz mit ihrer kleinräumigen Optik mitberücksichtigen.

## **3 Bisherige Regionalpolitik und Lehren für die Zukunft**

### **3.1 Bisherige Regionalpolitik**

Der Entwicklungsprozess der heutigen Schweizer Regionalpolitik lässt sich in zwei Phasen unterteilen: in eine erste Phase (70er- bis anfangs der 90er Jahre), deren Ziel der Abbau von Disparitäten zwischen den Regionen war und in eine zweiten Phase ab Mitte der 90er Jahre, in der das Ausgleichsziel durch das Ziel der Wachstumsorientierung ergänzt wurde.<sup>39</sup> Analog zu diesem Entwicklungsprozess kann eine erste und eine zweite Generation von Instrumenten unterschieden werden.

#### **3.1.1 Die erste Generation**

Die erste Generation der regionalpolitischen Instrumente entstand vor dem Hintergrund wachsender regionaler Disparitäten und der Branchen- und Wirtschaftskrise der 70er Jahre, teilweise ausgelöst durch die Ölkrise. Ziel der Regionalpolitik war es, durch den Ausgleich von Lebens- und Arbeitsbedingungen die weitere Abwanderung aus den Berggebieten und anderen strukturschwachen Regionen zu verhindern. Landflucht galt als unerwünscht.

Die Strategie basierte auf dem Abbau von regionalen Schwächen, weshalb der Bund die finanzielle Unterstützung ausschliesslich auf die wirtschaftlich benachteiligten Regionen konzentrierte. Der Ausbau der Basisinfrastruktur und die branchenorientierte, einzelbetriebliche Investitionsförderung sollten Standortnachteile beseitigen und so die Wettbewerbsfähigkeit der Region verbessern. Man glaubte auch an die Wirksamkeit von Subventionen auf einzelbetrieblicher Ebene.

Die Palette der regionalpolitischen Instrumente aus der ersten Generation umfasste schliesslich vier Instrumente, das heisst entsprechende Bundesgesetze (BG) und Bundesbeschlüsse (BB). Zum bedeutendsten regional-

---

<sup>39</sup> Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren auf Thierstein/Behrendt 2001 (Inputpapier „Überprüfung der Zielerreichung der Schweizer Regionalpolitik“ zu Handen der Expertenkommission) und OECD 2002.

politischen Instrument entwickelte sich das Investitionshilfegesetz für Berggebiete (IHG), das seitens des Bundes mit jährlichen Darlehensvolumen von 80 bis 120 Mio. Franken über die grössten Mittel verfügte. Bis 1995 wurden im Rahmen des IHG mit rund 2 Mia. Franken Bundesdarlehen ein Investitionsvolumen von insgesamt ca. 13 Mia. Franken gefördert. Charakteristisch für die IHG-Förderung ist, dass sie das Fördergebiet in 54 Entwicklungsregionen einteilt und als Fördervoraussetzung im Sinne einer Planungs-, Koordinations- und Führungsgrundlage die Erarbeitung von integrierten Entwicklungskonzepten verlangt. Um die Aufgaben besser bewältigen zu können, richteten alle regionalen Entwicklungsträger eigene Geschäftsstellen (Regionssekretariate) ein.

Die andern drei Instrumente umfassten die Förderung des Hotel- und Kurortskredites (HKG), die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeträgen in Berggebieten (BGB) und die Finanzierungsbeihilfen zu Gunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (BWE, früher: wirtschaftlich bedrohte Regionen, sog. „Bonny-Beschluss“). Sie wiesen mit einem jährlichen Mittelaufwand zwischen 3 und 13 Mio. Franken nie ein vergleichbares Volumen auf. Alle vier Instrumente beinhalten die Vergünstigung von Kapital via Darlehen, Zinsbeiträgen oder Steuerermässigungen.

**Abb. 3-1 Regionalpolitische Instrumente der ersten Generation**

<b>Gesetz</b>	<b>HKG</b> (BG über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites)	<b>IHG</b> (BG über Investitionshilfe für Berggebiete)	<b>BGB</b> (BG über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten)	<b>BWE</b> (BB zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, „Bonny-Beschluss“)
<b>In Kraft seit</b>	1967	1974	1976	1978
<b>Ziel</b>	Förderung von Hotel- und Kurortserneuerung	Förderung von Infrastrukturbauten	Förderung von Gewerbebetrieben	Förderung von KMU
<b>Zielgebiete</b>	Tourismusgebiete, Berggebiete, Badekurorte	Berggebiete in Alpen- & Juraraum (54 IHG-Regionen)	Berggebiete in Alpen- & Juraraum (54 IHG-Regionen)	Spezifische Gebiete ganze Schweiz
<b>Massnahme</b>	Bürgschaften, Darlehen (rückzahlbar), Zinskostenbeiträge (à fonds perdu)	Zinsvergünstigte, rückzahlbare Darlehen & Finanzhilfen für regionale Entwicklungsträger (à fonds perdu)	Bürgschaften und Zinskostenbeiträge (à fonds perdu)	Bürgschaften, Zinskostenbeiträge, Steuererleichterungen, Finanzhilfen für überbetriebliche Kooperationen (à fonds perdu)
<b>Jährliche Kosten des Bundes</b>	13 Mio. Fr. Bürgschaftsverluste (2002)	Darlehen: 100 Mio. Fr. (2002) Finanzhilfen: ~ 5 Mio. Fr. (2002)	~ 3 Mio. Fr. (2002)	~ 8 Mio. Fr. (2002)

Quelle: Angaben seco.

### 3.1.2 Die zweite Generation

Nach einer längeren Konsolidierungsphase während der 80er Jahre gewann die regionalpolitische Diskussion mit dem Nationalen Forschungsprogramm „Regionalprobleme“ neue Dynamik.<sup>40</sup> Aber erst anfangs der 90er Jahre führten die erarbeiteten Folgerungen zu Veränderungen. Mehrere Ursachen lösten diesen Prozess aus:

- *Ernüchternde Bilanz:* In der schweizerischen ebenso wie in der EU- und OECD-Regionalpolitik machte sich eine gewisse Ernüchterung breit über die Wirkung der traditionellen Ausgleichspolitik. Umfangreiche Unterstützungszahlungen führten oftmals zu bescheidenen Resultaten, hatten aber

<sup>40</sup> Vgl. Brugger/Frey 1985.

gleichzeitig eine marktverzerrende Wirkung und eine Abhängigkeitsmentalität in den Regionen zur Folge.

- *Neue Erkenntnisse:* Basierend auf bisherigen Erfahrungen und neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen entwickelte die EU neue regionalpolitische Instrumente und löste damit neue Impulse für die Schweizer Regionalpolitik aus.
- *Strukturwandel:* Die Öffnung der Agrarmärkte als Folge der WTO-Vereinbarungen beschleunigte den Strukturwandel in der Landwirtschaft. Die Liberalisierung führte insbesondere in den Berggebieten und strukturschwachen Regionen zu einem erhöhten Druck auf die Landwirtschaft.

1996 formulierte der Bundesrat die Botschaft über eine Neuorientierung der Regionalpolitik (NOREP)<sup>41</sup>. Das bisherige Ziel des Ausgleichs wurde ergänzt mit dem Effizienzziel zur Stärkung regionaler Wettbewerbsfähigkeit. Damit trug man der nun erkannten Vielschichtigkeit der Regionalpolitik Rechnung.

Im Rahmen dieser Neuorientierung wurden die bereits existierenden Instrumente wie der Bonny-Beschluss der neuen Ausrichtung angepasst und um die Ziele der Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und der endogenen Potenziale ergänzt (IHG). Zusätzlich entstanden neue, innovationsorientierte Instrumente wie das Interreg-Programm, Regio Plus und InnoTour (Abbildung 3-2).

---

41 Schweizerischer Bundesrat 1996a.

**Abb. 3-2 Regionalpolitische Instrumente der zweiten Generation**

<b>Gesetz</b>	<b>Regio Plus</b>	<b>InnoTour</b>	<b>INTERREG II</b>	<b>INTERREG III</b>
	(BB zur Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum)	(BB über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus)	(BB über die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit)	(BG über die Förderung der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit)
<b>In Kraft seit</b>	1997 (limitiert auf 10 Jahre)	1998 (limitiert auf 5 Jahre)	1995 (limitiert auf 5 Jahre)	2000 (limitiert auf 6 Jahre)
<b>Ziel</b>	Impulsprogramm: Unterstützung von Kooperationsprojekten auf organisatorischer, konzeptueller oder institutioneller Ebene zur Abfederung der Folgen des strukturellen Wandels	Impulsprogramm: Unterstützung von Kooperationsprojekten auf organisatorischer, konzeptueller oder institutioneller Ebene	Kooperationsprojekte auf organisatorischer, konzeptueller oder institutioneller Ebene, Förderung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit (national, transnational)	Förderung von Programmen, Vorhaben und innovativen Aktionen für die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit
<b>Zielgebiet</b>	Ländliche Gebiete und Berggebiete (kleinräumig)	Ganze Schweiz (kleinräumig)	Grenzregionen (grossräumig: Kantonsgruppen)	Ganze Schweiz (grossräumig: Kantonsgruppen; vorwiegend, aber nicht ausschliesslich Grenzregionen)
<b>Massnahme</b>	Finanzhilfen (à fonds perdu) als Anreize; Kampagne zum Informations- und Erfahrungsaustausch	Finanzhilfen (à fonds perdu) als Anreize	Finanzhilfen (à fonds perdu) als Anreize; Kampagne zum Informations- und Erfahrungsaustausch	Finanzhilfen (à fonds perdu) als Anreize; Kampagne zum Informations- und Erfahrungsaustausch
<b>Aufwand</b>	Kosten des Programmes: Total 70 Mio. Fr.	Kosten des Programmes: Total 18 Mio. Fr.	Kosten des Programmes: Total 24 Mio. Fr.	Kosten des Programmes: Total 39 Mio. Fr.

Quelle: OECD 2002b, Table 26, Angaben seco.

Die Regionalpolitik nach 1996 umfasste theoretisch neu alle Regionen und war nicht mehr auf wirtschaftlich benachteiligte Gebiete beschränkt. Die Grenzen der einzelbetrieblichen Förderung wurden besser respektiert.

Die Instrumente der zweiten Generation basieren auf Anreizen für eine vermehrte Vernetzung und Kooperation. Die neuen Instrumente sind überbetrieblich, institutionenbildend sowie projekt- und innovationsorientiert

ausgerichtet. Endogene Potenziale sollen gefördert werden; das heisst, regionale Stärken sind zu identifizieren und auszubauen. Multiplikatoreffekte mittels Partnerschaften sollen diese Wirkungen verstärken.

Der neue instrumentelle Ansatz geht davon aus, dass die Vernetzung zwischen Unternehmungen und/oder Institutionen den Austausch von Erfahrungen und Wissen verbessert und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit einer Region insgesamt erhöht. Die Netzwerke sollen nicht entlang bestehender politischer Grenzen, sondern vielmehr auf überkommunaler, überregionaler Ebene und insbesondere auch grenzüberschreitend entstehen. Das Interreg-Programm verkörpert dieses neue Verständnis mit seiner grossräumigen und grenzübergreifenden Ausrichtung am besten.

Auf der organisatorischen Ebene strebte die NOREP nach einer klareren Zuteilung der Verantwortung zwischen Kantonen und dem Bund. Ein weiteres Ziel der Neuorganisation war die Stärkung der Kohärenz in der Raumordnungspolitik des Bundes: Sektoralpolitiken sollten vermehrt mit der Regionalpolitik abgestimmt werden. Die regionalpolitischen Instrumente der zweiten Generation wurden ausserdem zeitlich beschränkt, um so deren Evaluation und Anpassung an ein sich wandelndes Umfeld besser zu ermöglichen.

Die Regionalpolitik steckt heute noch immer mitten in einem strategischen Paradigmenwechsel, der wegführt vom traditionellen Disparitätenabbau hin zur gezielten Förderung endogener Potenziale und grenzübergreifender Kooperation und Vernetzung. Die mit der NOREP neu formulierten Ziele sind instrumentell jedoch nicht konsequent umgesetzt worden.<sup>42</sup>

---

42 Thierstein/Behrendt 2001, S. 6.

### **3.2 Beurteilung: Evaluation und Lehren**

Zur Beurteilung der bisherigen Regionalpolitik wurde zu Handen der Expertenkommission durch Thierstein/Behrendt eine Gesamtschau erarbeitet.<sup>43</sup> Auftrag und Ziel dieser Untersuchung war die Überprüfung der Zielerreichung der bisherigen Regionalpolitik in der Schweiz. Dazu wurden hauptsächlich existierende Wirkungsuntersuchungen systematisch ausgewertet und auf eine Neuausrichtung hin interpretiert. Die nur unzureichend vorhandenen statistischen Daten ermöglichten auf weiten Strecken nur qualitative Wirkungsaussagen. Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren im Wesentlichen auf der besagten Studie.

Die Instrumente der Schweizer Regionalpolitik haben ohne Zweifel insgesamt spürbare regionalpolitische Effekte ausgelöst. Im Einzelnen haben sie sich in unterschiedlichen Mass bewährt. Rückblickend lassen sich insbesondere für die erste Instrumentengeneration stichhaltige Stärken und Schwächen herauslesen sowie ein Fazit ziehen (Abbildung 3-3).

---

<sup>43</sup> Thierstein/Behrendt 2001.

**Abb. 3-3 Regionalpolitische Instrumente der ersten Generation:  
Stärken und Schwächen**

Stärken	Schwächen
<p><b>BWE (Bonny-Beschluss)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Förderung für Einzelbetriebe effektiv</li> <li>▪ bescheidene strukturverbessernde Effekte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ geringe Gesamtwirkung</li> <li>▪ Strukturschwächen in den Zielregionen bleiben bestehen</li> </ul>
<p><b>HKG (Hotelkredit)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ nachweisbare Umsatzsteigerung in der Mehrzahl der Betriebe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ geringe Gesamtwirkung</li> <li>▪ strukturerhaltende Effekte</li> <li>▪ keine Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit</li> <li>▪ fördert Überschuldung statt deren Begrenzung</li> </ul>
<p><b>BGB (Bürgschaftswesen)</b> (bisher keine Evaluation durchgeführt)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ beschränkte Gesamtwirkung</li> <li>▪ Bürgschaften für Bürgschaftsnehmer zu teuer</li> <li>▪ wirklich bedürftige Unternehmen bleiben auf Grund ihres Bankenratings (geringe Kreditwürdigkeit) ausgeschlossen</li> </ul>
<p><b>IHG (Investitionshilfe)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte in strukturschwachen Regionen</li> <li>▪ neben Umverteilungszielen Ausrichtung auf Allokations- und Effizienzziele</li> <li>▪ regionale Institutionalisierung (Regionssekretariate) und Erarbeitung von Entwicklungskonzepten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mitnahmeeffekte bei Investitionen</li> <li>▪ zu starker Fokus auf Infrastrukturvorhaben</li> <li>▪ überregionale Zusammenarbeit noch unzureichend</li> <li>▪ Kleinräumigkeit des Ansatzes</li> </ul>

Quelle: Tierstein/Behrendt 2001 und OECD 2002.

Die Instrumente der zweiten Generation bestehen teilweise erst seit wenigen Jahren und sind bisher noch kaum abschliessend beurteilt worden. Dennoch lassen sich einige Wirkungsaussagen festhalten (Abbildung 3-4).

**Abb. 3-4 Regionalpolitische Instrumente der zweiten Generation:  
Stärken und Schwächen**

Stärken	Schwächen
<p><b>Regio Plus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erschliessung endogener Wirkungspotenziale von Regionen mit Hilfe neuer Kooperationsformen</li> <li>▪ Förderung der Innovationskraft und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ erreicht noch nicht alle Zielgruppen</li> <li>▪ Mangel an Projekten aus gewissen Bereichen (Kultur, Forschung, etc.)</li> <li>▪ Effizienzkriterien werden noch zu wenig gewichtet</li> </ul>
<p><b>INTERREG II / INTERREG III</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hinwendung zu grösseren regionalen Einheiten</li> <li>▪ führt zu besserer Abstimmung zwischen den Kantonen</li> <li>▪ „Bottom-up“-Ansatz ermöglicht es den Regionen, eigenständig Schwerpunkte zu setzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ bisher kaum Wirkungen auf die Binnenkantone</li> </ul>
<p><b>InnoTour</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ erleichtert Kooperations- und Destinationsbildung sowie Realisierung von Verbundvorteilen</li> <li>▪ fördert moderne Organisations- und Vertriebsstrukturen</li> <li>▪ unterstützt relevante Zukunftstrends</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ignoriert gesellschaftliche und marktrelevante Megatrends wie Alterung, Virtualität, Themenparks, etc.</li> </ul>

Quelle: Thierstein/Behrendt 2001 und OECD 2002.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die bisherige Regionalpolitik unter Berücksichtigung des jeweiligen zeitlichen Umfeldes ihren Dienst erfüllt und zum Disparitätenabbau beigetragen hat. Folgende Stärken können genannt werden:

- Die Regionalpolitik bewirkte einen gewissen Ausgleich zwischen den Berggebieten und den zentralen Landesteilen. Dieser Effekt wurde vor allem im Infrastrukturbereich dank dem IHG erzielt, das über eine ansehnliche Mittelausstattung verfügte.
- Die institutionelle Herausbildung von 54 IHG-Regionen mit administrativen, organisatorischen und planerischen Ressourcen (Regionssekretariate) führte zu einer vermehrten und verbesserten Zusammenarbeit nicht nur zwischen Gemeinden, sondern auch über die Regionsgrenzen hinaus.

- Mit den neuen Instrumenten der zweiten Generation wurde die Voraussetzung für eine erfolgreiche, innovations- und wettbewerbsorientierte Regionalpolitik geschaffen, welche die Zusammenarbeit fördert und die vorhandenen Potenziale in den Regionen stärkt.
- Die neuen Instrumente sind problemnaher und binden regionale Akteure besser ein. Trotz ihrer teilweise erst kurzen Laufzeit können die Instrumente (INTERREG, Regio Plus, InnoTour) bereits einige respektable Erfolge aufweisen. Die zeitliche beschränkte Laufzeit der Instrumente aus der zweiten Generation erlaubt ausserdem eine abschliessende Evaluation, was schnellere Lerneffekte auslösen kann.

Den Stärken stehen aber auch Schwächen gegenüber, die durch eine neu formulierte Regionalpolitik zu berücksichtigen sind:

- Der regionalwirtschaftliche Gesamteffekt der Instrumente der ersten Generation ist eher gering; positive Effekte resultieren vor allem auf kommunaler und einzelbetrieblicher Ebene.
- Die Eindimensionalität der Ziele und die zu knappe finanzielle Ausstattung für eine flächendeckende Infrastrukturförderung beschränkten vor allem die Wirkung der Instrumente der ersten Generation.
- Vor dem Hintergrund der sich ändernden Rahmenbedingungen werden insbesondere die Instrumente der ersten Generation als schwerfällig, ineffektiv und zu kostenintensiv beurteilt. Eine zu enge Projektdefinition erlaubte oft keine problemadäquate Lösungen.
- Auf einer übergeordneten Ebene stellt sich die Frage, ob die Regionalpolitik nicht ungewollte, kontraproduktive Effekte auslöste. So haben beispielsweise Anreizmechanismen zwar die Erstellung von regionalen Infrastrukturbauten beschleunigt, deren Folgekosten sind aber heute teilweise kaum noch tragbar.

Die Befunde zur bisherigen Regionalpolitik werden durch das OECD Assessment 2002 im Wesentlichen bestätigt.<sup>44</sup> Die OECD empfiehlt deshalb eine grundsätzliche Überarbeitung der bisherigen Regionalpolitik. Zwar wird

---

44 OECD 2002b.

anerkannt, dass sich die vom Bund formulierte NOREP mehr auf Innovation und Wettbewerb statt auf den regionalen Ausgleich konzentriert; die Instrumente seien aber im Wesentlichen die gleichen geblieben und die Ziele insgesamt noch unklarer geworden.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung und der weltweit intensiver vernetzten Wirtschaft kann die Regionalpolitik mit ihrem gegenwärtigen Instrumentarium nur noch zu einem kleinen Teil befriedigen. Sie ist sozusagen am Ende ihres „Produktlebenszyklus“ angelangt und kann keinen genügenden Grenznutzen mehr stiften. Auf Grund der bisher gewonnenen Erkenntnisse sollten deshalb mit der angestrebten Reform der Regionalpolitik

- klarere und besser messbare Ziele formuliert werden.
- die direkte einzelbetriebliche Unterstützung durch den Bund (Kreditfinanzierungen, Zinskostenvergünstigungen, Steuererleichterungen) durch indirekte Instrumente ersetzt werden.
- alle Regionen miteingeschlossen werden, insbesondere auch grossstädtische Zentren und Agglomerationen als Motoren regionaler Dynamik.
- auf eine bessere horizontale Zusammenarbeit beim Bund und vertikale Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden gezielt werden.

### **3.3 Blick über die Grenze**

#### **3.3.1 Allgemeine Trends im OECD-Raum**

Ein Blick über die Grenze zeigt, dass die Länder des OECD-Raumes mit einer ähnlichen Situation konfrontiert sind wie die Schweiz und einen Paradigmawechsel in der Regionalpolitik von der Ausgleichs- zur Wachstumsorientierung vollziehen oder bereits vollzogen haben. Ein Vergleich soll Hinweise bezüglich neuer regionalpolitischer Strategien liefern.

Folgende Aspekte charakterisieren den Paradigmawechsel im OECD-Raum<sup>45</sup>:

---

<sup>45</sup> Vgl. OECD 2001, S. 24f., Bachtler 2001.

- Die Regionalpolitik, die sich ursprünglich nur auf Problemregionen beschränkte, wird ausgedehnt und umfasst neu alle Regionen.
- Es ist nicht länger ein Ziel, mittels Subventionen und Steuererleichterungen Investitionen in benachteiligte Regionen zu locken. Vielmehr soll erreicht werden, dass alle Regionen ihre Entwicklungspotenziale – auf der Basis von SWOT-Analysen - maximieren können. Ein Standortentscheid soll möglichst nicht auf Grund zu erwartender Subventionen gefällt werden, sondern auf einer positiven Ertragserwartung durch ein günstiges Umfeld basieren. Reformen orientieren sich stark an marktwirtschaftlichen Prinzipien.
- Der Begriff der Infrastruktur wird vom bisherigen Verständnis einer Hard-Infrastruktur auf Soft-Infrastruktur ausgedehnt. Hierzu zählen attraktivitätssteigernde Massnahmen wie die Beseitigung administrativer Hürden, die Förderung von Aus- und Weiterbildung, die Förderung eines unternehmerischen Klimas, von unternehmerischem Denken und Handeln (Entrepreneurship) und damit auch von Fähigkeiten für Innovationsprozesse. Innovative Milieus, wertschöpfungsstarke Clusters und Netzwerke oder lernende Regionen stellen die konzeptionellen Schlüsselbegriffe dar.
- Benachteiligte Regionen erhalten verstärkte finanzielle Unterstützung über das Finanzausgleichssystem, wobei auch hier vorteilhafte Rahmenbedingungen für die Unternehmensentwicklung und nicht die Finanzierung von Basisinfrastruktur im Mittelpunkt stehen.
- Statt einer top-down Strategie des Staates, welche Vorgaben macht, soll auf einer effizienten Governance auf regionaler Ebene mit mehr Projektverantwortung aufgebaut werden. Dies beinhaltet eine angemessene Verteilung von Verantwortlichkeiten und finanziellen Ressourcen auf nationale, regionale und lokale Ebenen.
- Grenzübergreifende Entwicklungsprogramme treten in den Vordergrund. Akteure und Anspruchsgruppen sind in einem partizipativen Entscheidungsfindungsprozess integriert.

### **3.3.2 Trends in den nationalen Regionalpolitiken von EU-Ländern**

Während den letzten Jahren hat eine ganze Reihe europäischer Staaten ihre Regionalpolitik neu ausgerichtet: Finnland (2000), Schweden (2000), Norwegen (2000), die Niederlande (2000) und England (2001). Fünf Trends können

identifiziert werden, welche die neuen Politiken prägen und den oben ausgeführten Paradigmawechsel weiter konkretisieren:

- *Neue Ziele:* Im Zentrum stehen neu die Wettbewerbsfähigkeit, die regional ausgeglichene Entwicklung und Chancengleichheit sowie die Orientierung auf eine nachhaltige Entwicklung im ökologischen, sozialen und ökonomischen Sinn. Als Beispiel dafür steht das französische Gesetz über regionale und nachhaltige Entwicklungspolitik (Loi Voynet), das zum Ziel hat, die regionale Entwicklung insgesamt zu fördern, wobei sozialer Fortschritt, wirtschaftliche Effizienz und Umweltschutz im Einklang stehen sollen.<sup>46</sup>
- *Neue räumliche Ansätze:* Ein flächendeckender Ansatz steht neu im Vordergrund, das heisst eine Politik, die alle Regionen umfasst, wobei der Fokus jeweils auf Schlüsselorte (key locations) wie städtische Zentren oder andere Wachstumszentren gerichtet ist. Besondere Bedeutung erhält auch die Analyse des Verhältnisses zwischen den Zentren und seinem jeweils umliegenden Gebiet. So zielt die Reform der Regionalpolitik in Finnland (Regional Centre Development Programme for 2001-06) darauf ab, durch den Aufbau eines Netzwerks von regionalen Zentren alle Regionen einzubeziehen. Das gleiche Ziel formuliert das White Paper in Grossbritannien.<sup>47</sup>
- *Neue Management-Arrangements:* Der regionalen Ebene kommt eine Schlüsselfunktion zu. Die regionale Planung legt Strategien und Institutionen fest, wobei die Implementierung der Politik jeweils vertikal und horizontal koordiniert stattfindet. Das Beispiel von Italien zeigt eine markante Neuorientierung der Regionalpolitik, geprägt durch das neue Gesetz über Föderalismus (2001).<sup>48</sup> Administrative und fiskale Kompetenzen werden an die Regionen zurückgegeben. Ein vielversprechender Approach sind die Territorialpakte, die bottom-up im Sinn der Public Private Partnerships (PPP) entstehen und neue, sehr flexible Formen der Kooperation erlauben.
- *Breitere Agenda:* Die Ansatzmöglichkeiten der Regionalpolitik werden breiter gefasst und beinhalten die gezielte Förderung von Ausbildung, Wissensaustausch und Innovation (im engeren und weiteren Sinne

---

46 Bachtler 2001.

47 Bachtler 2001.

48 Vgl. Auswertung der durchgeführten Hearings in BHP 2002 (Inputpapier „Report zum Hearing vom 19. Februar 2002“ zu Handen der Expertenkommission).

verstanden). Betont wird die Standortqualität für Unternehmen und die Förderung von Netzwerken.

- *Fokussierung auf Lernen*: Charakteristisch für die neue Regionalpolitik ist, dass sie Information, Wissen und Lernen ins Zentrum rückt. Dies umfasst auch den Aufbau von regionalen Informationssystemen und die konsequente Integration von Evaluationsmechanismen.

### 3.3.3 Trends in der Regionalpolitik der EU

Die Schwerpunkte der EU-Regionalpolitik<sup>49</sup> für die Planungsperiode 2000-2006 sind im Aktionsprogramm „Agenda 2000“ umschrieben. Die bevorstehende Unionserweiterung bilden darin einen zentralen Eckpfeiler. Die Integration der neuen Mitgliedsländer stellt die grösste Herausforderung für die Regionalpolitik der EU dar, denn sie führt zu einer beträchtlichen Zunahme wirtschaftlicher, sozialer und räumlicher Disparitäten. Auch die Regionalpolitik der EU<sup>50</sup> folgt dem regionalpolitischen Paradigmawechsel:

1. *Neue Ziele*: Im Zentrum stehen die Wettbewerbsfähigkeit, die regional ausgeglichene Entwicklung und Chancengleichheit sowie die Orientierung auf eine nachhaltige Entwicklung im ökologischen, sozialen und ökonomischen Sinn.
2. *Management Arrangements*: Im Rahmen der „Agenda 2000“ wurden einerseits die regionalpolitischen Zuständigkeiten zwischen Mitgliedsstaaten und der Kommission geklärt und andererseits der Trend zur Dezentralisierung verstärkt. Die Planung soll möglichst auf lokaler und regionaler Ebene stattfinden. Mitgliedstaaten und Regionen verwalten die EU Mittel selber und tragen die Hauptverantwortung für Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben. Die EU-Kommission wird nur noch die Wirksamkeit der Kontrollsysteme überprüfen und gegebenenfalls Missbrauch sanktionieren.

---

49 Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2002.

50 Europäische Kommission 2001.

3. *Neue räumliche Ansätze:* Obwohl die Regionen mit dem grössten Entwicklungsrückstand weiterhin vorrangig unterstützt werden, stehen für die Planung nach 2006 folgende zusätzliche Prioritäten zur Diskussion<sup>51</sup>:
  - a. Die Städte einerseits als wirtschaftliche Zentren für die Entwicklung der umliegenden ländlichen Gebiete, andererseits als Betroffene des wirtschaftlichen und sozialen Wandels.
  - b. Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im ländlichen Raum.
  - c. Die grenzüberschreitende transnationale und interregionale Zusammenarbeit als Element der Integrationsförderung.
4. *Breitere Agenda für politische Intervention:* Die Ansatzpunkte der Regionalpolitik werden auch in der EU-Regionalpolitik mit Fokus auf Wettbewerbs- und Innovationsförderung zukünftig breiter gefasst. Es sind dies die Förderung der Wissensgesellschaft und der damit verknüpften Chancenvielfalt.
5. *Konzentration auf Lernen:* Im Rahmen der Agenda 2000 werden Analyse und Evaluation systematisch in das Programmplanungsverfahren integriert. Die dezentrale Organisation soll helfen, Evaluation und daraus folgende Lernprozesse effektiver zu gestalten. Mit neuen Instrumenten wie der „leistungsgebundenen Reserve“ wurden für die Länder Anreize geschaffen, regionalpolitische Programme effizient und erfolgreich umzusetzen.<sup>52</sup>

### **3.4 Innovations- und Wachstumsförderung mit Cluster-Strategien und Learning Regions**

Mit dem Paradigmawechsel in der Regionalpolitik wird die Innovations- und Wachstumsförderung zu zentralen Anliegen der Regionalpolitik. In der Literatur

---

51 Europäische Kommission 2001.

52 Die leistungsgebundene Reserve ist ein Instrument, um die Wirksamkeit der Interventionen zu verbessern. Das Prinzip ist einfach: Ein Teil der Mittel, die jedem Mitgliedstaat zugeteilt sind (4%), wird bis zum Jahr 2003 in Reserve gestellt, um dann auf die leistungsstärksten Programme aufgeteilt zu werden. Die Einschätzung der Leistung geschieht durch Begleitindikatoren, die die Wirksamkeit, die Verwaltung, die Finanzabwicklung und die Achtung des Prinzips der Zusätzlichkeit widerspiegeln. Die Kommission bewilligt die Reserve und stützt sich hierbei auf Vorschläge der Mitgliedstaaten, die spätestens zum 31. März 2004 vorliegen müssen.

finden sich zahlreiche theoretische Ansätze hierzu.<sup>53</sup> Zwei bedeutende konzeptionelle Ansätze, die in der Diskussion oft nur als Schlagworte verwendet werden, sollen kurz näher betrachtet werden. Es handelt sich um die Konzepte „Cluster-Strategie“ und „Learning Region“. Beide sind eng miteinander verwandt und können wie folgt charakterisiert werden.

**Abb. 3-5 Cluster-Strategie und Learning Region im Vergleich**

Cluster-Strategie	Learning Region
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine Vielzahl verwandter Industrien, Zuliefererfirmen und Institutionen befindet sich in räumlicher Nähe zueinander, generiert eine hohe Wertschöpfung und schafft attraktive Arbeitsplätze.</li> <li>• Zentral ist die horizontale und vertikale Verknüpfung der Akteure zu einem Netzwerk.</li> <li>• Die Substanz von Clustern liegt in regional konzentriertem Wissen und implizitem Know-how, das durch effiziente Organisation zu erhöhter regionaler Konkurrenzfähigkeit führt.</li> <li>• Als Schlüsselfaktoren nennt Porter vier Faktoren: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faktorbedingungen: Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften.</li> <li>- Regionale Nachfragebedingungen und Zugang zu Absatzmärkten.</li> <li>- Spillovers von verwandten und zuliefernden Branchen ebenso wie Austausch von Know-how über persönliche Kontakte und Firmenkooperationen.</li> <li>- Tiefe Schranken für einen Marktzutritt und Wettbewerb als Motor des Innovationsprozesses.</li> </ul> </li> <li>• Diese vier Bestimmungsfaktoren beeinflussen sich gegenseitig. Die Interaktion wirkt stimulierend und initiiert einen Innovationsprozess in den einzelnen Firmen.</li> </ul>	<p>Eine Lernende Region ist definiert durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ein dichtes Netzwerk von Firmen, die wiederum in enger Zusammenarbeit mit Universitäten und Forschungsinstitutionen stehen.</li> <li>• ein qualitativ hochstehendes Bildungssystem, das einen effektiven, lebenslangen Lernprozess ermöglicht.</li> <li>• ein koordiniertes Angebot an qualifiziertem Personal und einer Nachfrage in der Wirtschaftsregion. Individuell gelerntes Wissen kann für den Lernprozess der Organisation genutzt werden.</li> <li>• optimale Rahmenbedingungen für die Verbesserung des Lernprozesses sowohl innerhalb und zwischen Firmen als auch mit andern Organisationen innerhalb des Netzwerkes.</li> <li>• die Bedingung, dass die Unterstützung des Lernens in Organisationen sich nicht auf eine Branche beschränkt, sondern allen innovativen Organisationen in der Wirtschaftsregion zur Verfügung steht.</li> </ul>

Quelle: Kärcher 2002 (Inputpapier „Clusterorientierte Förderstrategien in der Regionalpolitik und -entwicklung“ zu Händen der Expertenkommission), Messerli/Perlik 2001, OECD 2002, Porter 1999.

<sup>53</sup> Eine vertiefende Übersicht findet sich z.B. in Messerli/Perlik 2001.

Die beiden Konzepte sind in ihrem Ansatz weitgehend deckungsgleich. Während der Wissensaustausch einer der Bestandteile des Cluster-Ansatzes ist, bedingt die Learning Region das Vorhandensein eines Clusters. Ein wichtiger Unterschied besteht erstens darin, dass sich der Cluster-Ansatz auf ein Wertschöpfungssystem konzentriert, während dieser Fokus bei der Learning Region nicht vorhanden ist. Eine weitere Differenz liegt in der Schwerpunktsetzung: Während beim Cluster-Ansatz die Frage der Standortattraktivität einer Region zur Ansiedlung von Unternehmen im Vordergrund steht, konzentriert sich die Learning Region auf den Lernprozess, der individuelles und kollektives Lernen und Wissensaustausch schaffen und fördern will.

Ein konkretes Praxisbeispiel zur Cluster-Strategie stellt Zurich MedNet dar.

#### **Cluster Beispiel: Zurich MedNet**

Zurich MedNet ist ein seit 2000 operatives Impulsprogramm zur Förderung der Medizinal- und Biotechnologie im Wirtschaftsraum der Greater Zurich Area (Das Gebiet der GZA umfasst im Wesentlichen die Kantone Zürich, Schaffhausen, Glarus und Graubünden sowie das Einzugsgebiet der Städteorganisation „Zürich Plus“.) Ziel von Zurich MedNet ist die Steigerung des Bekanntheitsgrades des Wirtschaftsraumes und schliesslich die Ansiedlung von ausländischen Medizinal- und Biotechnologiefirmen. Durch gezielte Massnahmen sollen die für die Medizinal- und Biotechnologie relevanten Standortfaktoren positiv beeinflusst werden, um so die Wettbewerbsfähigkeit der Region zu verbessern. Resultat dieser Strategie ist die Ansiedlung einiger Firmen aus dem relevanten Sektor, die rund 500 Arbeitsplätze geschaffen haben. Ausserdem wurden bereits ansässige Firmen beim Ausbau ihrer Geschäfte unterstützt, was wiederum zu neuen Arbeitsplätzen führte.

Wenngleich sich die internationale Literatur über Umsetzungsmöglichkeiten und Wirkungen von Cluster-Strategien und Learning Regions uneinig ist<sup>54</sup>, stellen sie für die schweizerische Regionalpolitik dennoch interessante und prüfenswerte Ansätze dar.

### **3.5 Fazit**

Die auf den regionalen Ausgleich fokussierten Instrumente der ersten Generation konnten die infrastrukturellen Voraussetzungen im Berggebiet verbessern, insgesamt haben sie aber nur wenige messbare Effekte auf Einkommen und Beschäftigung ausgelöst. Der Ansatz muss im Nachhinein als zu eindimensional beurteilt werden, die geringen finanziellen regionalpolitischen

---

<sup>54</sup> Vgl. auch Borner 2002.

Mittel beschränkten die erwünschten Effekte zusätzlich. Mit den Instrumenten der zweiten Generation wurde auf diese Erkenntnisse reagiert und die Voraussetzung für eine innovationsorientierte- und wettbewerbsfördernde Regionalpolitik geschaffen.

Dennoch ist die heutige Regionalpolitik den sich rasch ändernden Rahmenbedingungen nicht ausreichend gewachsen. Obwohl die Schweiz bisher dem internationalen Reformtrend in der Regionalpolitik folgte, führte die Botschaft des Bundesrates von 1996 noch zu keinen tiefgreifenden Reformen: Die Instrumente wurden den veränderten Zielsetzungen nur teilweise angepasst. Die Instrumente der ersten Generation blieben alle bestehen und wurden lediglich durch neue Instrumente mit schwacher Mittelausstattung ergänzt.

Trotz ausgewiesener Stärken – wie zum Beispiel verbesserte Infrastrukturausstattung, bessere Potenzialerschliessung, Fortschritte in Kooperation und Vernetzung – sind auch auf institutioneller Ebene Defizite auszumachen: Die Kantone können heute ihre Rolle als valable regionalpolitische Ansprechpartner nur bedingt wahrnehmen und die IHG-Regionen verhalten sich oft zu wenig proaktiv

Im europäischen Umfeld existieren zahlreiche Initiativen mit grossem Innovationsgehalt, die für die Schweiz beispielhaft sein können. Obwohl die internationale Literatur über die positiven Wirkungen dieser Konzepte uneinig ist<sup>55</sup>, ergeben sich aus den internationalen Erfahrungen wichtige und interessante Ansatzpunkte für die Schweiz. Auf Grund der zunehmenden internationalen Dynamik und der fortschreitenden Integration in Europa ist der Zeitpunkt für einen Paradigmawechsel in der Schweizer Regionalpolitik gekommen.

---

55 Messerli/Perlik 2001.

## **4 Bezug zu anderen Politikbereichen des Bundes**

Im Vergleich zu regionalpolitischen Strategien und Massnahmen sind andere Politikbereiche bezüglich die Regionalentwicklung oft wirksamer. Sektoralpolitiken können dadurch regionalpolitische Ziele unterstützen, aber ihnen auch zuwiderlaufen. Von der Regionalpolitik ist daher eine starke Querschnitts- und Koordinationsleistung gefordert, um Synergien zu optimieren und Konflikte möglichst zu vermeiden.

In den folgenden Abschnitten werden wichtige, zum Teil übergeordnete Politikbereiche kurz skizziert und Schlussfolgerungen für die Neukonzeption der Regionalpolitik abgeleitet. Im Blickpunkt stehen sektoralpolitische Bereiche, welche für die Überlegungen zu einer Neukonzeption der Regionalpolitik wesentlich sind.

### **4.1 Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002**

Vor dem Hintergrund der Konferenzen in Rio de Janeiro (1992) und Johannesburg (2002) beschloss der Bundesrat im Frühjahr 2002 eine erneuerte Strategie der Nachhaltigen Entwicklung.<sup>56</sup> Sie stützt sich auf die neue Bundesverfassung<sup>57</sup> und will die Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung in möglichst viele Politikbereiche integrieren. Neben konzeptionellen Leitlinien enthält die Strategie 10 Handlungsfelder mit insgesamt 22 wirkungsorientierten Massnahmen. Der Bundesrat legt auch die Rahmenbedingungen und Verantwortlichkeiten für die Implementierung der Strategie fest. Die Strategie ist auf eine Dauer von sechs Jahren bis an das Ende der Legislaturperiode 2004–2007 ausgerichtet.

Nach Definition des Bundesrates ist eine Entwicklung dann nachhaltig, wenn sie gewährleistet, dass die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen

---

<sup>56</sup> Schweizerischer Bundesrat 2002a.

<sup>57</sup> Die Bundesverfassung bekennt sich u.a. in der Präambel, in Artikel 2 „Zweck“ und Artikel 73 „Nachhaltigkeit“ ausdrücklich zur Nachhaltigen Entwicklung.

Bedürfnisse zu beeinträchtigen. Nachhaltigkeit ist definiert als Optimierung von drei Zieldimensionen:

- *„ökologische Verantwortung“*: Der Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen bleibt erhalten und die natürlichen Ressourcen werden mit Rücksicht auf die zukünftigen Generationen genutzt.
- *„wirtschaftliche Leistungsfähigkeit“*: Wohlstand und Entwicklungsfähigkeit der Wirtschaft bleiben erhalten.
- *„gesellschaftliche Solidarität“*: Leben und die Entwicklung der Menschen in Solidarität und Wohlbefinden werden ermöglicht.

Allen drei Aspekten sollen bei der Ausgestaltung von Politik gleichermassen Rechnung getragen werden. Sie stehen unter Umständen in einem engen Zusammenhang und können, gemeinsam verfolgt, zahlreiche Synergiepotenziale eröffnen. Konflikte sind in einem möglichst transparenten Abwägungsprozess zu lösen.

Sämtliche Politikbereiche sollen auf die Nachhaltige Entwicklung ausgerichtet werden. Hierzu will der Bundesrat die verwaltungsinternen horizontalen Strukturen und Abläufe stärken. Eine wichtige Koordinationsfunktion wurde in diesem Zusammenhang dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) übertragen.

Der Bundesrat fordert in seinem Bericht, dass Nachhaltige Entwicklung partnerschaftlich realisiert werden kann. Nicht nur der Bund, sondern auch Kantone, Gemeinden, Städte und der Privatsektor sind einzubeziehen.

Nebst diesen allgemein gültigen Leitlinien ist für die Regionalpolitik das Massnahmenprogramm „Nachhaltige Raumplanung“ (Massnahme 13) und insbesondere Massnahme 14 von Bedeutung.<sup>58</sup> Der Bundesrat spricht sich hier für die Erarbeitung eines neuen regionalpolitischen Instrumentariums unter Einbezug von ökologischen und sozialen Aspekten der Nachhaltigen Entwicklung mit den folgenden zwei Stossrichtungen aus:

- Einerseits sind neue rechtliche Grundlagen für die Regionalpolitik zu erarbeiten. Diese soll eine integrierte, programmorientierte und nachhaltige Konzeption verfolgen. Mit zeitlich befristeten Massnahmen (Mehrjahres-

---

<sup>58</sup> Schweizerischer Bundesrat 2002a, S. 27/28.

programme) soll den regionalen Herausforderungen flexibel entsprochen werden. Ziel der neuen Politik ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Teilgebiete der Schweiz in einem grossregionalen Kontext unter Berücksichtigung der ökologischen und sozialen Dimension.

Andererseits ist für die bisher mit Priorität verfolgte Berggebietsförderung eine neue, tragfähige Grundlage zu schaffen, die den weiterhin bestehenden besonderen Anforderungen dieser Regionen Rechnung trägt und die sich optimal in die regionalpolitische Gesamtkonzeption einfügt. Der Bund will dazu die Schaffung einer Kohäsionsstiftung prüfen, in welche die bisherige Infrastrukturförderung im Berggebiet (Investitionshilfegesetz) überführt würde. Ihr Zweck wäre es, eine dauerhafte Wettbewerbsfähigkeit in den kleinräumigen Regionen des Berggebietes zu fördern und ihnen zu ermöglichen, spezifischen Herausforderungen zu begegnen.

## 4.2 Raumordnungspolitik

Mit dem Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz<sup>59</sup> hat der Bundesrat einen strategischen Gesamtrahmen für die Ausrichtung der Raumordnungspolitik geschaffen. Gegenwärtig wird eine Neuorientierung geprüft. Dennoch sind die Grundzüge und Ziele im Zusammenhang mit der NRP von Relevanz:

- *Kohärenz*: Der Bund bestimmt mit seinen vielfältigen Tätigkeiten zum Beispiel in den Bereichen der Infrastruktur, der Regionalpolitik, der Landwirtschaft oder des Umweltschutzes die Raumordnung entscheidend mit. Ohne übergeordnete Zielvorstellung besteht die Gefahr, dass Synergien nicht genutzt werden oder dass sich die Wirkungen einzelner Tätigkeiten gegenseitig beeinträchtigen. Die Grundzüge sollen zu einer kohärenten Raumordnungspolitik beitragen.
- *Nachhaltige Entwicklung*: Eine zweckmässige Raumordnungspolitik schafft Voraussetzungen für eine günstige Weiterentwicklung unseres Lebens- und Wirtschaftsraumes. Nachhaltige Raumordnung heisst, räumliche Entwicklungen zu fördern, die das weitere Gedeihen der Wirtschaft unterstützen und dieses gleichzeitig umwelt- sowie sozialverträglich gestalten.

---

<sup>59</sup> Schweizerischer Bundesrat 1996b.

- *Zusammenhänge*: Wer raumwirksam tätig ist, muss wissen, wie Wirtschaft, Siedlung, Verkehr und Umwelt zusammenhängen, welche Beziehungen zwischen Stadt und Land, zwischen Siedlungs- und Landschaftsraum, zwischen der Schweiz und dem benachbarten europäischen Raum bestehen. Einzelne Vorhaben sollten sich daher an Leitideen der gesamträumlichen Entwicklung orientieren können.
- *Eigenkräfte und Zusammenarbeit*: Die Grundzüge sollen die Gemeinwesen ermuntern, Eigenkräfte zu entwickeln und gleichzeitig die Zusammenarbeit zu suchen. Sie sollen ihnen ermöglichen, im Wissen um eigene Stärken und Schwächen Lösungen im regionalen Verbund oder im Städteverbund zu suchen.

Mit den folgenden Strategien will die Raumordnungspolitik ihre Ziele erreichen.

**Abb. 4-1 Strategien der Raumordnung Schweiz**



Quelle: Schweizerischer Bundesrat 1996a, S. 37.

Mit der Umschreibung von Aktionsfeldern zeigt der Bericht ferner auf, wo und wie der Bund die Grundzüge umsetzen will.

Das Konzept des vernetzten Städtesystems bildet den Rahmen für die Strategieansätze und konkretisierenden Aktionsfelder. Vernetzung bedeutet dabei nicht nur infrastrukturelle Verknüpfung, sondern umfasst auch funktionale Aspekte, das heisst die zielgerichtete und partnerschaftliche Zusammenarbeit über die kommunalen, regionalen, kantonalen und institutionellen Grenzen hinweg: Mit dem dezentralisierten und vernetzten, an die internationalen Verkehrswege bestmöglichst angebundenen Wirtschaftsstandort Schweiz kann sich die Schweiz als Ganze in der internationalen Konkurrenz besser behaupten als mit der Konzentration auf ein einziges grosses Zentrum. Dabei hat der Bundesrat unter anderem hervorgehoben,

- dass der Grossraum Zürich auch in Zukunft eine herausragende Rolle spielen und gemeinsam mit Genf und Basel die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz in hohem Masse bestimmen werde.
- dass mittlere und kleinere Städte durch Vernetzung mit den grossen Zentren des Mittellandes in die Lage versetzt werden sollen, die Entwicklungsimpulse aufzunehmen und eigenständig umzusetzen.
- dass in peripher gelegenen ländlichen Gebieten Regionalzentren durch die Vernetzung mit den wachstumsstarken grossen Zentren gestärkt werden sollen.

Folgende regionalpolitisch relevante Aspekte aus den Grundzügen lassen sich auszugsweise festhalten:

- Die Anbindung des Grossraums Zürich an die internationalen und interkontinentalen Verkehrs- und Kommunikationsnetze ist für die Festigung und Entwicklung dieses Zentrums sowie für die Standortqualität des schweizerischen Städtesystems von vitaler Bedeutung. Gemeinsam mit Genf und Basel bestimmt Zürich in hohem Masse die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz.
- Die spezifischen Standorteigenschaften der Städte im bestehenden dezentralen Städtesystem sind zu festigen und weiterzuentwickeln. Mittlere und kleinere Städte sollen dank Vernetzung mit den grossen Zentren des Mittellandes Entwicklungsimpulse aufnehmen und eigenständig umsetzen können.

- Die Entwicklung von peripheren ländlichen Räumen ist eng mit der Wettbewerbsfähigkeit der Zentren verbunden. Regionalzentren sollen durch die Vernetzung mit den wachstumsstarken grossen Zentren erhalten und gestärkt werden. Vernetzung und Zusammenarbeit von Städten und ländlichen Räumen sollen die effiziente Nutzung der jeweils spezifischen Entwicklungspotenziale mit Blick auf das Ganze unterstützen.
- Zur Bewältigung des Strukturwandels in ländlichen Gebieten muss sich die Raumordnungspolitik den Entwicklungspotenzialen ländlicher Regionen und deren Verknüpfung untereinander sowie mit den Städtenetzen annehmen. Dies bedeutet insbesondere Auf- und Ausbau von Kooperationen mit ausländischen Netzwerken, um durch den gegenseitigen Informations- und Erfahrungsaustausch die Wirksamkeit der Regionalpolitik im ländlichen Raum zu erhöhen.
- Mit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Grenzregionen und -städte sollen die Chancen der durchlässigeren Landesgrenzen genutzt werden, um sich im europäischen Städteverbund ein wettbewerbsfähiges Profil zu verschaffen.
- Die Regionalpolitik soll verstärkt ungenutzte Potenziale nutzen und Projekte mit ausgeprägten Entwicklungsimpulsen fördern. Es ist eine vermehrte „Allokationseffizienz“ anzustreben.
- Gleichzeitig ist eine bessere Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ebenen des Staates vorzunehmen. Die Kleinregionen der bisherigen schweizerischen Regionalpolitik sind nicht die räumlichen Einheiten, die heute miteinander im internationalen Standortwettbewerb stehen. Dieser spielt sich zwischen Grossregionen ab. Aus Effizienzüberlegungen sollte der Bund seine Regionalpolitik vermehrt auf diese Grossregionen ausrichten. Hauptansatzpunkt ist die Koordination der Sektoralpolitiken mit dem Ziel der Erhaltung von gleichwertigen Lebensbedingungen in den einzelnen Landesteilen und der Sicherung der Attraktivität des Standortes Schweiz insgesamt. Die kleinregionale Regionalpolitik soll dagegen von den Kantonen mit mehr Eigenverantwortung vollzogen werden, wobei sich der Bund als konstruktiver Partner sieht.

Die Grundzüge der Raumordnung bilden zusammenfassend einen wichtigen strategischen Hintergrund für die Regionalpolitik: Sie betonen die Entwicklung räumlich unterschiedlicher Potenziale, sie fordern eine stärkere Vernetzung der

Räume – insbesondere die Ausrichtung auf wachstumsstarke Zentren – und sie stellen die institutionelle Zusammenarbeit vertikal wie horizontal stark in den Vordergrund.

### **4.3 Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)**

Die Alpenkonvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den acht Alpenländern Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, Schweiz, Slowenien sowie der Europäischen Gemeinschaft zum Schutz des besonders sensiblen und verwundbaren Ökosystems und zur nachhaltigen Nutzung des Alpenraumes.<sup>60</sup> Die Philosophie des Vertrages wird in der Rahmenkonvention festgehalten. Die Vertragsparteien haben sich darin verpflichtet, eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der EU unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicherzustellen. Die Alpenkonvention fördert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Lösung gemeinsamer Anliegen und Probleme sowie die alpenweite Harmonisierung des Schutzniveaus.

Konkrete Schritte, Handlungs- und Entwicklungsmöglichkeiten, aber auch Massnahmen zur nachhaltigen Nutzung werden in den Durchführungsprotokollen geregelt. Diese betreffen die Themen: Bergwald, Berglandwirtschaft, Bodenschutz, Energie, Naturschutz und Landschaftspflege, Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Tourismus und Verkehr sowie das Protokoll zur Streitbeilegung.

Die Schweiz hat die Alpenkonvention am 28. Januar 1999 ratifiziert und ist seither völkerrechtlich daran gebunden. Ebenfalls hat sie alle Durchführungsprotokolle unterzeichnet, jedoch noch nicht ratifiziert. Erst mit der Ratifizierung können Konvention und Protokolle umgesetzt werden.

### **4.4 Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik**

Vor dem Hintergrund der langanhaltenden Wachstumsschwäche der Schweizer Wirtschaft (siehe Kapitel 2) haben verschiedene parlamentarische Vorstösse

---

<sup>60</sup> Vgl. [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch).

nach Ursachen und Erklärungen verlangt. Mit dem Wachstumsbericht<sup>61</sup> hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) in der Folge eine Grundlage erarbeitet, welche Gründe für die Wachstumsschwäche darlegt und die Basis für die Erarbeitung von wachstumsorientierten wirtschaftspolitischen Massnahmen bilden soll. Der Bericht zeigt in groben Linien die Stossrichtung für mögliche Massnahmen zur Sicherung eines langfristigen Wachstums der Schweizer Volkswirtschaft auf. Damit bildet er eine Basis für die Planung der nächsten Legislatur.

Der Bericht des EVD kommt zum Schluss, dass für eine Stärkung des Wachstums bei der Arbeitsproduktivität angesetzt werden muss. Zu den wichtigsten wirtschaftspolitischen Determinanten des Wirtschaftswachstums beziehungsweise der Arbeitsproduktivität zählen die Wettbewerbspolitik, die Finanzpolitik, die Aussenwirtschaftspolitik, die Bildungspolitik, die Innovationspolitik und die Stabilisierungspolitik.

Regionalpolitik und Wachstumspolitik setzen sich mit ähnlichen Inhalten, jedoch aus unterschiedlicher Warte, auseinander. Während die Wachstumspolitik aus makropolitischen Bundessicht einen guten Rahmen für wirtschaftliche Entwicklung schaffen will, geht die Regionalpolitik die (Wirtschafts-) Entwicklung aus einer teilräumlichen und eher mikroökonomischen Perspektive an. Im Folgenden wird kurz dargestellt, welche wichtigsten Ansatzpunkte für eine höhere Wirtschaftsdynamik gemäss Wachstumsbericht die Regionalpolitik tangieren:

- im Bereich wettbewerbseffiziente Märkte
  - Weiterführung von Reformen im (öffentlichen) Versorgungsbereich (Liberalisierung und Privatisierung).
  - Etablierung von New Public Management in Bereichen, in denen es zweckmässig ist.
  - Sicherstellung der Verhältnismässigkeit staatlicher Auflagen (gute Rahmenbedingungen).
- im Bereich öffentliche Finanzen
  - Verfolgung wachstumsfördernder Steuerreformen.

---

<sup>61</sup> Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement 2002.

- im Bereich internationale Öffnung
  - Weiterführung der Agrarreform, Orientierung auf Exportmärkte.
  - Stärkung des fiskalischen Wettbewerbs international und national.
- im Bereich Humankapital
  - Stärkung der tertiären Ausbildung.
  - Anpassung des Bildungswesens an Erfordernisse der Wissens- und Kommunikationsgesellschaft.
  - Sicherstellung der Qualität des Bildungsangebotes und Effizienz des Mitteleinsatzes.
- im Bereich Innovation
  - Erhaltung der hohen Qualität der Forschung und Sicherstellung der Diffusion des Wissens.
  - Schaffung innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen.
  - Vermehrte Ausrichtung der Ausländerpolitik auf die Stärkung des Innovationspotentials in der Schweiz.

Erste Umsetzungsschritte wurden mit einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDA Wachstum) in Angriff genommen. Der Bundesrat hat ihre Empfehlungen am 22. Januar 2003 zur Kenntnis genommen und wird über konkrete Massnahmen im Rahmen der Legislaturplanung 2003-2007 entscheiden. Wichtige Schlussfolgerungen enthält insbesondere auch die Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie<sup>62</sup> (zum Beispiel in den Bereichen Innovation, Technologie, Valorisierung des Wissens).

Regionalpolitik und Wachstumspolitik sind keine Gegensätze, sie können im Gegenteil mit der gleichen Grundphilosophie Wachstums- und Innovationsziele angehen: Während die Wachstumspolitik top-down möglichst gute Rahmenbedingungen setzen will, kann die Regionalpolitik bottom-up einen Beitrag dazu leisten, dass Rahmenbedingungen auch im kantonalen und regionalen Massstab optimiert werden, die Grundphilosophie in den Köpfen

---

<sup>62</sup> Schweizerischer Bundesrat 2002c.

besser verankert und letztlich konkrete unternehmerische Initiativen eher ergriffen werden.

#### **4.5 Bildung-Forschung-Technologie-Politik**

Das System Bildung-Forschung-Technologie (BFT) im weiteren Sinn umfasst die Bildung auf der Primar-, der Sekundar- und der Tertiärstufe sowie die Forschung und den Technologie- und Wissenstransfer. Alle auf dem Gebiet tätigen Akteure sind mit einbezogen: Unternehmen, private und öffentliche Schulen, Gemeinden, Kantone und der Bund. Die Qualität des BFT-Systems einschliesslich die Beziehungsintensität innerhalb des Systems sowie mit Unternehmen spielen eine entscheidende Rolle für Innovation, Wachstum und gesellschaftliche Kohäsion. Wissen, Bildung und Forschung werden für Individuen zu wichtigen Faktoren hinsichtlich gesellschaftlicher Integration und Beteiligung an der öffentlichen Debatte. Auf wirtschaftlicher Ebene wird die Innovationsfähigkeit, mit anderen Worten das Vermögen, neues Wissen schnell in Anwendungen, Produkte, Dienstleistungen und vermarktbare Verfahren umzusetzen, zum Schlüssel für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum.

Weltweit investieren die Länder massiv Mittel in den BFT-Bereich. Für die Schweiz, als ein Land mit nur wenig natürlichen Ressourcen, ist es entscheidend, in diesem Innovationswettbewerb an vorderer Front mithalten zu können. Dies gebietet sich nicht zuletzt auch auf Grund der erkannten Wachstumsschwächen in der Schweiz. Aus diesen Überlegungen hat der Bundesrat am 29. November 2002 seine Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie (BFT) in den Jahren 2004–2007 verabschiedet und ans Parlament überwiesen.<sup>63</sup> Sie legt Leitlinien fest und bringt deutlich die Priorität zum Ausdruck, welche die Regierung diesem Politikbereich beimisst.

Die Botschaft beschreibt die strategischen und finanziellen Ziele des Bundesrates auf den folgenden Gebieten:

- Berufsbildung (Sekundarstufe und nicht-universitärer Tertiärbereich).
- Hochschulen (Eidgenössische Technische Hochschulen ETH, kantonale Universitäten, Fachhochschulen FH).

---

<sup>63</sup> Schweizerischer Bundesrat 2002c.

- Förderung der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung, der Innovation und der Valorisierung von Wissen (Schweizerischer Nationalfonds SNF, Kommission für Technologie und Innovation KTI sowie Forschungsinstitutionen und Akademien).

Hinzu kommen Querschnittsprogramme, welche für die aufeinander abgestimmte Zusammenarbeit zwischen BFT-Institutionen und in- und ausländischen Partnern vorgesehen sind. Mit diesen Programmen wird eine optimale Nutzung des BFT-Potenzials und der diesbezüglichen Investitionen angestrebt. Im Vordergrund steht insbesondere das Programm „Innovation und Valorisierung des Wissens“, welches einen vereinfachten Zugang für die Nutzer (Informationsplattform) schaffen will. Angesprochen sind damit vor allem die Akteure in den Regionen. Gleichzeitig eröffnet es auch die Möglichkeit für gemeinsame Projekte mit Standortförderungsorganisationen oder Institutionen der Regionalpolitik.

Die Umsetzung der BFT-Botschaft konzentriert sich auf vier Prioritäten:

- die Erneuerung der Lehre (Berufsbildung, Bachelor/Master).
- die Stärkung der Forschung.
- die Förderung von Innovation und Valorisierung des Wissens.
- die Verstärkung der nationalen, grenzüberschreitenden und internationalen Zusammenarbeit.

Die Botschaft sieht hierzu Investitionen in Höhe von rund 17.3 Mrd. Franken für 2004-2007 vor, was gegenüber der laufenden Periode einem jährlichen durchschnittlichen Zuwachs von 6 Prozent gleichkommt. Angesichts der Finanzlage des Bundes bleiben von den veranschlagten Mitteln 480 Millionen vorerst gesperrt. Von den eingesetzten Mitteln werden Auswirkungen wie folgt erwartet:

- höhere Qualität und Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen BFT-Systems.
- Stärkung des Innovationspotenzials (Anwendung von Wissen und Know-how) und der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft.
- höhere Leistung des Bildungssystems in Bezug auf die Berufslaufbahn (Anpassung an die neue Anforderungen der Wissensgesellschaft).

- stärkere internationale Positionierung des BFT-Systems; in Beziehung mit den internationalen Promotionsaktivitäten der Schweiz.

**Abb. 4-2 Von den BFT-Investitionen erwartete Ergebnisse und Wirkungen**

BFT-Bereiche	Erwartete Ergebnisse	Auswirkungen auf Wachstum und Wohlstand
<b>Bildung auf Sekundar- und (universitärer und nicht universitärer) Tertiärstufe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bessere Bildungsqualität</li> <li>• Anpassung der Ausbildung an die neuen Anforderungen und neuen Berufe der Wissensgesellschaft</li> <li>• Durchlässigkeit und Modularität der Bildungsgänge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fähigkeit, mit immer komplexerem Wissen umzugehen und den Anforderungen der neuen Berufe der Wissensgesellschaft zu entsprechen</li> <li>• Möglichkeit, sich in einen rasch verändernden Arbeitsmarkt zu integrieren und weiterzuentwickeln</li> <li>• Bessere Berufsbefähigung und Produktivität der Arbeitskräfte</li> </ul>
<b>Forschung, Innovation, Valorisierung des Wissens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung unserer Forschungskapazität (Grundlagenforschung und angewandte Forschung)</li> <li>• optimale Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Hochschulen und Förderinstitutionen</li> <li>• systematische Hinführung zu „Entrepreneurship“ und Sensibilisierung der Bevölkerung für Wissenschaft und Technologie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Höhere Innovationskapazität der Unternehmen</li> <li>• Stärkung der wirtschaftlichen Basis (Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum) und des Wohlstandes der Bevölkerung</li> <li>• Exportfähigkeit unserer Produkte, Dienstleistungen und unseres Know-hows</li> <li>• Internationale Ausstrahlung der Schweiz</li> </ul>

Quelle: Schweizerischer Bundesrat 2002c, Kap. 3.6.

Die Institutionen und Akteure des BFT-Systems bilden gesamthaft eine Know-how-Infrastruktur mit verschiedensten Kontaktpunkten zwischen Grundlagenforschung, angewandter Forschung, Unternehmen und regionalwirtschaftlichem Gefüge. Ihre Wirkungsstätten sind unterschiedlich über das schweizerische Territorium verteilt. Alle sind sie aber einem stark internationalisierten Umfeld ausgesetzt (einschliesslich des Vorschulbereichs, wie die PISA-Studie zeigt)

und können deshalb nicht alleine auf lokaler oder regionaler Ebene weiterentwickelt und optimiert werden.

Der Zugang zum BFT-Angebot steht allen privaten und öffentlichen Akteuren offen. Die BFT-Botschaft sieht gezielte Ansätze vor, welche das Angebot bekannter machen und die Nutzung des Potenzials verstärken sollen: Verbesserung der Schnittstellen zwischen BFT-System und Wirtschaft, Verbesserung der Information und des Zugangs, Verstärkte Nutzung der Angebote (zum Beispiel Entrepreneurship-Programm der KTI, Kompetenz und Dienstleistungen der Fachhochschulen).

Komplementäre und mit dem BFT-Sektor abgestimmte Programme und Projekte von Seiten der Nachfrage werden folglich einen bedeutenden Beitrag zur Zielerreichung der BFT-Politik leisten können.<sup>64</sup> Angesprochen sind damit primär die regionalpolitischen Akteure oder die Wirtschaftsförderungsstellen der Kantone, welche ermuntert sind, das BFT-Angebot zu nutzen. Die Weiterentwicklung des Bildungs-, Forschungs- und Technologiesektors in den nächsten Jahren stellt für die Kantone und Regionen eine Chance dar.

---

<sup>64</sup> Vgl. Boulianne/Pfister Giauque/Rey 2002.

**Abb. 4-3 BFT-Botschaft 2004-2007 im Überblick**

1 Herausforderung	Den Bürgerinnen und Bürgern, der Gesellschaft sowie der Wirtschaft durch die Förderung des BFT-Systems neue Chancen eröffnen.
1 Hauptziel	Ein kreatives Umfeld schaffen, das international anerkannt wird.
4 Prioritäten	Erneuerung der Lehre Stärkung der Forschung Förderung der Innovation Verstärkung der nationalen und internationalen Zusammenarbeit
8 Institutionen und Bereiche für die Umsetzung der Schwerpunkte	Berufsbildung Eidgenössische Technische Hochschulen Kantonale Universitäten Fachhochschulen Schweizerischer Nationalfonds Kommission für Technologie und Innovation Forschungsinstitutionen und wissenschaftliche Hilfsdienste Wissenschaftliche Akademien
8 Querschnittsprogramme zur Stärkung der Wirkung von BFT	Innovation und Valorisierung des Wissens Gesamtschweizerische Hochschulzusammenarbeit Durchlässigkeit, Stipendien, Weiterbildung Internationale Zusammenarbeit Dialog zwischen Wissenschaft und Gesellschaft und die Bewertung neuer Technologien Gleichstellung von Mann und Frau Forschung in der Bundesverwaltung Informationsgesellschaft
1 Ziffer	17.3 Mrd. Franken für die Periode 2004 bis 2007 (davon 480 Millionen vorerst gesperrt)
3 Gesetzesänderungen kurzfristig 3 Gesetzesänderungen in Vorbereitung	Im Rahmen der Botschaft: Universitätsförderungsgesetz, Forschungsgesetz, Bundesgesetz über die internationale Bildungszusammenarbeit und Mobilität In 2003 und im Verlauf der Periode 2004-2007: Teilrevision des Fachhochschulgesetzes, Hochschulartikel in der Bundesverfassung, Gesetzliche Regelung für die Hochschulen

Quelle: Vonlanthen/Decoutère 2002, S. 7.

## 4.6 Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA)

Auf Grund der Mängel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurde 1992 eine grundlegende Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie des Finanzausgleichs eingeleitet. „Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben“ (NFA) befindet sich momentan in der parlamentarischen Beratung und könnte im Jahre 2007 wirksam werden. Kernelemente der NFA gemäss derzeitigem Stand sind:

- *Aufgabenteilung statt Vollzugsföderalismus*: Die Zuordnung der Aufgaben auf Bund und Kantone erfolgt gemäss dem Subsidiaritätsprinzip auf die tiefst mögliche Ebene. Nur in besonderen Fällen sind Verbundaufgaben vorgesehen (Verbundaufgaben Bund-Kantone sowie Zusammenarbeit mehrerer Kantone).
- *Vertikale Kooperation auf partnerschaftlicher Grundlage*: Bei Verbundaufgaben soll die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in Zukunft analog zu den Regeln des New Public Managements erfolgen, das heisst Trennung von strategischen (Bund) und operativen (Kantone) Entscheidungen, partnerschaftlich ausgehandelte Programmvereinbarungen, Globalbeiträge für Aufgabenprogramme, Controlling.
- *Horizontaler Lastenausgleich*: Dieses Instrument soll die interkantonale Zusammenarbeit beziehungsweise die fiskalische Äquivalenz fördern. Kosten, Finanzierung und Bestimmungsrechte hinsichtlich zentralörtlicher Leistungen sollen durch partnerschaftliche Lösungen zwischen gleichberechtigten Gemeinwesen besser in Übereinstimmung gebracht werden.
- *Ressourcen- und Belastungsausgleich*: Damit sollen kantonale Unterschiede in Finanzkraft und Steuerbelastung verringert werden. Drei Instrumente sind hierzu vorgesehen: der Ressourcenausgleich, der geografische Belastungsausgleich zu Gunsten der Berggebiete sowie der soziodemografische Belastungsausgleich zu Gunsten der Zentrums Kantone.
- *Härteausgleich*: Dieser soll den Übergang vom alten zum neuen Ausgleichssystem abfedern und an ressourcenschwache Kantone ausgerichtet werden.

Zu Handen der Expertenkommission wurden die Auswirkungen die NFA auf die Regionalpolitik untersucht.<sup>65</sup> Folgende Ergebnisse lassen sich festhalten:

### **NFA entlastet die Regionalpolitik**

Über den Ressourcen- und Belastungsausgleich kann die NFA gezielter und daher effizienter die interkantonalen Disparitäten abbauen, als dies über die Regionalpolitik je möglich wäre. Wird die NFA wie geplant realisiert, können die direkten Ausgleichsanliegen der Regionalpolitik in Zukunft über die NFA erfüllt werden. Das heisst, die Regionalpolitik kann sich auf Allokationsziele, konkret auf die Förderung brachliegender regionaler Entwicklungspotenziale beschränken, und zwar unabhängig davon, ob diese in Problemgebieten liegen oder nicht.

### **NFA unterstützt die Regionalpolitik**

Die NFA stellt Instrumente für die effizienzorientierte Tätigkeit der Regionalpolitik zur Verfügung. Dazu gehören insbesondere:

- die Neuausrichtung der vertikalen Kooperation von Bund und Kantonen. Das Aushandeln von Programmvereinbarungen und die Finanzierung über Globalbudgets erlaubt dem Bund, übergeordneten Anliegen Rechnung zu tragen, ohne dass die Gebietskörperschaften Anreize zur effizienten Aufgabenerfüllung verlieren. Auf diese Weise können Regionalpolitik und (raumbezogene) Sektoralpolitik auf eine gleiche Grundlage gestellt, das heisst besser aufeinander abgestimmt werden. Nötig ist, dass der Bund Leistungsvereinbarungen nicht nur mit Kantonen, sondern auch mit Trägern von regionalpolitischen Projekten und Programmen abschliessen kann.
- die Förderung der horizontalen Zusammenarbeit von Kantonen (und Gemeinden), indem der Bund hierfür ein Instrumentarium zur Verfügung stellt. Ob dieses allerdings bereits die geeignetste Ausgestaltung hat, ist zu bezweifeln. Dieser Vorbehalt gilt namentlich für den Kooperationszwang, den der Bund einsetzen kann, um das Trittbrettfahrerverhalten insbesondere der Nachbarkantone und -gemeinden von Grossstädten zu verhindern. Immerhin

---

<sup>65</sup> Frey 2002 (Inputpapier „Auswirkungen des Neuen Finanzausgleichs auf die Neue Regionalpolitik“ zu Handen der Expertenkommission).

zeigt die Nordwestschweiz, dass die interkantonale Kooperation mit horizontalem Lastenausgleich anwendbar ist und die Funktionsfähigkeit von grossstädtischen Agglomerationen verbessert.

Zusammenfassend lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen<sup>66</sup>:

- Die NFA und die Regionalpolitik weisen in Bezug auf das Verteilungsziel grosse Gemeinsamkeiten<sup>67</sup> auf. Es ist daher sinnvoll, sie auf einander abzustimmen. Dies kann am besten dadurch geschehen, dass sie strikt auf jene Ziele ausgerichtet werden, die sie am besten verwirklichen können.
- Die NFA stellt ein breites Instrumentarium zur Verfügung, das klar zwischen Umverteilungs- und Allokationsanliegen unterscheidet. Dies wird es möglich machen, die einzelnen Ziele effektiver und effizienter als bisher zu erreichen.
- Die Regionalpolitik kann – sofern die NFA in der vorliegenden Form realisiert wird – von der regionalen Umverteilungsaufgabe entlastet werden. Sie ist folglich in Zukunft klar auf Effizienz- und Wachstumsziele auszurichten.
- Die NFA stellt Instrumente für die vertikale und horizontale Kooperation von Gebietskörperschaften zur Verfügung, welche auch durch die Regionalpolitik (und die verschiedenen Sektoralpolitiken) eingesetzt werden können.

## 4.7 Grundversorgung

Infolge des Arbeitsplatz- und Leistungsabbaus, den SBB, Swisscom und Post auf Grund der Liberalisierung auf ihren Märkten vorgenommen haben, wurden im Parlament verschiedene Vorstösse eingereicht. Diese verlangten unter anderem, dass die drei Unternehmen ihre Grundversorgung in der ganzen Schweiz und insbesondere auch in den von diesem Strukturwandel besonders betroffenen Regionen sicherstellen. Von Bedeutung ist diesbezüglich eine Motion der ständerätlichen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen „Liberalisierung mit landesweiter Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft“<sup>68</sup>, welche vom Bundesrat entgegengenommen wurde. Die

---

<sup>66</sup> Vgl. Frey 2002.

<sup>67</sup> Beide Politikbereiche haben als Hauptziele, die Teilgebiete eines Landes in die Lage zu versetzen, ihre Entwicklungspotenziale zu nutzen und die regionalen Disparitäten auf ein tragbares Mass zu reduzieren.

<sup>68</sup> Ständerat (00.3419).

Mitverantwortung des Bundes für die landesweite Grundversorgung beinhaltet danach folgende Elemente:

- Ziel ist es, dass Bevölkerung und Wirtschaft landesweit über eine zur Wettbewerbsfähigkeit ausreichenden Versorgung verfügen, wobei das marktwirtschaftliche Potenzial so weit als möglich ausgeschöpft werden soll.
- Diese öffentlichen Leistungen sollen insbesondere auch den Alpenraum, den Jurabogen und den ländlichen Raum abdecken. Dabei sind jene Regionen besonders zu berücksichtigen, welche vom Arbeitsplatzabbau am stärksten betroffen sind.
- Wo nötig, ist vom Bestell- und Abgeltungsprinzip mit einem Leistungsauftrag des Gemeinwesens als politischer Vorgabe für die Leistungserbringung auszugehen.
- Der Bund bestimmt die Mindestanforderungen der nationalen Infrastruktur und den unerlässlichen Bedarf. Die Kantone können Zusätze bestellen, müssen sie aber finanzieren.

In Form einer Massnahme hat der Bundesrat das Thema in der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 besonders hervorgehoben<sup>69</sup>: Ziel ist die Schaffung eines sektorübergreifenden Orientierungsrahmens, der in allen relevanten Bereichen sinnvolle individuelle Lösungen ermöglicht und den drei Zieldimensionen der Nachhaltigen Entwicklung gerecht wird. Langfristig soll dieser Rahmen ökonomisch effiziente Leistungen zu tragbaren Kosten ermöglichen, faire Preise und gleiche Zugangskonditionen für alle garantieren und durch schonenden Ressourcenumgang sowie Emissionsbegrenzungen für die ökologische Verträglichkeit sorgen. Angestrebt wird ein dynamischer, für neue Entwicklungen offener Ordnungsrahmen, der prozessuale Grundsätze und Regeln zur Definition der benötigten Standards festhält.

Die Konkretisierung der „Grundversorgungspolitik“ erfolgt durch das UVEK; zur Zeit werden Massnahmen zur Umsetzung des Anliegens ausgearbeitet. Obwohl die Konturen zur Zeit noch unklar sind, geht die Expertenkommission davon aus, dass die Grundversorgung gewährleistet ist. Grundversorgung wird dabei verstanden als Sicherstellung einer effizienten und jedermann zugänglichen Grundversorgung mit gemeinwirtschaftlichen Infrastrukturleistungen. Auch in

---

<sup>69</sup> Schweizerischer Bundesrat 2002a, S. 15.

diesem Bereich ist ein erheblicher Innovationsspielraum vorhanden. Dies wird aus Sicht der Regionalpolitik begrüsst, weil es dem Ausgleich zwischen den Regionen dient und einheitliche Standards in der Grundversorgung gesetzt werden.

## 4.8 Agglomerationspolitik

Metropolitanräume, Agglomerationen und Städte sind als Lebens-, Wirtschafts- und Kulturraum von zentraler Bedeutung. Allerdings stehen sie heute vor einer Vielzahl von Problemen, die nicht nur die Erhaltung und Weiterentwicklung der Standortqualität für die Wirtschaft, sondern auch die Lebensqualität der Wohnbevölkerung in Frage stellen<sup>70</sup>:

- *funktionale Entmischung*: Arbeits- und Wohnorte liegen immer weiter auseinander, was eine stetige Zunahme des Verkehrsaufkommens zur Folge hat.
- *soziale und gesellschaftliche Entmischung*: Einkommenskräftige und mobile Bevölkerungskreise wohnen verstärkt in Gemeinden an der Peripherie der Agglomerationen; in den Kernstädten verbleiben vor allem wenig mobile, sozial und wirtschaftlich schwache Bevölkerungsschichten.
- *fehlende fiskalische Äquivalenz*: Kernstädte erbringen zahlreiche Dienstleistungen für die Bevölkerung der ganzen Agglomerationen, allerdings ohne dafür von den Agglomerationsgemeinden mit einem angemessenen Beitrag entschädigt zu werden.
- *institutionelle Probleme*: Komplexe Fragen und Probleme machen vor politischen Grenzen nicht Halt. Die kleingliedrige politische Struktur der Gemeinden und teilweise auch der Kantone erschwert dabei eine übergreifende Planung.

Die finanzielle, organisatorische und institutionelle Überforderung der Städte wirkt sich nicht nur auf die Attraktivität der Kernstädte, sondern auch auf die Lebens- und Standortqualität in den Agglomerationen beziehungsweise in der gesamten Schweiz negativ aus. Vor diesem Hintergrund hat der Bund erkannt, dass er einen Beitrag zur Problemlösung und Stärkung der Städte zu erbringen

---

<sup>70</sup> Frey 1996, Tobler 2002.

hat. Entsprechend verabschiedete der Bundesrat Ende 2001 – als Konkretisierung der Grundzüge der Raumordnung - den Bericht "Agglomerationspolitik des Bundes".<sup>71</sup>

Wegen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der städtischen Gebiete ist aus Sicht des Bundes eine Nachhaltige Entwicklung des Lebensraums Schweiz nur im Einklang mit einer Nachhaltigen Entwicklung des urbanen Raumes möglich. Aus diesem Grundsatz leitet der Bund mit der Agglomerationspolitik drei Hauptziele ab:

- Attraktivitätssteigerung der Städte als Lebens- und Wirtschaftsräume.
- Stärkung des Städtesystems Schweiz.
- Agglomerationsentwicklung innerhalb der bestehenden Grenzen.

Diese Ziele sollen über fünf sich gegenseitig unterstützende Strategien erreicht werden<sup>72</sup>:

- *Bündelung*: Der Bund will bei der Gestaltung und Erfüllung seiner Aufgaben die Anliegen und Probleme der Städte und Agglomerationen verstärkt berücksichtigen.
- *Vertikale Vernetzung*: Die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden wird intensiviert. Agglomerationsprobleme sollen gemeinsam angegangen werden („Tripartite Agglomerationskonferenz“).
- *Horizontale Integration*: Die horizontale Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen gilt es zu verbessern. Erfolgreiche Beispiele sollen zur Nachahmung ermutigen.
- *Zugang zum Europäischen Städtenetz*: Das schweizerische Städtenetz wird in das europäische Städtenetz eingebunden. Ein spezieller Fokus wird auf die Verkehrsinfrastruktur und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gerichtet.

---

71 Schweizerischer Bundesrat 2001.

72 Tobler 2002, S. 5ff.

- *Sensibilisierung und Erfahrungsaustausch*: Die Bevölkerung wird gezielt über urbane Probleme informiert und sensibilisiert. Ein systematischer Erfahrungsaustausch findet statt.

Abb. 4-4 Handlungsstrategien des Bundes im Rahmen der Agglomerationspolitik



Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung 2001, S. 8.

Folgerichtig will der Bund Anreize nur an übergreifende interkantonale Trägerschaften ausrichten, die sich im Rahmen eines Agglomerationsprogrammes auf gewisse Prioritäten (vor allem Siedlungsentwicklung und Verkehrsgestaltung) festlegen. Über die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs hinaus will der Bund weitere Anreize zur interkommunalen Zusammenarbeit schaffen. Mit sogenannten Modellvorhaben sollen innovative Projekte von Kantonen und Städten gefördert und unterstützt werden. Die Federführung für die Umsetzung der Agglomerationspolitik liegt beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).

Die Agglomerationspolitik greift wichtige Anliegen der Regionalpolitik auf. Sie fördert die Anbindung des schweizerischen Städtetzes an europäische Metropolregionen und will einen Beitrag leisten, damit Agglomerationen ihre Motorfunktion für die gesamte Schweiz besser spielen können. Die Agglomerationspolitik unterstützt ferner die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, was für die Wahrnehmung der Regionalpolitik als Verbundaufgabe nur förderlich sein kann. Mit dem Ansatz der horizontalen Integration will die Agglomerationspolitik ausserdem funktionalräumliche Zusammenhänge auch auf institutioneller Ebene umsetzen.

Die Schnittstellen zwischen Agglomerationspolitik und Regionalpolitik des Bundes werden deshalb in Zukunft eine grosse Bedeutung einnehmen. Insbesondere die Infrastrukturpolitiken werden damit zentrale Kooperationspartner für die Regionalpolitik.

## **4.9 Weitere Sektoralpolitiken**

In den folgenden Ausführungen werden ergänzend Politikbereiche, welche räumliche Auswirkungen haben können und damit die Regionalpolitik tangieren, knapp dargestellt.

### **4.9.1 Tourismuspolitik**

Der Tourismus ist für die Wertschöpfung in zahlreichen Regionen, namentlich in den Bergregionen, ein zentraler Pfeiler. Auch der Tourismus wird durch den internationalen Wettbewerb zunehmend herausgefordert. Bereits Mitte der 90er Jahre wurden deshalb auf Bundesebene verschiedene Vitalisierungsinitiativen lanciert:

- Nachfrageseitig wurde eine Reorganisation von „Schweiz Tourismus“ und deren konsequente strategische Ausrichtung auf die Kernkompetenz des nationalen Destinationsmarketings vollzogen.
- Angebotsseitig erfolgte die Lancierung des Programmes InnoTour zur Förderung von Innovation und Kooperation im Tourismus.
- Zudem wurde Ende der 90er Jahre in Folge der neuen Bedingungen auf den Kredit- und Finanzmärkten auch eine Reform des geltenden Hotel- und Kurortkreditgesetzes notwendig.

Mit seiner Botschaft vom 20. September 2002 hat der Bundesrat seine künftigen Anstrengungen zur Verbesserung von Struktur und Qualität im Angebotes des Schweizer Tourismus dargelegt.<sup>73</sup> Ziel dieses auf die Jahre 2003–2007 befristeten Tourismusprogrammes ist die Förderung der innovativen Verjüngung des teilweise veralteten Angebotes und die Steigerung der ungenügenden Produktivität der Betriebe. Die Rückkehr zu einem stetigen und nachhaltigen Wachstum soll mit Investitionen in neue touristische Produkte, Strukturen,

---

73 Schweizerischer Bundesrat 2002d.

Anlagen und insbesondere auch in die Humanressourcen unterstützt werden. Mit einer gezielten Förderung sollen neue Produkte entwickelt und die Qualität gesichert sowie die Nachteile der kleingewerblichen Strukturen über Kooperationen verringert werden. Endogene Wachstumsmöglichkeiten sollen mit der Stärkung der Innovationsfähigkeit genutzt werden. Mit der Tourismusförderung des Bundes werden alle Landesteile gestärkt. Lediglich die Hotelförderung beschränkt sich auf touristische Saisongebiete. Dabei soll kein ungesundes Breitenwachstum gefördert werden. Vielmehr sollen nur Vorhaben unterstützt werden, welche sowohl landschafts- als auch umweltgerecht sind und zudem zur langfristigen Überlebensfähigkeit der touristischen Betriebe beitragen. Nur auf diese Weise können in den Tourismusgebieten attraktive Arbeitsplätze geschaffen und die Lebensqualität der ortsansässigen Bevölkerung weiter verbessert werden.

Im Rahmen dieser endogenen und auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Wachstumsstrategie soll die zukünftige Tourismuspolitik des Bundes auf Vorhaben beschränkt werden, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus stärken. Sofern es sich um die subsidiäre Finanzierung von Investitionen in die touristischen Leitindustrien der Hotellerie und der Seilbahnwirtschaft handelt, können nur Projekte unterstützt werden, welche gute Ertragsaussichten aufweisen und die Ziele eines landschafts- und umweltgerechten Tourismus erfüllen. Die marktwirtschaftliche Ausrichtung der Förderung und die beschränkten finanziellen Mittel des Bundes rechtfertigen eine Konzentration der Instrumente auf beispielhafte Vorhaben. Weitergehende Unterstützungen sind im Rahmen der bestehenden Kompetenzteilung Sache der betroffenen Kantone. Im Einzelnen schlägt die Botschaft folgende Massnahmenpakete vor:

- InnoTour soll verlängert werden und wie die Promotionsanstrengungen von «Schweiz Tourismus» weiterhin für alle Landesteile der «Destination Schweiz» gelten. Die Revision und die Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 10. Oktober 1997 über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour) soll den bereits begonnenen Prozess der Anpassung des Angebotes an die neuen touristischen Weltmarktbedingungen verstetigen.
- Die neue Hotelförderung soll auf die Saisongebiete beschränkt bleiben und sieht nach der Sanierungs- und Strukturverbesserungsphase vor, dass sich die zu reorganisierende Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit aus eigener Kraft refinanzieren muss. Mit der Totalrevision des Bundesgesetzes

vom 1. Juli 1966 über den Hotel- und Kurortskredit (HKG) soll die Kapitalstruktur der kleingewerblichen Betriebe der Beherbergungswirtschaft verbessert und dadurch die langfristige Investitionsfähigkeit gestärkt werden. Dabei sollen auf operationeller Ebene die neuen Regeln des Kreditmarktes eingehalten und nur noch überlebensfähige Betriebe unterstützt werden.

- Im Infrastrukturbereich der Seilbahnen sorgt in erster Linie der Markt für die Restrukturierung. Es sollen im Rahmen der Investitionshilfe für Berggebiete ebenfalls nur regional bedeutsame Vorhaben gefördert werden, welche mittel- und längerfristig gute Ertragsaussichten haben und den Anliegen des Landschafts- und Umweltschutzes Rechnung tragen.
- Schliesslich soll eine Qualifizierungsoffensive für wenig geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie ungenügend ausgebildete Kader auf dem touristischen Arbeitsmarkt bestehende Produktivitäts- und Managementschwächen beseitigen helfen. Vor allem will der Bund Initiativen zur Aufwertung touristischer Berufe und Laufbahnen, insbesondere für Neu- und Quereinsteiger, fördern und zu diesem Zweck bewährte sozialpartnerschaftliche Aktionen unterstützen.

Der Sicherung von wettbewerbsfähigen touristischen Strukturen in den Saisongebieten kommt eine besondere staats- und regionalpolitische Bedeutung zu. Ausreichende touristische Infrastrukturen wie Hotels oder Seilbahnen stellen Grundvoraussetzungen für eine regionale Entwicklung dar und werden deshalb durch die Tourismuspolitik des Bundes gefördert. Mit einer engen Verknüpfung zwischen Tourismuspolitik und Regionalpolitik sollen die sich bietenden Synergiepotenziale weitestgehend ausgeschöpft werden.

#### **4.9.2 Agrarpolitik**

Am 29. Mai 2002 hat der Bundesrat die Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007) verabschiedet.<sup>74</sup> Eine zentrale Aufgabe wird darin bestehen, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft im Kontext der Nachhaltigkeit zu verbessern. Aus einer Zwischenbilanz der Agrarpolitik 2002 und den anstehenden Herausforderungen leitet sich ein Handlungsbedarf ab, der fünf Stossrichtungen mit entsprechenden Massnahmenbündeln umfasst:

---

<sup>74</sup> Schweizerischer Bundesrat 2002b.

- Sicherung der Marktanteile unter härteren Konkurrenzverhältnissen, insbesondere durch eine weitere Flexibilisierung des Milchmarktes.
- Stärkung der unternehmerischen Leistungsfähigkeit durch eine Erweiterung des Handlungsspielraums.
- Erhaltung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum durch eine optimierte Abstimmung der agrarpolitischen Instrumente auf die Regionalpolitik.
- Sozialverträglicher Strukturanpassungsprozess durch spezifische Begleitmassnahmen.
- Festigung des Vertrauens der Konsumentinnen und Konsumenten in die Nahrungsmittel durch eine weitere Förderung der Qualität und Sicherheit sowie bessere Ausschöpfung des Potenzials bestehender agrarökologischer Instrumente für eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen.

Die Agrarpolitik ist Teil einer Politik für die ländlichen Räume. Sie leistet mit zahlreichen Massnahmen einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung dieser Gebiete. Insbesondere auf Ebene der jeweiligen Einzelmassnahmen ergeben sich zahlreiche Schnittstellen, die einer Koordination und Abstimmung bedürfen. Angesprochen sind neben der Regionalpolitik die Raumplanung sowie die Wald-, Umwelt-, Tourismus- und Verkehrspolitik. Aus Sicht der Regionalpolitik muss ein hohes Interesse daran bestehen, eine gute Koordination mit der Agrarpolitik sicherzustellen und bereits gut funktionierende Ansätze zu multiplizieren<sup>75</sup>. Hierzu bedarf es jedoch einer Verantwortlichkeitsklärung und Aufgabenzuteilung.

### **4.9.3   Umweltpolitik**

Die Umweltpolitik<sup>76</sup> orientiert sich am Grundsatz der Nachhaltigkeit. Um das Ziel der Nachhaltigen Entwicklung zu erreichen, muss Umweltschutz in jeden Politikbereich einfließen und von Beginn an berücksichtigt werden. Zu den konkreten Sachzielen der Umweltpolitik zählen die Erhaltung und Förderung der Lebensräume, der Schutz vor Naturgefahren, vor zivilisatorischen Grossrisiken,

---

<sup>75</sup> Eine gute Zusammenarbeit zwischen Agrarpolitik und Regionalpolitik besteht z.B. zwischen den Programmen „Landwirtschaftliche Absatzförderung“ und „Regio Plus“.

<sup>76</sup> Vgl. [www.uvek.admin.ch](http://www.uvek.admin.ch).

Luftverschmutzung, Klimaänderung, Lärm, Strahlen sowie vor gefährlichen Stoffen und Organismen.

Während die Umweltpolitik in früheren Jahren neben Geboten und Verboten auch mit Subventionen operierte, setzt sie heute zusätzlich auf freiwillige Massnahmen. Ferner orientiert sie sich zunehmend an marktwirtschaftlichen Instrumenten, die Anreize zu einem umweltfreundlichen Verhalten schaffen, dem Verursacherprinzip folgen und eine präventive Wirkung entfalten.

#### **4.9.4 Waldpolitik**

Die Waldpolitik des Bundes ist zur Zeit in der Überarbeitung<sup>77</sup> („Waldprogramm des Bundes“, WAP-CH). Diese soll bis Ende 2003 abgeschlossen sein. Schlüssige Resultate liegen zur Zeit noch nicht vor. Es wird jedoch erwartet, dass die Waldpolitik einen Kurswechsel weg von bisher prioritären Schutzaufgaben hin zu einer verstärkten Waldnutzung vornehmen wird. Ferner kann angenommen werden, dass die Waldpolitik im Rahmen der Nachhaltigkeitszielsetzungen als Verbundaufgabe gestärkt und den unteren staatlichen Ebenen sowie dem Privatsektor mehr Verantwortung übertragen werden. Abstimmungsbedarf mit der Regionalpolitik ergibt sich hauptsächlich in den Themenbereichen Schutzwald (-bewirtschaftung), Wald als Erholungsraum sowie Holznutzung im Berggebiet.

#### **4.9.5 Energiepolitik**

Ziel der schweizerischen Energiepolitik ist ein nachhaltiger Umgang mit Energie.<sup>78</sup> Die zwei wichtigsten Pfeiler sind der sparsame und rationelle Energieverbrauch (Energieeffizienz) sowie die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien. Die Energiepolitik will eine landesweite Grundversorgung zu gleichen Bedingungen gewährleisten. Mit geeigneten Rahmenbedingungen soll dies auch bei der Öffnung des schweizerischen Strommarktes sichergestellt sein. Wie in der Umweltpolitik setzt der Bund auch in der Energiepolitik auf den Dialog und auf freiwillige Massnahmen.

---

<sup>77</sup> Vgl. [www.waldprogramm.ch](http://www.waldprogramm.ch).

<sup>78</sup> Vgl. [www.uvek.admin.ch](http://www.uvek.admin.ch).

#### 4.9.6 Verkehrspolitik

Bei der Bewältigung des stetig wachsenden Verkehrsaufkommens richtet sich die schweizerische Verkehrspolitik nach dem Grundsatz der Nachhaltigkeit.<sup>79</sup> Das bedeutet, die Verkehrsinfrastruktur so auszugestalten, dass die erforderliche Mobilität wirtschaftlich tragbar und effizient bewältigt wird, wobei im Sinne des Service public alle Bevölkerungsgruppen und Landesteile Anrecht auf ein funktionierendes Verkehrssystem haben. Folgende Aspekte stehen im Mittelpunkt der Verkehrspolitik:

- *Gute Verkehrsverbindungen im Inland und ins Ausland:* Einbindung der schweizerischen Verkehrsinfrastruktur in die europäischen Verkehrsnetze, bessere Kombination der Vorteile der einzelnen Verkehrsträger, Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Strasse.
- *Optimierung:* Optimale Nutzung der vorhandenen und beschlossenen Verkehrsinfrastruktur hat Vorrang vor Planung und Bau neuer Anlagen.
- *Eigenwirtschaftlichkeit und Kostenwahrheit:* langfristige Übernahme betriebswirtschaftlicher wie externer Kosten durch die einzelnen Verkehrsteilnehmer. Einführung von Verursacherprinzip und Kostenwahrheit im Strassenverkehr durch marktwirtschaftliche Massnahmen. Gemeinwirtschaftliche Leistungen im Interesse einer landesweiten Grundversorgung sind getrennt abzugelten.

#### 4.10 Fazit: Die Herausforderung der regionalpolitischen Koordinationsaufgabe

Regionalpolitik ist offensichtlich nicht nur eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen, sondern auch eine Querschnittsaufgabe auf Bundesebene. Viele Sektoralpolitiken haben wichtigen Einfluss auf regionalpolitische und – wirtschaftliche Strukturen und Programme. Einige dieser Politiken haben mehr Effekte als die explizite Regionalpolitik<sup>80</sup> selber. Die frühzeitige Erkennung und ein effizienter Umgang mit Konflikten und Synergien ist deshalb für die implizite

---

<sup>79</sup> Vgl. [www.uvek.admin.ch](http://www.uvek.admin.ch).

<sup>80</sup> Unter „expliziter“ Regionalpolitik werden diejenigen Massnahmen und Instrumente verstanden, welche ausdrücklich zur Auslösung regionalpolitischer Effekte angelegt sind. Dieses Instrumentarium wird in den Kapiteln 3.1 und 3.2 diskutiert. Als „implizite“ Regionalpolitik lassen sich sektoralpolitische Bereiche bezeichnen, welche primär andere als regionalpolitische Ziele verfolgen, jedoch im Sinne von Nebenwirkungen ebenfalls regionalpolitische Effekte auslösen.

Regionalpolitik von zumindest gleicher Bedeutung wie das eigene Instrumentarium. Drei zusätzliche Folgerungen sind zentral:

*Erstens:* Traditionelle Ausgleichsaufgaben der Regionalpolitik werden in Zukunft vermehrt durch andere Politiken des Bundes (implizite Regionalpolitik) abgelöst. Im Vordergrund stehen insbesondere die NFA sowie die durch den Bund mit zu gewährleistende Grundversorgung. Beide Politikbereiche unterstützen und entlasten die Regionalpolitik bei der Erreichung der Ausgleichszielsetzungen massgeblich. Bei den Überlegungen zu Zielen und Strategien der künftigen Regionalpolitik (siehe Kapitel 5 und 6) geht die Expertenkommission von folgendem Szenario aus:

- NFA wie landesweite Grundversorgung werden tatsächlich in den geplanten Grundzügen realisiert: Der Bund ist in jedem Fall gefordert, Ausgleichsmechanismen gemäss der NFA zu schaffen. Dies einerseits im Interesse des gesamtschweizerischen Zusammenhalts, andererseits um die Akzeptanz des Steuerwettbewerbs als ein Prinzip einer wettbewerbsstarken Volkswirtschaft zu wahren.
- NFA und landesweite Grundversorgung übernehmen einen Grossteil der bisherigen Ausgleichsaufgaben der Regionalpolitik: Sie sind mit wesentlich grösseren finanziellen Mitteln ausgestattet, welche die traditionellen regionalpolitischen Mittel um ein Vielfaches übersteigen. Über den Ressourcen- und Belastungsausgleich gemäss der NFA wird ein namhafter Beitrag zur Erreichung der Ausgleichszielsetzungen geleistet. Ähnliches gilt für die landesweite Versorgung der Regionen mit öffentlichen Dienstleistungen.
- Die Kantone können im Rahmen der NFA ihre aufgewertete, strategische Rolle besser wahrnehmen: Im Zuge der NFA erhalten die Kantone mehr Verantwortung und entsprechende Mittel. Diese werden so eingesetzt, dass ein wirkungsvoller Beitrag der NFA zu regionalpolitischen Zielsetzungen möglich wird.

Damit wird es der Regionalpolitik erleichtert, den mit der NOREP 1996 angekündigten Wandel von der Ausgleichsorientierung hin zu einer Wettbewerbsorientierung zu konkretisieren und ihre knappen Mittel mit höherem Wirkungsgrad einzusetzen.

Gemeinsames Anliegen der in diesem Kapitel skizzierten Sektoralpolitiken ist die verbesserte Kohärenz zwischen den Politikbereichen in der strategischen Ausrichtung sowie in den Grundlinien des Instrumenteneinsatzes. Markt-,

wettbewerbs-, potenzial- und effizienzorientierte Ansätze, die in einem partnerschaftlichen Verhältnis umgesetzt werden, gewinnen stark an Bedeutung. Eine Regionalpolitik, die in diesem Kontext mit direkten Ausgleichsmassnahmen operiert, würde sich tendenziell ins Abseits bewegen, was auch dem Effizienzgebot widerspräche.

*Zweitens:* Zwischen zahlreichen Sektoralpolitiken und der Regionalpolitik bestehen Konflikte und Synergiepotenziale. Eine zentrale Aufgabe der Regionalpolitik besteht deshalb in der Analyse und Interpretation der räumlichen Wirkung von Sektoralpolitiken. Dies ist die notwendige Grundlage für die Bildung von Allianzen zur Schaffung von Synergien, aber auch für die Lösungssuche im Konfliktfall. Der Erfolg der Regionalpolitik hängt in diesem Sinne von ihrer Koordinations- und Konfliktfähigkeit ab. Hierzu sind die bestehenden Spielregeln auf Bundesebene deutlich zu verbessern. Insbesondere ist dabei vergrösserte Transparenz unerlässlich.

*Drittens:* Verstärkte Koordination ist nach aller Erfahrung mit guten Worten und richtigen Spielregeln allein noch nicht gewährleistet. Die Regionalpolitik benötigt zusätzlich finanzielle Mittel, um sektoralpolitische Leistungen „einkaufen“ und sektorübergreifende Programme und Projekte mitfinanzieren zu können. Auch beim Bund gilt: wer zahlt, befiehlt. Mitfinanzierung ist meist Voraussetzung für Mitbestimmung, gemeinsame Planung und Kontrolle. Die Regionalpolitik benötigt eine entsprechende Fähigkeit des gezielten Ressourceneinsatzes.<sup>81</sup>

---

81 Brugger/Frey 1985, S. 86.

## **5 Vision, Raumbezug und Ziele der Neuen Regionalpolitik**

### **5.1 Vision**

Vor dem Hintergrund der veränderten Herausforderungen hat die Expertenkommission eine Vision zur Regionalpolitik entworfen. Diese Vision umschreibt einen längerfristig wünschbaren Zustand, an dem sich die Neue Regionalpolitik orientieren und auf den sie ihre Ziele und Strategien ausrichten soll.

Die Neue Regionalpolitik (NRP) ist im Rahmen dieser Vision eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen, Gemeinden, regionalen Entwicklungsträgern und Privaten. Sie soll

- eine erhöhte regionale Wertschöpfung durch Unternehmergeist und Innovation erzielen.
- auf starken nationalen und regionalen Zentren und Agglomerationen, die als Entwicklungsmotoren gut funktionieren, aufbauen.
- aktive Regionen im ländlichen Raum als Umsetzungspartner haben, welche Impulse aus den Zentren aufzunehmen und in marktfähige Leistungen umzusetzen in der Lage sind.
- die Prinzipien der Nachhaltigkeit beachten und damit ein qualitatives Wachstum stimulieren.
- indirekt langfristig eine Verringerung der regionalen Unterschiede durch ein Wachstum von unten erreichen und damit einen indirekten Beitrag zu einer dezentralen Besiedlung der Schweiz leisten.

Die NRP ist eingebettet in übergeordnete Politikbereiche wie die „Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002“ des Bundesrates. Sie ist auch in Übereinstimmung mit der Alpenkonvention und ihren Protokollen. Sie trägt ihren Teil zur Erreichung der Ziele dieser übergeordneten Konzepte bei und nutzt die Synergienmöglichkeiten konsequent, die sich mit der Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik, der Raumplanung, der Agglomerationspolitik, der Tourismuspolitik, der Agrar- und Waldpolitik sowie der Verkehrspolitik ergeben.

## 5.2 Raumbezug

Auf Grund dieser Vision ergibt sich eine räumliche Orientierung der NRP, welche von gesellschaftlich, wirtschaftlich und politisch lebensfähigen Regionen ausgeht. Die NRP berücksichtigt damit die funktionalräumlichen Zusammenhänge und will sie zu Gunsten der grösseren und kleineren Teilräume nutzen. Mit anderen Worten soll die NRP die von den Grossstädten und Agglomerationen ausgehenden Impulse für peripher gelegene Gebiete verstärkt zur Geltung bringen. Diese sollen von der Wettbewerbsstärke der Zentren profitieren können. Es ist daher zu unterscheiden zwischen dem gesamthaften Raumbezug in der Orientierung und den eigentlichen Fördergebieten der NRP.

Impulse können in Form von Nachfrage entstehen, zum Beispiel im Rahmen der Beschaffung von Vorleistungen für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen im weiten Sinne, aber auch Nachfrage nach Erholung, nach Wohnraum sowie nach Gütern, denen, weil ausserhalb Zentren und Agglomerationen hergestellt, eine besondere Qualität mit positivem Image (zum Beispiel „aus den Bergen“) zugeschrieben wird. Als Impulse lassen sich aber auch Angebote von Zentren bezeichnen, die in Form eines konzentrierten Know-how in zentralörtlichen Einrichtungen (Schulen, Spitäler, Verwaltung etc.) bestehen oder auch kultureller Art sind.

Grossstädte und Agglomerationen werden primär und wirksamer durch andere Sektoralpolitiken (zum Beispiel Infrastrukturpolitiken, bes. Bildungs-, Forschungs- und Technologie-, Verkehrs- und Agglomerationspolitik) gestärkt. Im Rahmen der NRP geht es mit Blick auf den effizienten Einsatz der knappen Mittel darum, die endogenen Qualitäten der peripheren Gebiete so zu stärken, dass sie an der Dynamik der Städte und Agglomerationen ebenfalls teilnehmen. Der Impuls zur Schaffung dieses Nutzens kann sowohl aus dem ländlichen Raum als auch aus dem Zentrum entstehen.

Ausgangslage und Chancen der peripheren Gebiete zur Nutzung der Möglichkeiten sind vorhanden. Indem diese Räume verschiedenste öffentliche Güter bereitstellen, haben sie eine grosse Bedeutung als Komplementärräume für Metropolangebiete. In diesen Regionen befinden sich Kollektivgüter wie schöne Kulturlandschaften, Erholungsmöglichkeiten, sauberes Wasser und sonstige Regenerationsfunktionen. Die Schweiz ist umgeben von sich rasch entwickelnden europäischen Metropolitanregionen (Stuttgart, München, Mailand, Lyon). Es ist deshalb zu erwarten, dass auch im internationalen Kontext solche Komplementärfunktionen an Bedeutung gewinnen.

Die Fokussierung der NRP auf das Berggebiet und den ländlichen Raum rechtfertigt sich darüber hinaus auch aus anderen Überlegungen:

- Die Vielfalt der Kulturen und Landschaften prägt wesentlich das Image der Schweiz im Ausland. Obwohl diese Räume damit einen eigenen, wenn auch indirekten Beitrag zur nachhaltigen Wertschöpfung der ganzen Schweiz leisten, werden ihnen diese Leistungen in besonderen, zu definierenden Fällen (zum Beispiel Landschaftspark<sup>82</sup>) möglicherweise noch unzureichend abgegolten. Die Erhaltung solcher Gebiete als Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsräume liegt folglich nicht allein aus Gründen der gesellschaftlichen Kohäsion im Interesse der Schweiz.
- Diese Räume bieten selbst Leistungen an, mit denen sie im internationalen Wettbewerb stehen. Sie sind aber oft nur im Verbund mit den Zentren in der Lage, aus diesen mehr Wertschöpfung zu generieren. Wegen des Distanzschutzes besteht vielfach ein Wettbewerbsvorteil gegenüber der internationalen Konkurrenz.
- Alpen, Jura und ländlicher Raum sind einem starken Strukturwandel unterworfen, der unter anderem auch auf die nationale Wirtschaftspolitik zurückzuführen ist. Ziel muss es sein, dass sie diesen Strukturwandel primär innovations- und wertschöpfungsorientiert, aber auch umwelt- und sozialverträglich gestalten und so bestehen können.

Damit ist auch der Perimeter für den regionalpolitischen Mitteleinsatz genauer umschrieben: Es handelt sich um das Berggebiet in den Alpen und im Jura sowie den ländlichen Raum, somit um einen Perimeter, der heute grob durch das Region Plus-Programm umschrieben werden kann. Anpassungen dieser Abgrenzungen dürften jedoch für die NRP noch vorzunehmen sein. Wenn in den folgenden Ausführungen von „Region“ die Rede ist, so ist zu berücksichtigen, dass es sich dabei um – in sich wie auch immer abgegrenzte – Gebiete innerhalb des Berggebietes und des ländlichen Raumes handelt.

Eine schwierige Frage ist, ob überhaupt alle schweizerischen Regionen in der Lage sind, erfolgreich einen wachstums- und innovationsorientierten Kurs zu verfolgen, so wie dies die NRP vorsieht. Anders formuliert: Was soll mit Regionen mit extrem schwachem Entwicklungspotenzial, entsprechend dünner Besiedlung und Abwanderungstendenzen passieren?

---

<sup>82</sup> vgl. Entwurf zur Vernehmlassung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG).

Die verschiedenen Argumente zu dieser Frage seien im Folgenden kurz zusammengestellt:

- Es ist nicht auszuschliessen, dass in gewissen, kleinräumigen Regionen der Abwanderungsdruck weiter bestehen bleibt. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass in den Mittelzentren im Berg- und ländlichen Gebiet Arbeitsplätze gehalten oder geschaffen werden. Dies wird umso eher gelingen, als grössere und funktionsfähige Einzugsbereiche entstehen.
- Im Rahmen der NFA werden die finanziellen Mittel für die interregionale Umverteilung gegenüber heute um rund die Hälfte erhöht. Es bleibt den Kantonen überlassen, diese zusätzlichen Mittel – allenfalls im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit - für die Hilfe an ihre Problemgebiete einzusetzen. Der Bund soll angesichts des besser dotierten Finanzausgleichs die bisherige direkte, disparitätenorientierte Regionalpolitik nicht fortführen. Anders wäre der Fall lediglich dann zu beurteilen, wenn die geplante NFA im politischen Prozess scheitern oder stark verwässert werden sollte.
- Eben so wenig kann es in Zukunft Aufgabe der früheren Regiebetriebe des Bundes sein, über die Gewährleistung des Service public diese Umverteilungsaufgabe wahrzunehmen. Um zu verhindern, dass ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt wird, müssten solche Leistungen transparent abgegolten werden.
- Es darf nicht übersehen werden, dass im Rahmen der Sozialversicherungswerke (AHV, IV, EO, ALV) eine individuell gezielte Einkommensumverteilung zustande kommt, von denen auch Problemregionen profitieren.
- Nicht zuletzt kann es auch gute Gründe geben, abgelegene und bereits weitgehend entvölkerte Bergtäler als ökologischen Ausgleichsraum für die Nachwelt zu bewahren. Die Vorstellungen über zu erhaltende Kulturlandschaften sind unterschiedlich und wandeln sich dauernd. In Zukunft könnten naturnahe und sich selbst überlassene Räume durchaus zunehmende Wertschätzung erfahren.

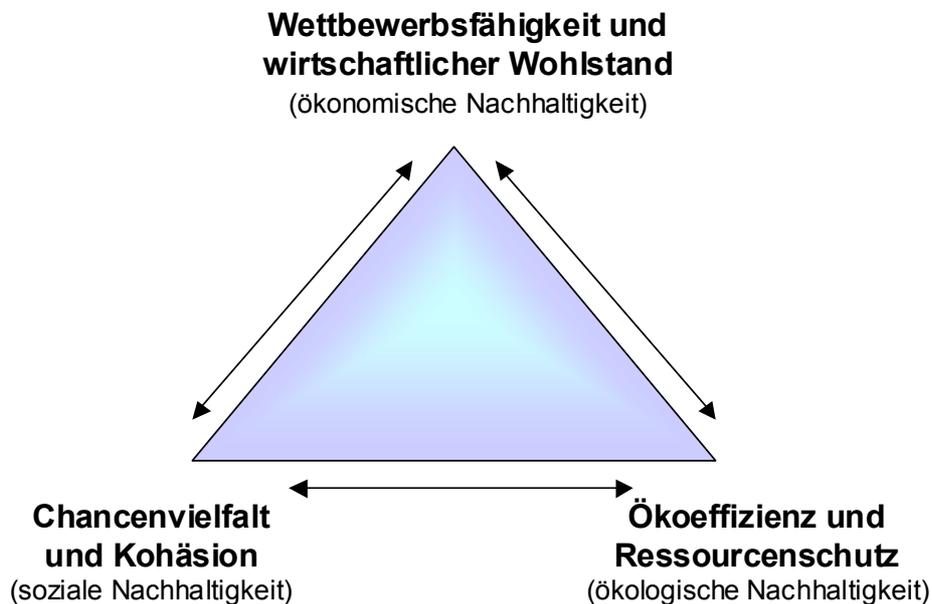
### 5.3 Ziele

Die NRP hat das Ziel, die regionale Wertschöpfung im Berggebiet und ländlichen Raum zu steigern und dabei die Prinzipien der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit zu verfolgen. Diese Zielsetzung leitet sich aus einer Reihe von regionalpolitisch einschlägigen Artikeln der Bundesverfassung ab:

- Art. 2 BV: Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt, der nachhaltigen Entwicklung, des inneren Zusammenhalts und der kulturellen Vielfalt des Landes, Ermöglichung individueller Chancengleichheit.
- Art. 50 BV: Besondere Rücksichtnahme auf die Situation des Berggebietes.
- Art. 73 BV: Ausgewogenes Verhältnis zwischen Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und Beanspruchung durch den Menschen andererseits (Nachhaltigkeit).
- Art. 103 BV: Unterstützung wirtschaftlich bedrohter Landesgegenden und Wirtschaftsbereiche (Strukturpolitik).
- Art. 104 BV: Beitrag der Landwirtschaft zu einer sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung des Landes.

Mit dem Ansatzpunkt der regionalen Zentren als Entwicklungsmotoren setzt die NRP das Vorhandensein einer „kritischen Masse“ in gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht voraus.

**Abb. 5-1 Ziele der NRP: Regionale Wertschöpfungssteigerung unter Beachtung der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit**



Quelle: Darstellung BHP.

Eine zentrale Voraussetzung für die Erreichung des Nachhaltigkeits-Dreiecks ist die Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze in den peripheren Regionen (Berggebiet und ländlicher Raum). Mit der NRP sollen deshalb die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Institutionen und damit von regionalen Produktionssystemen gestärkt werden. Regionale Entwicklungspotenziale sollen identifiziert, entwickelt und in Wert gesetzt werden können.<sup>83</sup> Hierbei ist folgende Wirkungskette von zentraler Bedeutung.

**Abb. 5-2 Vom Unternehmergeist zum Abbau regionaler Disparitäten**



Quelle: Darstellung WWZ.

<sup>83</sup> Die Steigerung der wirtschaftlichen Wertschöpfung schweizerischer Regionen trägt letztlich bei zur gesamtschweizerischen Wettbewerbsfähigkeit und ergänzt damit die Wachstumspolitik des Bundes durch einen bottom-up-Ansatz (vgl. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement 2002).

- *Wettbewerbsfähigkeit:* Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen ist eine Voraussetzung für wirtschaftlichen Wohlstand und erleichtert die Schaffung von sozialem und ökologischem Mehrwert. Innovation durch bessere Produkte, Dienstleistungen und Verfahren schafft Zusatznutzen für Individuen und die Gesellschaft.
- *Innovationsfähigkeit:* Triebkraft für mehr Wertschöpfung bildet die Fähigkeit von Einzelnen, in den Regionen neue Ideen zu generieren oder von anderen zu übernehmen, sie zur Realisierung zu bringen – namentlich in neue Produkte, Dienstleistungen und Prozesse umzusetzen - und Bestehendes weiter zu entwickeln.
- *Entrepreneurship:* Innovationsfähigkeit setzt unternehmerisches Denken und Handeln von Individuen in den Regionen und entsprechende Investitionen (in Form von Geld, Zeit, Talent etc.) für wirtschaftliche, soziale oder ökologische Projekte voraus. Gefragt sind Unternehmer in einem weiten Sinne, anders ausgedrückt „Personen, die etwas unternehmen wollen und können“ und dazu die nötige Risikobereitschaft besitzen.

An dieser Wirkungskette setzt die NRP auf strategischer Ebene an, um die Wertschöpfungs- beziehungsweise Arbeitsplatzziele zu erreichen.

Wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen mit innovativen Unternehmern bilden zentrale Treiber der Regionalentwicklung und schaffen die wirtschaftliche Basis auch zur Erreichung von ökologischen und sozialen Zielsetzungen. Mit der NRP sollen ökologische und soziale Anliegen jedoch nicht nur ermöglicht, sondern explizit gefördert werden. Strategien und Massnahmen zur regionalen Wertschöpfungssteigerung sollen die Prinzipien der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit berücksichtigen und hierzu einen Beitrag leisten.<sup>84</sup>

- Mit der NRP werden individuelle Chancenvielfalt und gesellschaftlicher Zusammenhalt (Kohäsion) als immaterielle Lebensgrundlagen gefördert. Die Tradition der Chancenvielfalt und der Kohäsion in der Schweiz<sup>85</sup> gilt es fortzusetzen, um so auch weiterhin gesellschaftliche Spannungen möglichst zu vermeiden. Hauptsächliches Ziel ist es, die individuellen Entwicklungs-

---

<sup>84</sup> Zur Beurteilung der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit wird das Ressort Regionalpolitik des seco/EVD auf instrumenteller Stufe Beurteilungskriterien herbeiziehen müssen. Dabei kann auf Vorarbeiten zur Identifikation von Nachhaltigkeitskriterien zurückgegriffen werden (vgl. BFS/ARE/BUWAL 2002).

<sup>85</sup> Vgl. Suter 2000.

chancen zu vergrössern. Dazu muss in erster Linie der Zugang zu Aus- und Weiterbildungsinstitutionen sowie zu anderen öffentlichen Dienstleistungen (Kommunikation, Verkehr, Soziales etc.) gewährleistet sein. Individuelle Chancenvielfalt wird durch sozialen und regionalen Ausgleich von anderen Sektoralpolitiken ermöglicht. Über diesen Ausgleich wird auch ein Beitrag zur kulturellen Vielfalt und zu einem vitalen Föderalismus geleistet. Wird gleichzeitig die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gefördert, so wird die gesellschaftliche Kohäsion gestärkt. Regionale Disparitäten im Ausmass unterschiedlicher Lebenshaltungskosten und unter Beachtung unterschiedlicher Präferenzen der Bevölkerung werden dabei toleriert.

- Im Rahmen der NRP ist ein Beitrag zur Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit zu leisten. Ein effizienter Umgang mit natürlichen Ressourcen (Ökoeffizienz) und der Schutz von nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen (Ressourcenschutz)<sup>86</sup> sind Anliegen, die auf der regionalen Ebene teilweise besser umsetzbar sind. Alpen, Jura und ländlicher Raum haben bedeutende Ressourcen als Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsgebiete. Aber auch in den Agglomerationen ist die Erhaltung gesunder natürlicher Grundlagen eine Grundvoraussetzung für hohe Lebensqualität. Die Produktion von Gütern und Dienstleistungen unter Beachtung der Prinzipien der ökologischen Nachhaltigkeit dient jedoch nicht allein dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, sondern erhöht längerfristig auch die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft.

Mit dieser Zielsetzung schlägt die Expertenkommission einen Paradigmawechsel in der Regionalpolitik vor: Die Förderung einer kleinräumigen Umverteilung von oben wird durch die Unterstützung wertschöpfungsorientierter Initiativen von unten und in grösserräumigem Muster abgelöst.

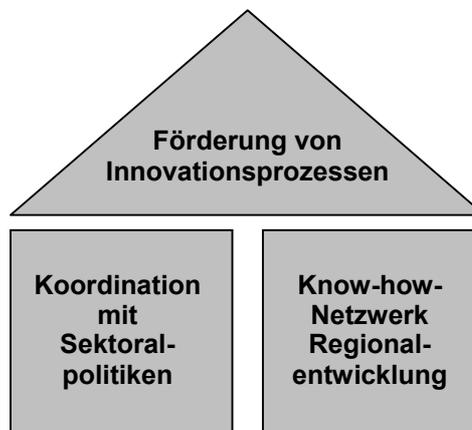
---

86 BUWAL 2002.

## 6 Strategische Stossrichtungen

Mit einem dreifachen strategischen Ansatz sollen die Ziele der NRP erreicht werden. Im Vordergrund steht als Hauptstrategie die Förderung von Innovationsprozessen. Diese wird durch zwei Supportstrategien ergänzt: durch eine stärkere Koordination mit raumrelevanten Sektoralpolitiken sowie die Etablierung eines regionalen Know-how-Netzwerkes.

Abb. 6-1 Strategien der NRP im Überblick



Quelle: Darstellung BHP.

### 6.1 Förderung von Innovationsprozessen

Die NRP will unternehmerische Initiativen im wirtschaftlichen, aber auch im sozialen, ökologischen oder kulturellen Bereich erleichtern und fördern. Sie bilden den Motor für Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, für Wachstum und Lebensqualität sowie für regionale Dynamik und Identität. Drei aufeinander abzustimmende strategische Schwerpunkte stehen im Vordergrund: die Förderung 1. von Wertschöpfungssystemen und Clustern, 2. des Zugangs zu Know-how und 3. der Nutzung von Impulsen aus Zentren durch die Peripherie.

#### 6.1.1 Schwerpunkt: Wertschöpfungssysteme und Cluster

Im Rahmen der NRP sollen unternehmerisches Denken und Handeln („Entrepreneurship“) im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen

Bereich erleichtert, ermuntert und stimuliert werden. Mit dem Begriff „Entrepreneurship“ wird eine unternehmerische Einstellung zum Ausdruck gebracht, welche risikofreudiges Verhalten und Motivation zur Entwicklung und Durchsetzung von Innovation beinhaltet. „Entrepreneurship“ ist Voraussetzung dafür, dass Investitionen realisiert werden und letztlich Wertschöpfung entsteht.

„Entrepreneurship“ erleichtert die Erkennung, Entwicklung und unternehmerische In-Wert-Setzung von regionalen Potenzialen, so dass sich diese in zusätzlicher Beschäftigung und Einkommen niederschlagen. Damit sich eine unternehmerische Leistung entfalten kann und marktfähige Innovationen realisiert werden, bedarf es eines Umfeldes mit einem vielfältigen Angebot an Know-how, begleitenden Dienstleistungen, Infrastruktur sowie einer relevanten Marktgrösse. Diese Voraussetzungen sind in Wertschöpfungssystemen und Clustern am ehesten gegeben: Funktionale Cluster, verstanden als ein gehäuftes räumliches Auftreten spezifischer hochwertiger Funktionen für unternehmerische und institutionelle Entscheidungsprozesse, sind dabei von besonderer Bedeutung. Cluster sind aber auch auf spezifische Kompetenzen (Technologie, Methoden, Branchen) fokussierte Wertschöpfungssysteme. Entscheidend ist, dass sich in Clustern die Unternehmen gegenseitig anspornen, was sich positiv auf Innovationsdynamik und Wettbewerbsfähigkeit auswirkt.

In Clustern stehen Unternehmen und (Bildungs-/Forschungs-)Institutionen an verschiedenen Standorten in vielfältigen gegenseitigen Austauschbeziehungen. Räumlich findet ein Cluster folglich durch die Summe der Akteurstandorte seine Ausprägung, wobei von einem zusammenhängenden Funktionalraum gesprochen werden kann (siehe Kapitel 5.2). Die geografische Grösse von Wertschöpfungssystemen und Clustern kann stark variieren. Sie macht auch nicht vor politischen Grenzen halt. Im wirtschaftlichen Bereich ist die Anwendung eines clusterorientierten Ansatzes in verschiedenen Raumgrössen denkbar. Aber auch im gesellschaftlichen (zum Beispiel Erziehung, Gesundheit) oder ökologischen Bereich (zum Beispiel Energieregionen, Klima-Ausgleichsprogramme) sind Wertschöpfungssysteme und Clusters realisierbar.

Die Ausschöpfung von regionalen Potenzialen in einem grenzüberschreitenden, funktionalräumlichen Zusammenhang, das heisst in Wertschöpfungssystemen und Clustern, soll folglich durch die NRP prioritär gefördert werden.

Der Bund integriert mit der NRP folgende Aspekte in seine Förderbemühungen:

- Förderung der Identifizierung und der Transparenz von Wertschöpfungssystemen und Clustern.
- Bewusstseinschärfung/Identitätsbildung von privaten und staatlichen Akteuren als Teil von Wertschöpfungssystemen und Clustern.
- Entwicklung von Netzwerken; Verzahnung von Akteuren und aktive Gestaltung von Wertschöpfungssystemen und Clustern.
- Schaffung geeigneter Finanzierungsinstrumente (Fremd- und Eigenkapital).
- Stärkung der Verknüpfung mit bestehenden Politiken und Strategien des Bundes (zum Beispiel Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik, KTI-Start up, Tourismuspolitik).
- Förderung einer positiven unternehmerfreundlichen Atmosphäre: Zugänglichkeit von Politik und Behörden, kurze Wege, Unterstützung von Projekten, Verbesserung der Wertschätzung von unternehmerischem Pionierverhalten und Engagement („Entrepreneurship“).
- Entwicklung und Stärkung unternehmerischer Neugier im Rahmen der Aus- und Weiterbildung.
- Promotion nach aussen mit Anbindung an Standortförderungsprogramme und -aktivitäten von Bund, Kantonen und Grossregionen (zum Beispiel Greater Zurich Area, Business Promotion Zentralschweiz); Neuansiedlung von Unternehmen.
- Umsetzung der Cluster-Bildung mit Public Private Partnership-Modellen und hoher Professionalität des Managements.

**Illustrierendes Beispiel: ImpulsCenter Brig-Glis**

Der Verein ImpulsCenter soll den Oberwalliser Dienstleistungssektor prioritär in den Bereichen Marketing und NIKT (Neue Informations- und Kommunikationstechnologien) stärken. Auf Grund einer repräsentativen Bedürfnisanalyse bei Oberwalliser Unternehmen wurden in diesen beiden Bereichen Marktpotenziale erkannt. Ein ImpulsCenter Brig-Glis soll hierzu den Oberwalliser Dienstleistungssektor fördern. Engagierte Mieter können Infrastrukturen und Dienstleistungen gemeinsam nutzen. Die Konzentration von Dienstleistungsanbietern am gleichen Ort unterstützt die formelle und informelle Kommunikation, vermindert Doppelspurigkeiten, macht Synergien nutzbar und fördert die projektbezogene Zusammenarbeit. Für die Mieter steht die qualitative Leistungsfähigkeit und die Bereitschaft im Vordergrund, im Verbund mit anderen Unternehmen gesamtheitliche Lösungen auf den Markt zu bringen. Ein Centercoach ist für die Koordination verantwortlich. Dank Know-how-Transfer, Erfahrungsaustausch und Kooperation profitieren die einzelnen Akteure von grösseren Marktchancen. Dienstleistungsanbieter können sein: private Unternehmen, halböffentliche sowie öffentliche Institutionen. In einer späteren Phase will die Trägerschaft ein Dienstleistungsgründerzentrum realisieren, um Jungunternehmern den Markteintritt zu erleichtern.

(Quelle: [www.regioplus.ch](http://www.regioplus.ch))

**Illustrierendes Beispiel: Förderung der Integration von Schulmedizin und Naturheilkunde im Kanton Appenzell Ausserrhoden**

Synergien, die sich aus der Verbindung von Schulmedizin und Naturheilkunde ergeben, sollen genutzt werden. Kernstück ist der Aufbau eines Instituts, das mittel- und langfristig die kombinierte Anwendung von Schulmedizin und Naturheilkunde fördert. Davon profitieren die Patientinnen und Patienten einerseits und der Wirtschaftsstandort Ausserrhoden andererseits. Appenzell Ausserrhoden eignet sich besonders gut für dieses Projekt, weil der Kanton über eine lange Tradition der Haus- und Naturmedizin und damit über entsprechende Standortvorteile verfügt. Die Nutzung der kombinierten Medizin soll zur wirtschaftlichen Stärke der Region beitragen. Mit über zehn Prozent der Arbeitsplätze ist der Gesundheitssektor im Kanton Appenzell Ausserrhoden ein wichtiger Teil der Wirtschaftsstruktur. Auch der Kur- und Gesundheitstourismus spielt eine bedeutende Rolle.

Der Dialog zwischen Schulmedizin und Naturheilkunde ist im Anfangsstadium. Eine Stiftung soll wertvolle Impulse liefern, um diese Diskussion zu vertiefen. Sie schafft den Rahmen, in dem der Austausch stattfinden kann. Die Region kann sich dadurch zu einem medizinischen Kompetenzzentrum entwickeln. Schliesslich soll die Zusammenarbeit zwischen den Anbietern im medizinischen Bereich, den Berufsverbänden und der Bevölkerung initiiert und verstärkt werden.

Projektziele: Im Interesse einer zukunftsgerichteten medizinischen Versorgung und aufbauend auf der guten Qualität des Gesundheitswesens sowie auf der langen Heil- und Kurtradition des Appenzellerlandes will das Projekt:

- die Begegnung, die Verständigung, den Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Schulmedizin und der Naturheilkunde fördern.
- die Rahmenbedingungen der kombinierten Anwendung von Schulmedizin und Naturheilkunde weiterentwickeln und einen hohen Stand der Qualität sichern.
- Forschungsprojekte auf den Gebieten der Schulmedizin und der Naturheilkunde durchführen oder unterstützen mit dem Ziel, aus der kombinierten Anwendung Erkenntnisse für Vorsorge, Diagnose und Therapie zu gewinnen.
- diese Erkenntnisse in wirtschaftliche Impulse umsetzen.
- die Effizienz der im Gesundheitswesen eingesetzten Mittel erhöhen.
- in Zusammenarbeit mit den Appenzellischen Heiltätigen und Medizineinrichtungen im Bodenseeraum Leistungen erbringen, die nationale und internationale Anerkennung finden.

(Quelle: [www.regioplus.ch](http://www.regioplus.ch))

**6.1.2 Schwerpunkt: Zugang zu Know-how**

Innovationsfähigkeit setzt Know-how voraus, das schnell in Anwendungen, Produkte, Dienstleistungen und vermarktbar Verfahren umgesetzt werden kann. Mit dem Übergang von der Industrie- zur Wissensgesellschaft sind neue Schlüsselqualifikationen und Kompetenzprofile erforderlich. So sind zum Beispiel vielseitig einsetzbare Fachkompetenzen, Mehrsprachigkeit, Beherrschung der Informationsflut, Umgang im Wettbewerb, Konflikt-

management und die Fähigkeit, Risiken einzugehen und Verantwortung zu übernehmen, notwendig. Wissen und insbesondere die Verfügbarkeit von Wissen sind von entscheidender Bedeutung.

Im Rahmen der NRP kann es jedoch nicht darum gehen, dass neues Wissen und neue Institutionen geschaffen werden; dies sind nicht Domänen der Regionalpolitik. Die NRP fördert jedoch den Zugang zu Know-how: In den Regionen soll die bereits bestehende Forschungs- und Bildungsinfrastruktur und das bei Privaten und öffentlichen Institutionen vorhandene Wissen besser genutzt werden können. Die Entwicklung und Umsetzung neuer Ideen soll durch einen stärkeren Wissensaustausch unterstützt werden.

Die NRP will die anhaltende Aufwertung von (Innovations-) Fähigkeiten, Produkten und Prozessen fördern. Individuelles Lernen wie auch Lernen in Wertschöpfungssystemen und Clustern stehen dabei im Vordergrund.<sup>87</sup>

Damit ist auch die Forschungs- und Bildungsinfrastruktur der Schweiz in einem weiten Sinne angesprochen. Wichtige Eckpfeiler der (regionalen) Know-how-Infrastruktur stellen neben den Fachhochschulen die kantonalen Universitäten, die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) und die Berufsbildungsinstitutionen dar. Die Verantwortung für diese Know-how-Infrastruktur liegt bei der Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik des Bundes. Mit der BFT-Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie (BFT) hat der Bundesrat<sup>88</sup> die strategische Bedeutung dieses Bereiches für Gesellschaft und Wirtschaft unterstrichen. Für die NRP wird in erster Linie die Schwerpunktsetzung in Richtung Innovation und Valorisierung des Wissens von Bedeutung sein, das heisst

- eine Verbesserung der Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen und der Wirtschaft.
- die Entwicklung eines innovations-, wissenschafts- und technologiefreundlichen Klimas.
- eine erhöhte Transparenz bezüglich vorhandener Know-how-Infrastruktur und Ressourcenangebot dank kundenorientierten Plattformen, welche den Zugriff erleichtern.

---

<sup>87</sup> Vgl. Maillat/Kebir 2001.

<sup>88</sup> Vgl. Schweizerischer Bundesrat 2002.

- die systematische Hinführung zu „Entrepreneurship“ und Sensibilisierung der Bevölkerung für Wissenschaft und Technologie.
- gezieltere Forschung und Bildung auf allen Kanälen, welche den internationalen Bezug herstellt und gleichzeitig versucht, Bedürfnisse von Regionen zu berücksichtigen.

Für eine griffige Umsetzung der BFT-Politik wird der Bund auf regionale Partner angewiesen sein, welche die vorhandenen Angebote aufgreifen und im regionalen Rahmen weiterverbreiten.

Im Rahmen der NRP will der Bund den Zugang zu Know-how und den Austausch von Know-how für mehr Innovation und Wertschöpfung erleichtern durch Unterstützung zum Beispiel von:

- Initiativen, welche eine regionale „Andockstelle“ an die BFT-Politik des Bundes vorsehen (Funktionen: Angebots-Pooling, Triage, Vermittlung von Bundesleistungen an die regionale Wirtschaft) und so die vorhandenen BFT-Angebote für die Regionen möglichst gut nutzen.
- Initiativen, welche die Zirkulation und den Austausch von Wissen zwischen Staat und Privaten (Transferstellen) sowie zwischen Privaten fördern.
- Initiativen, welche die Gründung und Erweiterung von Technologiezentren mit „Treibhaus-Funktion“ – unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Vergangenheit – vorsehen.
- Initiativen, welche eine engere Koordination der regionalen Know-how-Infrastruktur mit den Bedürfnissen der regionalen Wirtschaft beabsichtigen.
- Initiativen, welche den Erfahrungsaustausch der regionalpolitischen Träger intensivieren und so das Wissensmanagement auf regionaler und kantonaler Ebene professionalisieren.

**Illustrierendes Beispiel: Progetto Poschiavo**

Ziel des Projekts ist die Implementierung eines Fernausbildungsnetzes zur Entwicklung einer Randregion. Mit Unterstützung aus verschiedenen Bundesämtern wurde auf Grund von Erfahrungen aus dem Fernunterricht und mit Hilfe von modernster Informationstechnologie versucht, die Bildungsmöglichkeiten in dieser peripheren Region zu verbessern. Ursprünglich konzentrierte sich das Projekt auf das Puschlav. Heute erfasst es darüber hinaus auch das bündnerische Bergell und die benachbarten Randregionen Veltlin und Valchiavenna. Mit der Telekommunikation sollen geographische Hindernisse und geopolitische Grenzen überwunden und Bildungsmöglichkeiten in die von den Bildungszentren abgeschnittenen Randregionen gebracht werden. Durch Erhaltung und Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten möchte man der Abwanderung und damit der kulturellen Verarmung Einhalt gebieten.

Im Jahr 2000 kamen zehn Prozent der Kursteilnehmer aus der Provinz Sondrio. Das spricht für die Qualität und die Bekanntheit des Projektes auch auf italienischem Gebiet. Ebenfalls realisiert wurde eine Zusammenarbeit mit dem Istituto Tecnico Commerciale e per Geometri B. Pincetti in Tirano im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie für Erwachsene. Als letzter wichtiger Schritt zur Verankerung der Projekterfahrung in der Region ist die Gründung einer lokalen Gesellschaft geplant. Diese soll das Projekt repräsentieren und die Bildung eines Kompetenzzentrums für Fernlernen dank Informations- und Kommunikationstechnologie vorantreiben.

(Quelle: [www.progetto-poschiavo.ch](http://www.progetto-poschiavo.ch), [www.interreg.ch](http://www.interreg.ch))

**6.1.3 Schwerpunkt: Nutzung von Impulsen aus Zentren**

Im Rahmen des dritten Schwerpunktes zur Förderung von Innovationsprozessen sollen die von Zentren und Agglomerationen ausgehenden Impulse durch periphere Gebiete aufgegriffen und regionsintern wirtschaftlich genutzt werden.

Stadt-Land-Partnerschaften sollen Innovation und Wertschöpfung in ländlichen Regionen erleichtern und fördern. Dabei ist unerheblich, wo sich die Zentren geographisch befinden. Diese können auch im benachbarten oder sogar fernen Ausland liegen. Denkbar ist zum Beispiel, dass eine Region mit einem amerikanischen Technologiecluster in Beziehung tritt und diesen für sich selber nutzt. Entscheidend ist, dass Berggebiete und ländliche Räume Impulse aufnehmen und für sich weiterentwickeln.

Die NRP gewichtet dies als Hol-Schuld der peripheren Räume hoch und fokussiert deshalb den Fördermitteleinsatz auf unternehmerische Initiativen aus dem Berggebiet und ländlichen Raum. Inhalte dieser Initiativen bilden vereinfacht gesagt Verknüpfungen mit den Zentren und/oder horizontale Vernetzungen in der Region. Mit diesem doppelten Ansatz soll sichergestellt werden, dass von der besseren Zentrenanbindung auch breite Teile einer Region profitieren können.

Grossstädte und Agglomerationen zählen nicht direkt, sondern allenfalls indirekt über Projekte aus peripheren Gebieten zu den Mittelempfängern der NRP.

Im Rahmen der NRP will der Bund vertikale Partnerschaften zwischen ländlichem Raum und Zentren/Agglomerationen sowie horizontale Vernetzungen innerhalb einer Region unterstützen. Denkbar sind beispielsweise

- Initiativen, welche den Wissensaustausch mit Know-how-Trägern aus Zentren und Agglomerationen intensivieren (zum Beispiel Beizug von Fachspezialisten für regionale Probleme, Austausch von qualifiziertem Personal zwischen Saisonhotellerie und Stadthotellerie).
- Initiativen, welche die Bündelung von regionalen Angeboten vorsehen und diese auf die Märkte in Zentren und Agglomerationen ausrichten (zum Beispiel Regionalprodukte, Schaffung von Regionalparks).
- Initiativen für eine regionale Internetplattform, welche regionsintern die Vernetzung fördert und extern den Bekanntheitsgrad auf den Märkten erhöht.
- Initiativen, welche im ländlichen Raum Betreuungsdienstleistungen zu Gunsten von Zentren und Agglomerationen fördern.

**Illustrierendes Beispiel: Ausbildung Betreuungsleistungen im ländlichen Raum (ABL)**

Die Rehabilitation Drogenabhängiger, die Resozialisierung Straffälliger sowie die Betreuung von Behinderten, Pflegekindern und Senioren ist eine wichtige gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Aufgabe. An entsprechenden Betreuungsplätzen fehlt es aber immer mehr. Bauernfamilien können einen wichtigen Beitrag leisten, um diese Engpässe im Gesundheitssektor zu bewältigen oder eine alternative Betreuungsform zu Heimplatzierungen anbieten. Erfahrungen zeigen, dass sich das ländliche Umfeld besonders für diese Art der Betreuung eignet. Gleichzeitig sind diese Betreuungsdienstleistungen eine Möglichkeit für Bauernfamilien, den Strukturwandel im ländlichen Raum zu bewältigen. Das Interesse in bäuerlichen Kreisen, in diese Richtung zu diversifizieren, ist gross. Entsprechend hat auch die Nachfrage nach einer fachlichen Ausbildung zugenommen.

Ausbildungsgänge für diese Dienstleistungen gibt es allerdings nicht. Dies wollen die kantonalen Landwirtschaftlichen Bildungs- und Beratungszentren (LBBZ) und die Landwirtschaftliche Beratungszentrale Lindau (LBL) ändern. Ihr Ziel ist es, zusammen mit sozialen Fach(hoch)schulen in der ganzen Schweiz Lehrgänge zu realisieren, die vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) anerkannt sind. Die Ausbildung soll Interessierten ein fundiertes Know-how vermitteln und sie befähigen, qualitativ hochstehende Betreuungsleistungen zu erbringen. Die Projektverantwortlichen haben das Emmental als Pilotregion für den ersten Ausbildungsgang gewählt, weil diese Art der Betreuung hier bereits seit einiger Zeit von verschiedenen Bauernfamilien angeboten wird. Der erste Lehrgang wird am Inforama Emmental in Zusammenarbeit mit der Abteilung Sozial- und Sonderpädagogik der BFF Bern (Berufs-, Fach und Fortbildungsschule Bern) durchgeführt.

(Quelle: [www.regioplus.ch](http://www.regioplus.ch))

#### **6.1.4 Umsetzung der Innovationsförderstrategie**

##### **Förderung von Projekten und Programmen**

Die Förderung von Innovationsprozessen soll über Projekte oder Programme erfolgen, die aus dem Berggebiet und ländlichen Raum initiiert werden. Ein förderungswürdiges Projekt muss durch Aussagen zu Zielen, Strategien und Massnahmen sowie Organisation und Ressourcenplanung in einer Art Business-Plan umschrieben sein. Programme unterscheiden sich von konkreteren Einzelprojekten darin, dass sie ein Projektbündel beinhalten und durch eine Organisation institutionell breiter abgestützt sind. Sie müssen sich ausserdem durch eine Stärken/Schwächen- und Chancen/Gefahren-Analyse begründen lassen. Programme können flexibel ausgestaltet sein und auch Raum für unvorhergesehene Projekte bieten.

Die geförderten Projekte und Programme kennzeichnen sich durch folgende Charakteristika:

- Sie sind in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung weitgehend frei, entsprechen jedoch den oben formulierten NRP-Zielen und der Innovationsförderstrategie.
- Sie fördern insbesondere Partnerschaften mit Zentren sowie die regionale Vernetzung und nutzen entsprechende Impulse für die eigene Region. Die Förderung von Wertschöpfungssystemen und Clustern steht im Vordergrund.
- Sie gewährleisten, dass die Prinzipien der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit beachtet werden.<sup>89</sup> Die Akzeptanz und die Anwendung der Nachhaltigkeitsprinzipien durch den Projektträger muss gegeben sein.
- Sie werden von Unternehmern – in einem weiten Sinn verstanden – oder Unternehmergruppen initiiert und durchgeführt. Partnerschaften mit dem Privatsektor werden besonders gefördert.
- Sie sind eigenwirtschaftlich und soweit möglich mittelfristig gewinnorientiert.
- Sie sind mit Meilensteinen versehen, deren Erreichung mit Kurz-Evaluationen überprüft wird. Für kritische Fälle werden Abbruchregeln definiert.
- Die Mittelverwendung erfolgt auf transparente Art und Weise. Es gibt keine Quersubventionierungen.
- Die Verantwortlichkeiten innerhalb der Projektträgerschaft sind klar geregelt.

### **Rollen- und Aufgabenverteilung**

Der Bund will mit der NRP die Prinzipien der NFA und des New Public Managements (NPM) strategisch und operationell umsetzen.<sup>90</sup> Dies bedeutet, dass

- er sich auf seine Kernaufgabe, das heisst auf die Entwicklung der NRP-Strategie und deren Kontrolle und Evaluation konzentriert.

---

<sup>89</sup> Vgl. hierzu zum Beispiel BFS/ARE/BUWAL 2002.

<sup>90</sup> D.h. Trennung von strategischen (Bund) und operativen (Kantone) Entscheidungen, partnerschaftlich ausgehandelte Programmvereinbarungen, Globalbeiträge für Aufgabenprogramme, Controlling.

- er die operative Umsetzung der NRP auf regionaler, kantonaler oder interregionaler Ebene den Projekt- und Programmträgerschaften überlässt.

Regionalpolitik ist definitionsgemäss auf Regionen ausgerichtet. Die Region als handlungsorientierte Bezugsgrösse ist dort sinnvoll und notwendig, wo „grenzübergreifend“ mit Kooperationen zwischen bestehenden Institutionen (Gemeinden, Kantone, Nachbarländern) auf flexible Art und Weise versucht werden soll,

- institutionelle Nachteile zu überwinden.
- sich der fiskalischen Äquivalenz, das heisst der besseren räumlichen Übereinstimmung von Nutzniessern, Kostenträgern und Entscheidungsträgern im Bereich öffentlicher Güter, anzunähern.
- die kritische räumliche Masse bezüglich Bevölkerung und Wirtschaft für Entwicklungsziele zu erreichen.

Die hauptsächlichen Ziele der NRP (Wertschöpfung, Beschäftigung, Einkommen) sind in diesem Sinne dann erreichbar, wenn die Projektträgerschaft einen Funktionalraum und damit Wertschöpfungssysteme und Cluster geographisch zu umfassen vermag. Politische Grenzen sollen die Zusammenarbeit in funktional zusammenhängenden Regionen nicht verunmöglichen. Interregionale, interkantonale und grenzüberschreitende Projekte und Programme sollen besondere Präferenz erhalten: denn mit Blick auf den internationalen Standortwettbewerb liesse sich das mit der NRP postulierte Wertschöpfungsziel wohl am effizientesten auf interregionaler beziehungsweise interkantonaler Ebene angehen.

Auf Projekt- und Programmebene bilden sich folglich Trägerschaften mit einer variablen Geometrie. Je nach Aufgabenstellung, Projektzielen und Stossrichtungen setzen sich diese entsprechend selbst zusammen. Sie können somit auch unterschiedliche Regionsabgrenzungen umfassen. Im Rahmen der NRP will der Bund die Regionen, beziehungsweise den durch eine Trägerschaft zu umfassenden Perimeter, nicht top-down definieren, sondern lässt diese selber bottom-up und entsprechend den eigenen regionalen Bedürfnissen entstehen. Jede Trägerschaft muss die funktionalen Zusammenhänge in ihrer Region identifizieren und das Projekt darauf abstimmen. Somit werden in Zukunft Trägerschaften mit unterschiedlichem Raumbezug die Umsetzungspartner der Regionalpolitik des Bundes sein.

Kantone, IHG-Regionen, Gemeinden, Private und weitere Anspruchsgruppen sind die zentralen Akteure in diesem Prozess. Bei ihnen liegt die Verantwortung, dass Trägerschaften mit einer variablen Geometrie entstehen. Bei der Bildung solcher Trägerschaften und der Festlegung von Projekten und Programmen kann auf langjährige institutionelle Erfahrungen der bisherigen Regionalpolitik zurückgegriffen werden. Die IHG-Regionen werden hierbei eine besondere Rolle übernehmen können. Damit die Trägerschaften den aktuellen und künftigen Herausforderungen und Rahmenbedingungen begegnen und ihre Rolle möglichst gut spielen können, müssen sie in ihrem Know-how und ihren Fähigkeiten entsprechend besser ausgestattet werden. Aufgabe des Bundes wird es sein, die richtigen Anreize zu geben und den Prozess der Trägerschaftsbildung flankierend (zum Beispiel mit Aus- und Weiterbildung, Coachingleistungen) zu unterstützen (siehe Kapitel 6.3).

Die Kantone stellen die primären Ansprechpartner für die Umsetzung der NRP dar. Sie bilden ein wichtiges Verbindungsglied zwischen Bund und Projektträgerschaft. Sie prägen die regionale Standortqualität mit ihrer Politik sowieso stark mit und stehen somit in der Verantwortung. Der Bund will darüber hinaus aber auch Anreize bieten, um interkantonale und interregionale Kooperationen bei der Umsetzung zu stärken.

Für das Zusammenspiel zwischen Bund, Kanton und Projektträger gelten folgende Regeln:

- Die Einigung über die Projektziele erfolgt im partnerschaftlichen Austausch zwischen Bund, Kanton und Projektträger.
- Das Ergebnis wird als Projekt- oder Programmdefinition mit Leistungsvereinbarungen zwischen Bund, Kanton und Trägerschaft festgehalten.
- Die Ressourcen werden als Globalmittel kombiniert eingebracht durch Bund, Kanton und Projektträger. Die Beteiligung Dritter ist möglich und erwünscht.
- Der Bund hat die Verantwortung zur Überwachung und Kontrolle der Fortschritte und Zielerreichung im Rahmen der Leistungsaufträge. Er kann diese Funktionen auslagern und extern in Auftrag geben.
- Der Bund unterstützt den Prozess zur Bildung von Trägerschaften und die Ausarbeitung der Leistungsvereinbarungen flankierend.

### 6.1.5 Periphere und schlecht erreichbare Gebiete

Die Expertenkommission ist der Überzeugung, dass die grosse Mehrheit der schweizerischen Regionen entwicklungsfähige Potenziale und die Fähigkeit zu deren Ausschöpfung aufweist. Voraussetzung ist allerdings die Umsetzung der von der NRP geforderten Geometrie variable und von endogenen Innovationsprozessen. Gleichwohl wird es vermutlich eine geringe Zahl von kleineren, peripheren Regionen geben, die nicht in der Lage sein werden, das Förderangebot der NRP wahrzunehmen und einschlägige Projekte und Programme einzureichen. Es dürfte sich dabei weniger um ganze IHG-Regionen, sondern um einzelne abgelegene Talschaften handeln, das heisst vor allem um peripher gelegene Kleinstregionen mit ungünstigen, naturräumlich bedingten Voraussetzungen und schlechter Erreichbarkeit, mit kaum funktionsfähigen Gemeinden und fehlendem unternehmerischem Potenzial.

Die bisherige Regionalpolitik war in diesen Gebieten in der Vergangenheit recht aktiv. Dennoch, oder gerade deshalb, bekunden heute verschiedene Regionen Mühe, die Unterhaltsleistungen für früher getätigte Investitionen zu erbringen. Neue Rahmenbedingungen und Herausforderungen verlangen daher nach neuen Lösungen. Der Bund muss die erschwerten Voraussetzungen in den genannten Räumen akzeptieren und bereit sein, diese in enger Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Kantonen speziell zu berücksichtigen. Die umschriebenen wachstumsschwachen Gebiete weisen meist ein interessantes ökologisches Potenzial auf, beispielsweise

- als Ausgleichsregion: zum Beispiel Landschaftspark.
- als Energieregion: zum Beispiel Wasserzinsen.
- als Ressourcenschutz-Region: land-, wald- und wasserwirtschaftliche Leistungen.

Diese Potenziale können jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass es zu ihrer Ausschöpfung eines tragfähigen sozio-ökonomischen Umfeldes mit einem Minimum an Arbeitsplätzen, Bevölkerung und Infrastruktur bedarf.<sup>91</sup> Im Rahmen der NRP sollen Mittel für eine fokussierte Nutzung dieser Chancen bereitgestellt werden. Die Kantone stehen für diese Räume prioritär in der Verantwortung. Sie

---

<sup>91</sup> Vgl. Messerli 2002 (Inputpapier „Überlegungen zur Frage der zusätzlichen Mehrwerterzeugung im grünen Sektor (...)“ zu Händen der Expertenkommission).

werden in Zukunft aus der NFP Gelder erhalten, die auch für solche Aufgaben verwendet werden können. Aus Sicht der Expertenkommission sollen die Kantone gemeinsam mit dem Bund geeignete Strategien entwickeln.

Zur Potenzialausschöpfung beinhalten die gemeinsam erarbeiteten Strategien zum Beispiel folgende Stossrichtungen:

- Initiativen, welche auf eine In-Wert-Setzung von bisher nicht honorierten Kollektivgutleistungen abzielen (zum Beispiel Erbringung des Leistungsausweises, Abklärung der Zahlungsbereitschaft, Suche nach geeigneten Abgeltungsmechanismen).
- Verstärkte Begleitung und Coaching von Projektträgerschaften, um die Realisierungschancen von Projekten und Programmen zu erhöhen.
- Verbesserte Rahmenbedingungen im Sinne einer besseren Anbindung an Regionalzentren und grössere Städte und Agglomerationen (Erreichbarkeit, Verkehrsinfrastruktur, öffentlicher Verkehr).
- Projekte, die Sektoralprogramme des Bundes gezielt ausschöpfen (zum Beispiel Schaffung von Naturparks mit einem Besucherkreis, der regionale Einkommen generiert).

## 6.2 Koordination mit Sektoralpolitiken

Die Regionalpolitik ist eng verzahnt mit anderen Politikbereichen. Diese sind ressourcenmässig durchwegs stärker ausgestattet und haben oft einen unmittelbareren Einfluss auf die Regionalentwicklung als die explizite Regionalpolitik. Eine bessere Koordination und Abstimmung der Vorgehensweisen ist erwünscht, damit die mit der NRP zu fördernden Entwicklungspotenziale möglichst nicht durch andere Politiken behindert, sondern Synergiemöglichkeiten erkannt und genutzt werden. Strategien, Massnahmen, Instrumente und finanzielle Mittel von Sektoralpolitiken sollen daher, wo möglich und sinnvoll, zu Gunsten regionalpolitischer Anliegen eingesetzt werden können.

Die Koordinationsaufgabe ist ein altes Anliegen der Regionalpolitik. Mit der Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben vom 22. Oktober 1997 hat der Bundesrat den Rahmen neu abgesteckt. Diese Verordnung verpflichtet sämtliche Verwaltungseinheiten der allgemeinen Bundesverwaltung, die mit dem Vollzug raumordnungspolitisch relevanter Aufgaben betraut sind, sowie die Schweizerischen Bundesbahnen und die Post

zur verstärkten Kooperation und Koordination. In der Praxis erweist sich die Koordination jedoch als äusserst schwierige Aufgabe. Entscheidend wird es daher sein, die richtigen Mechanismen für dieses regionalpolitische Anliegen zu finden. Im Vordergrund stehen strategische Allianzen mit Ko-Finanzierungsmodellen, welche die Einbindung von Sektoralpolitiken in regionalpolitische Projekte erleichtern. Mit den folgenden Ausführungen werden einige Aspekte dieses Koordinationsanliegens beleuchtet.

### **6.2.1 NFA und Grundversorgung**

Die NRP geht von der Annahme aus, dass die NFA und die Grundversorgungspolitik in die Praxis umgesetzt werden. Beide Vorhaben übernehmen frühere Ausgleichsaufgaben der Regionalpolitik. Die regionalpolitische Abteilung des Bundes soll deshalb ihre Realisierung und ihre Beiträge zu den regionalpolitischen Zielsetzungen laufend beobachten. Denkbar ist, dass periodisch Wirkungsevaluationen veranlasst werden, um auf diese Weise Transparenz zu schaffen und gegebenenfalls eine Korrektur zu bewirken. Als Kriterien sollen besonders beachtet werden:

- Beitrag der Instrumente für eine angepasste Grundausstattung mit Infrastruktur und Dienstleistungen, welche den regionalpolitischen Innovations- und Wertschöpfungsansatz ermöglicht und unterstützt.
- Beitrag der genannten Politikbereiche zum Disparitätenabbau.

### **6.2.2 Übrige Sektoralpolitiken**

Folgende Koordinationsmechanismen bestehen bereits und sind für die Regionalpolitik gezielt zu nutzen und einzufordern:

- Mit der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) wurde eine verwaltungsinterne Koordinationsplattform geschaffen, welche rund 20 Verwaltungseinheiten umfasst, denen die Erfüllung raumordnungspolitisch relevanter Aufgaben übertragen ist.<sup>92</sup>
- Als eine ständige ausserparlamentarische Kommission berät der Rat für Raumordnung (ROR) den Bundesrat in raumordnungspolitischen

---

<sup>92</sup> Art. 6 und 7 der Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben.

Grundsatzfragen und wirkt im Rahmen seiner Tätigkeiten auf eine nachhaltige Raumentwicklung hin.<sup>93</sup>

- Die Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben sieht eine Informationspflicht vor, nach welcher die für die Regionalpolitik zuständige Fachstelle frühzeitig über raumordnungspolitisch relevante Aufgaben orientiert werden muss.<sup>94</sup>

Im Weiteren soll das Augenmerk in Zukunft auf folgende Aspekte gelegt werden:

- Ein hohe koordinative Wirkung ist von sektorübergreifenden Programmen und strategischen Allianzen mit Sektoralpolitiken (zum Beispiel Bildung-Forschung-Technologie, Tourismus, Landwirtschaft, Landschafts- und Umweltschutz) mit gemeinsamer Finanzierung zu erwarten.<sup>95</sup> Damit Sektoralpolitiken für regionalpolitische Projekte besser genutzt werden können, werden sich die regionalpolitischen Träger auf Bundes- und Kantonebene aktiver in andere Politikbereiche einbringen und eine starke Koordinationskraft entwickeln müssen. Die Regionalpolitik muss sich hierzu als anerkannter Partner für Sektoralpolitiken etablieren. Ein enger Kooperationspartner für die Regionalpolitik – institutionell im EVD Teil des seco – ist das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE). Künftig müssen aber auch mit andern Bundesämtern strategische Allianzen angestrebt werden. Als besonders wichtig erscheinen dabei Partnerschaften mit gleicher Zielausrichtung, vor allem:
  - mit dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) im Bereich der Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik und
  - mit dem Bundesamt für Landwirtschaft, dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft und den Infrastrukturämtern im Bereich einer kohärenten, nachhaltigen Politik für den ländlichen Raum.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> Art. 5 der Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben.

<sup>94</sup> Art. 4 Abs. 1 der Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben.

<sup>95</sup> In strategischen Allianzen mit anderen Sektoralpolitiken soll auch die Finanzierung der Abgeltung von öffentlichen Gütern in peripheren und schlecht erreichbaren Gebieten angegangen werden.

<sup>96</sup> Auf Stufe Bundesverwaltung ist zur Zeit ein Netzwerk „Ländlicher Raum“ in Entstehung. Es pflegt Kontakte mit den Kantonen, Regionen und Organisationen, fördert den gegenseitigen Informationsaustausch, koordiniert und organisiert die Arbeit bei der Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen, die den ländlichen Raum betreffen.

- Die Leistungsvereinbarungen des Bundes mit Trägern von regionalpolitischen Projekten können bei entsprechender Projektausrichtung ein wichtiges Koordinationsinstrument darstellen.<sup>97</sup> Einen ausgeprägten Koordinationsaspekt haben dabei Projekte oder Programme, welche auf eine Optimierung der Rahmenbedingungen abzielen: Rahmenbedingungen können unternehmerisches Verhalten und Innovationstätigkeit erleichtern oder behindern. Zur Erreichung der regionalpolitischen Wertschöpfungsziele braucht es deshalb wirtschaftliche Rahmenbedingungen, welche verstärkt Anreize zu unternehmerischen Initiativen und Innovationen bieten. Auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene finden sich gleichermassen Ansatzpunkte. Die regionalpolitischen Träger in den Kantonen und Regionen sollen im Rahmen ihrer Möglichkeiten gemeinsam mit den relevanten Sektoralpolitiken auf innovationsfreundliche Rahmenbedingungen hinarbeiten und dem Bund entsprechende regionalpolitische Projekte oder Programme unterbreiten.

### 6.2.3 Nachbarländer und EU

Die funktionalen regionalen Verflechtungen über die Landesgrenzen hinweg werden immer intensiver. Die Schweiz ist umgeben von und vernetzt mit dynamischen Nachbarregionen und Metropolitanregionen, die als Motoren der europäischen Entwicklung gelten. Die NRP muss deshalb den grenzüberschreitenden und transnationalen Räumen besondere Beachtung schenken. Hinzu kommt, dass sich in Zukunft der erweiterte Alpenraum den Auswirkungen gewisser geopolitischer Bewegungen in Europa (zum Beispiel EU-Osterweiterung) nicht entziehen kann.

Im Rahmen der NRP müssen daher mögliche regionalpolitische Anknüpfungspunkte mit der EU beziehungsweise mit Nachbarländern systematisch beurteilt und durch eigene Aktionen beantwortet werden. Die Erfahrungen mit INTERREG III und EUREK<sup>98</sup> bilden eine gute Ausgangslage für die Konzeption und Umsetzung weiterführender Programme. Synergien sollen ausgeschöpft und Konflikte frühzeitig erkannt und abgebaut werden. Hierfür ist in einem bestimmten Rhythmus eine Berichterstattung vorzusehen.

---

<sup>97</sup> Z.B. wenn in der Projektausarbeitung der Beizug verschiedener Ämter notwendig ist, wenn Koordinationsverfahren Gegenstand des Projektes sind.

<sup>98</sup> Europäische Kommission 1999.

Insbesondere sind Zusammenarbeitsprojekte mit Nachbarländern anzustreben: Das Thema der Mikrointegration gewinnt an Bedeutung. Die grenzüberschreitenden regionalen und die transnationalen Kooperationen werden – über das derzeit nicht zur Diskussion stehende Ende von INTERREG hinaus – für die NRP Bedeutung haben. Dies trifft in erhöhtem Masse für Gebiete zu, welche aus der Dynamik von Agglomerationen jenseits der Landesgrenze profitieren (Tessin). Trotz Globalisierung und Liberalisierung liegen in Grenzregionen unausgeschöpfte Entwicklungspotenziale brach. Die politischen Grenzen wirken, auch wenn sie durchlässiger geworden sind, immer noch als Filter und Barrieren. Diese Tatsache ist im internationalen Standortwettbewerb ein Nachteil. Sie kann aber da und dort auch einen Vorteil darstellen, wenn es den Akteuren gelingt, die unterschiedlichen in den Ländern geltenden Regelungen zu nutzen.

Die NRP möchte insbesondere Programme und Projekte unterstützen, welche die Dynamik im Ausland nutzen, gleichzeitig die Verbindung zur schweizerischen Volkswirtschaft herstellen und damit die Brückenkopf-Funktion der Grenzräume betonen. Im Vordergrund stehen ferner Initiativen, welche eine Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Nutzung der Infrastruktur beinhalten (vor allem Verkehr, Bildung).

#### **6.2.4 Mitteleinsatz**

Die Koordination von Sektoral- und Regionalpolitik wird in Zukunft insoweit einfacher, als beide Politikbereiche allokatonsorientiert sein werden; das regionale Umverteilungsanliegen wird ja weitgehend durch die NFA und die Grundversorgung (Service public) übernommen. Das Problem besteht darin, dass die jeweiligen Ziele doch unterschiedlich sein können. Es besteht daher die Gefahr, dass die Kernaufgabe einer Sektoralpolitik – zum Beispiel die möglichst gute Ausschöpfung von Begabungspotenzialen durch die Bildungspolitik – beeinträchtigt wird, wenn diese verpflichtet wäre, auch noch regionalpolitische Anliegen zu berücksichtigen. Aus der Evaluation der bisherigen Regionalpolitik weiss man beispielsweise, dass in vielen Fällen durch höhere Ausbildung der Brain drain aus peripheren Gebieten beschleunigt wird (sog. Entleerungseffekte), weil dort vielfach keine Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen, welche der höheren Qualifikation der Ausgebildeten entsprechen.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Vgl. z.B. Frey 1985, S. 69ff.

Mit gut gemeinten Koordinationsappellen können solche Konflikte nicht überwunden werden. Die mangelnde Koordinationskraft auf Bundesebene ist auf das Fehlen von effektiv wirksamen Spielregeln zurückzuführen. Koordinationsanstrengungen bewirken allerdings die Gefahr, dass Sektoralpolitiken in ihrer Effizienz beeinträchtigt werden. Die Lösung dieses Problems besteht darin, dass die Regionalpolitik aus ihren eigenen Mitteln bei den Sektoralpolitiken Leistungen „einkauft“ die sie für ihre eigenen Anliegen benötigt. Ein solches Vorgehen hat nicht nur den Vorteil der Kostentransparenz, sondern schafft auch für alle Beteiligten richtige Verhaltensanreize. Nur so kommt es zwischen den verschiedenen Politikbereichen – und den hinter ihnen stehenden Anspruchsgruppen – zu Win-Win-Lösungen.

Voraussetzung ist allerdings, dass der Regionalpolitik die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Diese sind einerseits notwendig für eine proaktive Identifikation von Koordinationsmöglichkeiten: Wo bestehen Konflikte zwischen Regionalpolitik und Sektoralpolitik? Wie könnten diese frühzeitig erkannt und mit transparenten Spielregeln gelöst werden? Wo liegen offensichtliche oder versteckte Synergiemöglichkeiten mit Sektoralpolitiken? Um Synergien ausschöpfen zu können, bedarf es andererseits Finanzressourcen für strategische Partnerschaften. Wie hoch die für diesen Zweck vorzusehenden Mittel sein sollten, wurde durch die Expertenkommission nicht abgeklärt. Dies wird Sache künftiger Konkretisierungsarbeiten sein.

### **6.3 Know-how-Netzwerk Regionalentwicklung**

Im Zuge der NRP wird der Wissensbedarf nach regionalen Entwicklungszusammenhängen und regionalwirtschaftlichen Funktionsweisen zunehmen. Bereits heute fehlen wichtige statistische Grundlagen und Erkenntnisse. Die Wirksamkeit des Instrumenteneinsatzes und der Zielerreichungsgrad können heute nicht mit der erforderlichen Tiefenschärfe evaluiert werden (siehe Kapitel 3.2). Im Rahmen der NRP sollen daher die Wissens- und Erfahrungsgrundlagen systematischer erfasst und weiterentwickelt werden – dies als Grundlage für gute Entscheidungen im regionalpolitischen Bereich.

Die heute unbefriedigende Situation soll mit der Bildung eines Know-how-Netzwerkes verbessert werden. Mit diesem Netzwerk können folgende Schwerpunkte gefördert werden:

- ein regionalpolitisches Informationssystem, welches – aufbauend auf Erfahrungen mit den INTERREG- und Regio-Plus-Plattformen – ablaufende Prozesse und Entwicklungen erfasst und interpretiert.
- eine gezielte anwendungsorientierte Forschung, welche primär Auftragsforschung betreibt (besonders Evaluation von Sektoralpolitiken, Leistungsvereinbarungen, Programmen und Projekten) und den Know-how-Transfer in die Praxis erbringen kann.
- die Aus- und Weiterbildung für regionalpolitische Projekt- und Programmträger sowie Interessierte, welche die regionalen Managementkapazitäten verbessert und damit die Ausarbeitung und Umsetzung von Leistungsvereinbarungen, Programmen und Projekten erleichtert.

Dieses Netzwerk sollte aus einem kleinen Kern von Fachleuten aus Hochschulen, der Privatwirtschaft, der öffentlichen Hand und von Beratungsfirmen bestehen. Ihm wird eine eigentliche Motorfunktion für die Konkretisierung und Weiterentwicklung der NRP zukommen.

Die Finanzierung des Netzwerkes erfolgt durch den Bund. Für die Implementierung und Besetzung des Netzwerk-Managements empfiehlt es sich, dass der Bund gemeinsam mit den interessierten Partnern der kantonalen und regionalen Ebene einen Wettbewerb ausschreibt.

**Beispiel: z-link**

Als illustrierendes Beispiel dafür, wie das Know-how-Netzwerk in der Praxis aussehen könnte, dient die Organisation „z-link“. z-link ist eine transdisziplinäre Plattform, auf der die Zürcher Hochschulen, die Wirtschaft und die Politik ihre Kompetenzen und Erfahrungen austauschen, um gemeinsam zukunftsweisende Formen der Kooperation zu entwickeln und Innovationsprozesse auszulösen. z-link bietet Forschung und Beratung an in den Bereichen

- Zukunftsthemen der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Bildungspolitik.
- Strategische Innovationsförderung.
- Wissenstransfer: Evaluation von Politikmassnahmen und -instrumenten.
- Kommunikation im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Gesellschaft.

z-link wird getragen von den drei Zürcher Hochschulen: der Universität Zürich, der ETH Zürich und der Zürcher Fachhochschule. Die Gebert Rütli Stiftung und die Universität Zürich leisten die Anschubfinanzierung. z-link wird durch einen Aufsichtsrat unterstützt, dem Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Wirtschaft und den Trägerinstitutionen angehören.

(Quelle: [www.z-link.ch](http://www.z-link.ch))

## 7 Instrumente und Finanzierung

### 7.1 Instrumentarium der NRP

Die Strategie der NRP ruft nach einer Neukonzeption des regionalpolitischen Instrumentensets. Der Zeitpunkt ist geeignet, da gewisse Instrumente auslaufen, andere finanziell nicht weiter gespiesen oder generell überprüft werden. Das Mandat der Expertenkommission schliesst zwar die Instrumentierung nicht mit ein. Gleichwohl soll ein Instrumentarium skizziert werden, welches sich an den Zielen und Strategien der NRP orientiert.

Grundlage für die NRP bildet ein regionalpolitisches Rahmengesetz. Darauf aufbauend werden vierjährige Legislaturprogramme ausgearbeitet, die vom Bundesrat vorgeschlagen und vom Parlament genehmigt werden. Als Grundlage für die Weiterentwicklung ist die Zielerreichung der einzelnen Programme laufend zu evaluieren. Auf Grund der zeitlichen Abschätzung des Gesetzgebungsverfahrens könnte das erste Vierjahresprogramm im Jahre 2008 starten. Da die EU-Strukturpolitik für die Schweiz relevant ist, wird als Variante die Abstimmung der Periodizität auf den sechsjährigen EU-Rhythmus (2007-2012) vorgeschlagen.

Für das erste Vierjahresprogramm 2008-2011 bietet sich ein Instrumentenset an, welches

- die finanziellen Anreize zur Erarbeitung und Umsetzung von Projekten und Programmen beziehungsweise von Leistungsvereinbarungen zwischen Bund, Kantonen und regionalpolitischen Trägern in den Vordergrund stellt.
- flankierende Unterstützung für die Bildung von Projekt- und Programmträgerschaften leistet.
- die sektoralpolitische Koordination vertieft.
- Überzeugungsarbeit durch Entwicklung und Verbreitung von relevantem Know-how leistet.

Das seco arbeitet bis 2007 entsprechende Instrumente und operationelle Umsetzungskonzepte aus. Die Übergangsfrist bis 2008 soll mit einem schrittweise anzupassenden regionalpolitischen Instrumentarium sichergestellt

werden, welches insbesondere das erste Vierjahresprogramm vorbereitet. Es empfiehlt sich, in dieser Phase mit Pilotprojekten – über die noch laufenden regionalpolitischen Instrumente hinaus – Erfahrung zu sammeln.

## 7.2 Finanzierung und Organisation

Die Expertenkommission geht davon aus, dass für die NRP Finanzmittel im gleichen Umfang wie bisher – das heisst 80 bis 100 Mio. Franken – zur Verfügung stehen.<sup>100</sup> Mit der hier vorgelegten Strategie werden sie jedoch effizienter eingesetzt.

Die Skizze der Expertenkommission zum Instrumentarium besteht aus drei Ideen:

- einem „Innovationsfonds“ (Arbeitstitel).
- einer „Berggebietsstiftung“ (Arbeitstitel).
- den Koordinationsmitteln.

### „Innovationsfonds“

Der regionalpolitische „Innovationsfonds“ ist für den gesamten ländlichen Raum bestimmt. Die Mittel werden vorwiegend eingesetzt für interregionale Programme. Im Zentrum steht die Mitfinanzierung interregionaler und -kantonalen Initiativen, Institutionen und Programme. Dabei sind die Regeln des New Public Management und die in der NFA vorgesehenen neuen Formen der Kooperation zwischen Bund und Kantonen anzuwenden. Die NRP soll unternehmerische Initiativen im weiten Sinne in regionalen Wertschöpfungssystemen unterstützen. Voraussetzung ist jeweils eine klare unternehmerische Verantwortung vor Ort sowie die Ko-Finanzierung durch die beteiligten Kantone (beispielsweise aus den zusätzlichen freien Mitteln, welche den Kantonen im Rahmen der NFA zufließen werden).

Mit dem „Innovationsfonds“ wird die Nachfolge auslaufender Instrumente und die Weiterentwicklung bestehender Instrumente aufgefangen (BGB, InnoTour,

---

<sup>100</sup> Ab 2005 werden der Regionalpolitik nach dem Auslaufen einzelner Instrumente noch jährliche Mittel im Umfang von rund 20 Mio. Franken zur Verfügung stehen. Dieser Betrag wird mit Sicherheit nicht ausreichen, um die NRP-Strategie umzusetzen.

Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete, Regio plus, Interreg). Die für diese bisherigen Instrumente vorgesehenen Gelder werden neu in einem einzigen Pool zusammengefasst. Zum Umfang der Finanzmittel folgende Überschlagsrechnung: Im Durchschnitt der letzten Jahre betragen die Auszahlungen des Bundes für die genannten Programme zwischen 13 und 14 Mio. Franken.

Der Bund trägt für diesen Mitteleinsatz die Verantwortung. Er bewilligt Mittel in der Regel aber nur, wenn Projektpartner im Rahmen von Leistungsvereinbarungen einen Multiplikatoreffekt gewährleisten. Der Bund beschränkt sich auf strategische und kontrollierende Aufgaben; er übernimmt keine operative Rolle auf Projektebene.

### **„Berggebietsstiftung“**

Im Berggebiet vermag der grossregionale und Grosszentren einschliessende Programmansatz voraussichtlich weniger gut zu greifen. Kleinregionale Projekte werden daher auch in Zukunft nötig sein, auch um die interregionale Zusammenarbeit zu fördern. IHG-Gelder sollen für das Berggebiet weiterhin eingesetzt werden können (siehe Kapitel 5.2), jedoch neu in einer „Berggebietsstiftung“ zusammengefasst werden. Die Initiativen aus den Regionen müssen dabei den Zielen und strategischen Ansätzen der NRP entsprechen: Innovationsorientierte sowie interregionale, interkantonale und grenzüberschreitende Projekte in funktionalräumlichen Zusammenhängen sollen Präferenz erhalten.

Der Bund zieht sich bei der „Berggebietsstiftung“ auf seine strategische Rolle zurück. Er verselbstständigt den IHG-Fonds, beispielsweise in Form einer Stiftung, in deren Oberleitung er gemeinsam mit Vertretern der Kantone und Regionen vertreten ist. Die Stiftung wird gespiesen

- durch den Bund, das heisst durch den IHG-Fonds, der noch bis 2004 jährliche Zuschüsse erhalten wird, sowie durch die jährlichen Darlehensrückflüsse an den Bund.
- durch die Kantone im Rahmen ihrer IHG-Verpflichtung. Diese Ko-Finanzierung durch die Kantone ist weiterhin Garant für die zielgerichtete Realisierung der Verbundaufgabe Regionalpolitik.

Zum Umfang der Finanzmittel folgende Überschlagsrechnung: Nach beendeter Äufnung des IHG-Fonds durch den Bund wird dieser ein Volumen von etwa 1 Mrd. Franken erreicht haben. Dank der Aufstockung durch die Kantone kann von einem Kapital von ungefähr 1.5 Mrd. Franken ausgegangen werden, so dass bei einer angenommenen Verzinsung von 4 Prozent jährlich rund 60 Mio. Franken zur Verfügung stehen dürften. Dieser Betrag ist bescheiden im Vergleich zu den Mitteln, welche mit der NFA jährlich umverteilt werden. Diese betragen für den Ressourcen-, Belastungs- und Härteausgleich total rund 3.4 Mrd. Franken.

### **Koordinationsmittel**

Das zukünftige Vierjahresprogramm sieht ein Budget für die regionalpolitische Koordination des Bundes vor. Dieses dient der Förderung der Koordination mit Sektoralpolitiken: Die Regionalpolitik „kauft“ entsprechende Leistungen ein oder beteiligt sich mit regionalpolitischer Absicht an sektoralpolitischen Programmen. Synergien sollen so effizient gesteigert und mögliche Konflikte präventiv vermindert werden.

Für die Politikumsetzung lassen sich verschiedene Typen von Instrumenten unterscheiden. Alle zielen darauf ab, die Politikadressaten zu bestimmten Handlungen zu bewegen:

- Instrumente, die Anreize für Investitionen und Innovationen geben.
- Instrumente, die durch Wissensvermittlung, Sensibilisierung, Appelle etc. überzeugend wirken.

Auf Instrumente, die seitens des Bundes auf Kantone, Regionen oder Private Druck ausüben und mit Überwachung und Sanktionen operieren, ist zu verzichten. Sie widersprechen der Partnerschaftsidee, welche der NRP zugrunde liegt.

Eine Übersicht über die Instrumente und Finanzierungsideen ergibt folgendes Bild (Abbildung 7-1).

Abb. 7-1 Regionalpolitische Instrumente und Finanzierung

Instrumente		Finanzierung		
Absicht	Instrumentenansatz NRP	„Innovationsfonds“	„Berggebietsstiftung“	Koordinationsmittel
<b>Anreize</b>	finanzielle Beiträge zur <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausarbeitung und Umsetzung von Projekten und Programmen (Leistungsvereinbarungen)</li> </ul>	X	X	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• flankierenden Unterstützung von Projekt-/Programmträgern</li> </ul>	X	X	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ko-Finanzierung von Projekten mit anderen Sektoralpolitiken</li> </ul>			X
	Aus- und Weiterbildung regionaler Entwicklungsträger und Coaching			X
<b>Überzeugung (Wissensvermittlung, Information, Sensibilisierung, Appelle)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompetenz-Netzwerk</li> </ul>			X
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• regionales Informationssystem</li> </ul>			X
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forschung und Entwicklung (Evaluationen, Wissenstransfer)</li> </ul>			X
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• strategische Allianzen mit Sektoralpolitiken und international</li> </ul>			X

Quelle: Darstellung BHP.

Es wird Aufgabe des seco sein, diese und weitere Instrumente auf ihre Praktikabilität zu prüfen und zu einem Vorschlag an Bundesrat und Parlament weiterzuentwickeln. Der Erfolg der NRP wird letztlich davon abhängig sein, ob und wie es den Regionen gelingen wird, ihre Chancen mit Eigeninitiative und Engagement zu nutzen.

Im Rahmen des Koordinationsansatzes können grundsätzlich auch Mittel von Sektoralpolitiken indirekt oder direkt zur Erreichung der NRP-Ziele dienen. Im Vordergrund stehen

- Mittel im Zusammenhang mit der Agglomerationspolitik zur Förderung regionalpolitischer Modellvorhaben<sup>101</sup>.
- Mittel im Zusammenhang mit der Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik.
- voraussichtlich Mittel im Zusammenhang mit der neuen Waldpolitik, die sich zur Zeit in Überarbeitung befindet.
- Mittel im Zusammenhang mit der Agrarpolitik 2007.
- Mittel der Infrastrukturbereiche Energie, Verkehr, Wasser etc.

Von besonderem Interesse dürften in der Zukunft Kompensationsleistungen für Berggebiete und entlegene ländliche Räume für ihre ökologische Wertschöpfung werden (siehe Kapitel 2.3.4). Als grüne Lunge und Wasserschloss in Mitten der dynamischen Alpine-Rim-Region produziert das Berggebiet bereits heute in erheblichem Umfang öffentliche Güter für den europäischen Grossraum. Diese werden in der Beurteilung der Expertenkommission in Zukunft an Wert und Wertschätzung gewinnen. Entsprechende Kompensationsleistungen sind theoretisch denkbar, in ihrer Praktikabilität jedoch zuerst genau zu prüfen. Grundsätzlich könnten solche Abgeltungen auch eine Antwort auf die spezifische Problematik der strukturschwächsten Bergregionen sein. Die Expertenkommission empfiehlt, diesen Ansatz instrumentell im Detail auszuloten.

---

<sup>101</sup> Zwei Gefässe stehen zur Verfügung bzw. sind geplant:

- ein kleineres in Form von finanziellen Anreizen des ARE und des seco: Modellvorhaben zur Förderung der Agglomerationsentwicklung (rund 7 Mio. Fr. für 10 Jahre).
- ein grösseres in der Verkehrspolitik, das noch in Beratung ist: Förderung von Infrastrukturen des Agglomerationsverkehrs durch einen Anteil an der Mineralölsteuer (Diskussionsgrundlage derzeit 300-350 Mio. Fr. p.a.).

## Abkürzungen

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BB	Bundesbeschluss
BFT	Bildung-Forschung-Technologie
BG	Bundesgesetz
EVD	Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement
KTI	Kommission für Technologie und Innovation
NFA	Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben
NOREP	Neuorientierung der Regionalpolitik (1996)
NRP	Neue Regionalpolitik: Vorschläge der mit diesem Bericht beauftragten Expertenkommission
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SWOT	Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats
WAK	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) beziehungsweise des Ständerats (WAK-S)

# Rechtliche Grundlagen der Regionalpolitik

IHG	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete
HKG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites
BGB	Bundesgesetz vom 25. Juni 1976 über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten
INTERREG	Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der schweizerischen Beteiligung an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (INTERREG III) in den Jahren 2000-2006
InnoTour	Bundesbeschluss vom 10. Oktober 1997 über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus
Regio Plus	Bundesbeschluss vom 21. März 1997 über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum

## Literaturverzeichnis

- ALPENKONVENTION (1996): Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Bergwald; Protokoll „Bergwald“.
- BACHTLER, J. (2001): Where is regional policy going? – Changing concepts of regional policy. Discussion Paper. Glasgow: European Policy Research Centre, University of Strathclyde.
- BEHRENDT, H. (2001): Trends im internationalen Finanzmarkt und ihre möglichen räumlichen Konsequenzen. Discussion Paper No. 02-2001. Zürich: ORL-Institut.
- BOULIANNE, L.-M./PFISTER GIAUQUE, B./REY, M. (2002): L'Economie apprenante et le management du savoir: savoir et innover – innover et intégrer: Une stratégie pour une Suisse apprenante et performante. Lausanne: C.E.A.T.
- BRUGGER, E.A./FREY, R.L. (1985): Regionalpolitik Schweiz – Ziele, Probleme, Erfahrungen, Reformen. Folgerungen für Politik und Praxis aus dem NFP Regionalprobleme. Band 34. Bern: Haupt.
- BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE) (2001): Agglomerationspolitik. Der Bund verstärkt sein Engagement für die Agglomerationen. Dossier 2/01. Bern: ARE.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS)/BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE)/ BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (BUWAL) (2002): Projekt MONET, Indikatorenliste zur nachhaltigen Entwicklung (vgl. auch die laufend aktualisierte Webseite). Bern: Buwal/ARE, Neuchâtel: BFS.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS) (1998): Die aussenwirtschaftliche Verflechtung der Schweiz. Neuchâtel: BFS.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS) (2002): Räumliche und strukturelle Bevölkerungsdynamik der Schweiz 1990-2000. Neuchâtel: BFS.
- BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (BUWAL) (2002): Umwelt Schweiz 2002. Politik und Perspektiven. Bern: BUWAL.

- CIPRA INTERNATIONAL (1998): 1. Alpenreport - Daten, Fakten, Probleme, Lösungsansätze. Bern: Haupt.
- CIPRA INTERNATIONAL (2001): 2. Alpenreport - Daten, Fakten, Probleme, Lösungsansätze. Bern: Haupt.
- EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (1999): Leitlinien für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik, Bern: EVD.
- EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (2002): Der Wachstumsbericht. Determinanten des schweizerischen Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik. Bern: seco.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept: Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg; Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- FLÜCKIGER, H./FREY, R.L. (Hrsg.) (2001): Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume. Zürich: ORL-Institut.
- FLÜCKIGER, H./FREY, R.L./GMÜNDER, M. (Hrsg.) (2001): Schweizerische Raumordnungspolitik im integrierten Europa. Basel: WWZ.
- FLÜCKIGER, H. (2001): Europa: Veränderte Ausgangslage für die räumliche Entwicklung der Schweiz. In: Flückiger, H./Frey, R.L./Gmünder, M. (2001): Schweizerische Raumordnungspolitik im integrierten Europa. Beiträge aus dem Forum für Raumordnung 2000/2001. Basel: WWZ.
- FREY, B.S./EICHENBERGER, R. (2001): Metropolitan Governance for the Future: Functional Overlapping Competing Jurisdictions. Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft Vol. 7, No. 3.
- FREY, R.L. (1985): Regionalpolitik: eine Evaluation. Bern: Haupt.
- FREY, R.L. (1996): Stadt: Lebens- und Wirtschaftsraum. Zürich: vdf.
- FREY, R.L. (2000): Privatisierung der Infrastruktur und Raumordnungspolitik. Geographica Helvetica 55. Jg, Heft 3.
- FREY, R.L./GMÜNDER, M. (2001): Europäische Raumentwicklung: Resultat veränderter Rahmenbedingungen? in: Flückiger, H./Frey, R.L./Gmünder, M.

- (Hrsg.) (2001): Schweizerische Raumordnungspolitik im integrierten Europa. Basel: WWZ.
- HOTZ-HART, B./REUTER, A./VOCK, P. (2001): Innovationen – Wirtschaft und Politik im globale Wettbewerb. Bern: Lang.
- MAILLAT, D/KEBIR, L. (2001) De nouvelles conditions-cadre pour des régions compétitives. IRER workingpapers No. 01-01.
- MESSERLI, P. (1989): Mensch und Natur im alpinen Lebensraum: Risiken, Chancen, Perspektiven. Zentrale Erkenntnisse aus dem schweizerischen MAB-Programm. Bern: Haupt.
- MESSERLI, P (1999): Die Drehung der nationalen Entwicklungsachsen – ein neues Dispositiv für die Raumordnungspolitik von morgen. In: Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit BWA (1999): 25 Jahre Investitionshilfe für Berggebiete. Von der Vergangenheit in die Zukunft. Bern: BWA.
- MESSERLI, P./PERLIK, M. (2001): Neuere Ansätze der Regionalentwicklung und ihre Implementierung in nationalen und internationalen Entwicklungsprogrammen; Bern: Geographisches Institut der Universität Bern.
- NATIONALRAT (01.3003): Postulat Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR (00.075). Regionalpolitik. Behebung der bestehenden Mängel und bessere Koordination der verschiedenen Instrumente; 23. Januar 2001. Bern.
- OECD (2001): Territorial Outlook 2001. Paris: OECD.
- OECD (2002): Prüfbericht Raumentwicklung Schweiz. Paris: OECD.
- OECD (2002a): Territorial Review of Switzerland. Paris: OECD.
- OECD (2002b): Territorial Review of Switzerland. Assessment & Recommendations. Paris: OECD.
- OECD (2002c): Victoria as a learning region. Background report; OECD Victoria learning cities and regions conference 14 / 15 October; Melbourne.
- PORTER, M. (1991): Nationale Wettbewerbsvorteile. München: Droemer Knaur.
- SCHULER, M./COMPAGNON, A./JEMELIN, C. (1999): Die Grossregionen der Schweiz: Die Schweiz im NUTS-Regionalsystem. Neuchâtel: BFS.

- SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI/BUNDESAMT FÜR STATISTIK (1998): Herausforderungen 1999-2003. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bericht des Perspektivstabes der Bundesverwaltung (insbes. Anhang A1 „Wandel des internationalen Umfeldes“ S. 1-36). Neuchâtel: BFS.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1996a): Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik vom 28. Februar 1996 (SR 96.021). Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1996b): Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz: Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 22. Mai 1996. Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2001): Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 19. Dezember 2001. Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2002a): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002. Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 27. März 2002., Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2002b): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007) vom 29. Mai 2002. Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2002c): Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004-2007 vom 29. November 2002. Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2002d): Botschaft über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes des Schweizer Tourismus vom 20. September 2002. Bern.
- SCHWINGES, R.C./MESSERLI, P./MÜNGER, T. (Hrsg.) (2001): Innovationsräume. Woher das Neue kommt – in Vergangenheit und Gegenwart. Zürich: vdf.
- STÄNDERAT (00.3419): Motion Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen SR (99.309). Liberalisierung mit landesweiter Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft. 24. August 2000. Bern.
- STÄNDERAT (01.3017): Postulat Kommission für Wirtschaft Abgaben SR; Neue strategische Ausrichtung der Regionalpolitik; 1. März 2001. Bern.

- STRAUBHAAR, T. (2001): „Glokalisierung“ – Zum Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Lokalisierung. In: Flückiger, H./Frey, R.L. (Hrsg.): Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume. Zürich: ORL-Institut.
- SUTER, CH. (2000): Sozialbericht 2000, Reihe „Gesellschaft Schweiz“, Zürich.
- THIERSTEIN, A. (2002): Von der Raumordnung zur Raumentwicklung. Modeerscheinung oder Ausdruck neuer Akteure und Trends? - DISP 148 (1/2002). Zürich: ORL-Institut.
- TOBLER, G. (2002): Agglomerationspolitik des Bundes: Ziele, Strategien, Massnahmen. are forum, 1/2002.
- VONLANTHEN, B./DECOUTÈRE, S. (2002): Bildung, Forschung, Technologie 2004-2007: Überblick, Herausforderungen und Prioritäten. In: Die Volkswirtschaft, 12-2002. Bern: EVD/seco.
- WEHRLI, H.P./HEINIGER, Y. (2001): Standortwettbewerb heute – zwischen Kooperation und Konkurrenz. In: Flückiger, H./Frey, R.L. (Hrsg.): Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume. Zürich: ORL-Institut.

## Internet Adressen

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG: Projekt MONET:

Nachhaltigkeitsindikatoren

[www.monet.admin.ch](http://www.monet.admin.ch) (10.01.2003)

BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (BUWAL): Waldprogramm  
Schweiz

[www.waldprogramm.ch](http://www.waldprogramm.ch) (10.01.2003)

CREDIT SUISSE: Economic & Policy Consulting

[www.credit-suisse.ch](http://www.credit-suisse.ch)

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND  
KOMMUNIKATION

[www.uvek.admin.ch](http://www.uvek.admin.ch) (08.01.2003)

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001): Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen  
und sozialen Zusammenhalt (2. Kohäsionsbericht).

[www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy) (23.01.2003)

FREY, R.L. (2002): Regional Governance. Zürich: Avenir suisse.

[www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch) (6.12.02)

INTERREG: Transeuropäische Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der  
Europäischen Union

[www.interreg.ch](http://www.interreg.ch) (10.01.2003)

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (2002): Erster Zwischenbericht  
über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. statistischer Anhang.

[www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy) (23.01.2003)

## **Inputpapiere zum Bericht**

BHP – BRUGGER UND PARTNER AG (BHP) (2002): Report zum Hearing vom 19. Februar 2002. Zürich.

BORNER, S. (2002) Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik durch Regionale Clusterbildung? Eine kritische Analyse. Basel.

FREY, R.L./ALBERTON, S./CAVELTI, G./FAVRE, B./MAGGI, R./SCHIESS, R. (2001): Workshop „Szenarien der Regionalpolitik“. Ergebnisse eines Workshops vom 30./31. August 2001. Basel.

FREY, R.L. (2002): Auswirkungen des Neuen Finanzausgleichs auf die Neue Regionalpolitik. Inputpapier zu Handen der Expertenkommission "Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik". Basel.

KÄRCHER, T. (2002): Clusterorientierte Förderstrategien in der Regionalpolitik und -entwicklung. Erfahrungen aus der Praxis von Zurich MedNet. Inputpapier zu Handen der Expertenkommission "Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik". Zürich.

MESSERLI, P. (2002): Überlegungen zur Frage der zusätzlichen Mehrwert-erzeugung im grünen Sektor (Landwirtschaft und Forstwirtschaft) unter Beachtung neuer Möglichkeiten der Preisgestaltung für Schutz- und Umweltgüter in der Schweiz. Inputpapier zu Handen der Expertenkommission "Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik". Bern.

THIERSTEIN, A. /BEHRENDT, H. (2001): Überprüfung der Zielerreichung der Schweizer Regionalpolitik. Inputpapier für Workshop I vom 15. November 2001. Zürich: ORL-Institut.

Internet-Adresse der Expertenkommission „Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik“:

[www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) -> Standortpolitik -> Regional- und Raumordnungspolitik