

## *Kapitel 2*

### **Die Neue Regionalpolitik in der Schweiz**

*Die Neue Regionalpolitik (NRP) soll die regionale Wertschöpfung in der Schweiz wirksamer unterstützen. Dieses Kapitel untersucht, wie die NRP zu optimalen Ergebnissen führen kann: i) räumliche Ausweitung der NRP zur Verringerung der wirtschaftlichen Fragmentierung und zur Förderung der Entwicklung mehrerer Zentren; ii) stärkere Anreize für interkantonale Zusammenarbeit zur Förderung regionalpolitischer Synergien innerhalb funktionaler Wirtschaftsräume; iii) Verbesserung der Koordination durch Sektorpolitiken, eventuell durch eine formale Koordination (oder Zusammenführung) der NRP und der Agglomerationspolitik und engerer Zusammenarbeit zwischen der NRP und der Landwirtschaftspolitik; iv) Aufbau strategischer Management- und Evaluationskompetenzen sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene unter Berücksichtigung des schweizerischen Subsidiaritätsprinzips.*

### Kernbotschaften des 2. Kapitels

Obwohl die neue Regionalpolitik (NRP) den Schwerpunkt klar von Infrastrukturen und Finanzhilfe auf wirtschaftlichen Strukturwandel und Wertschöpfung verschiebt, könnten weitere Maßnahmen die Wirkung der neuen Politik maximieren:

- Die **räumliche Ausweitung** der NRP kann wirtschaftliche Fragmentierung verringern und die polyzentrische Entwicklung fördern. Die gegenwärtige Fokussierung auf ländliche, Berg- und Grenzgebiete könnte auf die gesamte Schweiz ausgedehnt werden, um so bestehende oder potenzielle Verflechtungen der Regionen, insbesondere zwischen ländlichen und städtischen Räumen, besser zu berücksichtigen.
- Effektivere Anreize für **interkantonale Kooperation** dürften regionalpolitische Synergien innerhalb funktionaler Wirtschaftsräume erleichtern. Finanzielle Anreize mit technischer Unterstützung sowie Maßnahmen zur Verbreitung der Erkenntnisse, die aus erfolgreichen interkantonalen Entwicklungsprojekten gewonnen werden, könnten die Zusammenarbeit weiter fördern.
- Die **Koordinationsinitiativen ergänzende Sektoralpolitiken** sollte die Wirkung der NRP verbessern. Die formale Koordination (oder eventuell Zusammenführung) der NRP und der Agglomerationspolitik könnte in Erwägung gezogen werden. Das gilt auch für eine engere Zusammenarbeit zwischen der NRP und der Landwirtschaftspolitik, mit dem Ziel, die Landwirtschaftspolitik im breiteren Rahmen der ländlichen Raumpolitik zu positionieren.
- Der Aufbau strategischer Management- und Evaluationskompetenzen auf Bundes- und Kantonsebene kann die vom Bund zur Verfügung gestellten Rahmenbedingungen mit der operationellen Verantwortung der Kantone verbinden und gleichzeitig dem schweizerischen Subsidiaritätsprinzip Rechnung tragen.

Der regionale Fokus steht seit den 1970ern auf der schweizerischen politischen Agenda. Damals wurden Raum- und Regionalplanung im Rahmen einer Verfassungsänderung separat eingeführt (OECD, 2002). Während das Bundesgesetz über die Raumplanung (1979) und die Grundzüge der Raumordnung Schweiz (1996) die effiziente Bodennutzung und die harmonische Entwicklung der Schweiz entsprechend der „dezentralisierten Konzentration“ in den Vordergrund stellen, setzte die alte Regionalpolitik auf Investitionen in Infrastrukturen und Kredite, um Unternehmen in Berg- und ländliche Gebiete zu ziehen (Tabelle 2.1 und

Kasten 2.1). Ziel der Raumplanung war es ursprünglich, die städtischen Gebiete zu organisieren und den ländlichen Raum vor der unkontrollierten Ausdehnung der urbanen Zentren zu schützen. Die Regionalpolitik unterstützte hingegen die Infrastrukturen in abgelegenen Berggebieten. Mit der Zeit wandte die Raumplanung sich immer stärker der räumlichen Koordination der Infrastrukturen zu, während die Regionalpolitik auf alle wirtschaftlich benachteiligten Gebiete ausgedehnt wurde.

Tabelle 2.1. **Raumplanung und Regionalpolitik in der Schweiz vor der NRP**

	Raumplanung	Regionalpolitik
Gesetzliche Grundlage	Raumplanungsgesetz (1979) Grundzüge der Raumordnung (1996)	Gesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG, 1974)
Ziel	Effiziente Landnutzung und Senkung externer Kosten Landesweite harmonische Raumentwicklung (dezentralisierte Konzentration)	Hilfe für Berg- und ländliche Gebiete mit dem Schwerpunkt Infrastrukturen, um Unternehmen anzuziehen
Instrumente	Bundesgesetz Kantonspäne Gemeindepläne (für Flächennutzung)	Kredite für Infrastrukturen in Berggebieten Bürgschaften und Zinskostenbeiträge für KMU
Hauptakteur	Kantone und Gemeinden	Kantone und Gemeindeverbände

### Kasten 2.1. Instrumente der „alten“ schweizerischen Regionalpolitik

Früher trugen zahlreiche Maßnahmen, von Steuer- und Landwirtschaftspolitik bis hin zu öffentlichen Investitionen in kantonale Infrastrukturen, zum Lastenausgleich zwischen den Regionen bei und unterstützten bestimmte Regionen. Die Kredite, Darlehen und Steuererleichterungen der Neuen Regionalpolitik (NRP) ersetzen oder integrieren folgende Instrumente der „alten“ Regionalpolitik:

- **Gesetz für Investitionshilfe in Berggebieten (IHG, 1974 eingeführt und 1997 geändert):** Niedrigzinsdarlehen oder kostenlose Kredite für bis zu 50% der Investitionen in grundlegende und weiterentwickelnde Infrastrukturen in 54 Berggebieten. Von den Kantonen wurde ein Beitrag von mindestens 25% verlangt.
- **Hilfe für Unternehmen in Berggebieten:** Bürgschaften und Zinskostenbeiträge für KMU, Hotels und Kuranstalten.
- **Hilfe für wirtschaftliche Übergangsbiete:** Bürgschaften, Zinskostenbeiträge und Steuererleichterungen für Projekte im Privatsektor, die Arbeitsplätze in strukturschwachen Regionen erhalten oder schaffen.

### Kasten 2.1. Instrumente der „alten“ schweizerischen Regionalpolitik (Fortsetzung)

- **RegioPlus:** Impulsprogramm zur Unterstützung des Strukturwandels in ländlichen Gebieten über Kofinanzierung von ca. 150 lokalen oder regionalen Projekten mit öffentlichen und privaten Akteuren aus mehreren Sektoren. Fremdenverkehr und regionale Kompetenzzentren für KMU standen an erster Stelle der Liste. Im Durchschnitt finanzierte der Bund 34%, die Kantone 12% und Unternehmen bzw. Privatpersonen den Saldo. RegioPlus wurde in die NPR eingebunden.
- **InnoTour:** unterstützt KMU zur Förderung von Innovation im Tourismus in der ganzen Schweiz. Die Projekte müssen mehrere Partner umfassen, die mindestens 50% der Mittel aufbringen. InnoTour, das auch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen fördert, besteht weiterhin. Für den Zeitraum 2008-2011 wurden Finanzhilfen von insgesamt CHF 21 Millionen zur Verfügung gestellt.
- **INTERREG, URBACT und ESPON** sind Programme der Europäischen Union, die grenzüberschreitende, interregionale und transnationale Kooperationsprojekte in Europa unterstützt. Die Schweiz ist zwar kein EU-Mitgliedstaat, nahm jedoch in den Jahren 2000 bis 2006 an ca. 500 INTERREG-Projekten teil.

*Quellen:* OECD (2002), *OECD Territorial Reviews: Switzerland*, OECD Publishing, Paris; Gerster, R. und A. Haag (2003), *Diminishing the Digital Divide in Switzerland ICT – Policies, Practices and Lessons Learnt*, Swiss Agency for Development and Cooperation; European Commission (2008), „Focus – Final Evaluation of the Swiss Regio Plus Programme“, *FlashNews: Leader+ Observatory*, Newsletter des EG-Generaldirektorats für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Nummer 74, 15. Februar; Scheidegger, E. (2004), „Can the State Promote Innovation in Tourism? Should It? The Example Of Switzerland“, Vortrag anlässlich der OECD-Tagung über Innovation und Wachstum im Tourismus, 18.-19. September 2003, Lugano, Schweiz; SECO (2009), „Rapport de monitoring OCDE 2010, Nouvelle politique régionale: Rapport general“, ai 2009; Europa Press Release (2008), „Danuta Hübner Encourages Switzerland to Step up Co-operation with EU“, 10. November 2008.

Mitte der 1990er Jahre wurde der Schwerpunkt der schweizerischen Regionalpolitik von der Umverteilung auf die Effizienz, die Wettbewerbsfähigkeit und die Mehrwertschöpfung in ländlichen Gebieten verlagert. Diese Verlagerung wurde mit der Einführung der Neuen Regionalpolitik (NRP) konkretisiert, die einen endogenen, wachstumsorientierten Ansatz mit dem Augenmerk auf offenen Märkten, Exportkapazität und Wettbewerbsfähigkeit fördert. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen wurden 2006 verabschiedet und die NRP 2008

offiziell eingeführt. Sie illustriert einen Reformprozess, der gegenwärtig in vielen OECD-Ländern zu beobachten ist (Tabelle 2.2). In den meisten Fällen stellt die Umstellung von einem Top-Down-Ansatz mit Subvention der Sektoren auf einen Bottom-Up-Ansatz mit integrierten branchenübergreifenden Investitionen ein komplexes Unterfangen dar, das unterschiedliche Formen annehmen kann (Kasten 2.2). Dieses Kapitel untersucht, mit welchen Herausforderungen und Gelegenheiten der neue Ansatz der NRP konfrontiert wird.

Tabelle 2.2. Alte und neue regionalpolitische Ansätze in OECD-Ländern und der Schweiz

	OECD		Schweiz	
	Alter Ansatz	Neuer Ansatz	Alte Regionalpolitik	NRP
Ziel	Umverteilung von den reichsten zu den ärmsten Regionen	Hilfe bei der Maximierung der Wettbewerbsvorteile aller Regionen	Infrastrukturhilfe für ländliche und Berggebiete, um Unternehmen anzuziehen	Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, Export- und Wertschöpfungskapazität der Regionen
Wirkungsgebiet	Strukturschwache Regionen	Alle Regionen	Berggebiete und weitere ländliche Gebiete	Ländliche und Berggebiete (ausser städtische Regionen, die in den Bereich der Agglomerationspolitik fallen) sowie Grenzgebiete
Regionalpolitische Zieleinheit	Administrative Gebiete	Funktionale Wirtschaftsräume	Subkantonale Ebene (IHG-Regionen)	Kantone und Regionen
Instrumentarium	Subventionen und Direkthilfe für Unternehmen	Investitionen in „hartes“ und „weiches“ Kapital	Kredite für Infrastrukturen in Berggebieten, Bürgschaften und Zinskostenbeiträge für KMU, Projektförderung	Drei Säulen: i) Unterstützung der regionalen wirtschaftlichen Stärken ii) Koordination der Sektoralpolitiken iii) Kompetenzaufbau
Ansatz	Zentralisiert, <i>Top-Down</i>	<i>Bottom-Up</i> , kollaborativ	Regionalpläne	Kantonsprogramme auf der Basis von Vereinbarungen zwischen Bund und Kanton

### Kasten 2.2. Regionalpolitische Reformen in OECD-Ländern

Die Neuorientierung der EU-Politik auf selektivere Finanzhilfen zur Förderung regionaler Wettbewerbsvorteile beeinflusst eine Reihe von Ländern. Obwohl alle Länder im Prinzip das nationale Wirtschaftswachstum fördern und gleichzeitig die regionalen Disparitäten auf einem politisch und sozial akzeptablen Niveau halten wollen, nehmen die regionalpolitischen Reformen in der OECD unterschiedliche Formen an:

- **Wirksamere Integration der Sektoralpolitiken durch den Staat.** Das Streben nach kohärenteren Sektoralpolitiken in den Regionen führte manchmal zu einer Raumplanungspolitik auf nationaler und regionaler Ebene (z.B. Umfassende nationale Entwicklungspläne in Japan, nationale Raumpolitik und regionale Raumplanung in Portugal) oder zu verschiedenen Formen der interministeriellen Koordination von Sektoralpolitiken (auf Landesebene über die Ausarbeitung von nationalen strategischen Rahmenplänen in den EU-Ländern und auf Regionalebene über die Koordination der dezentralisierten Behörden der Ministerien).
- **Anpassung der Sektoralpolitiken an die Bedürfnisse der Regionen.** Bei der Erstellung der nationalen Sektoralpolitiken werden den regionalen Bedürfnissen besser Rechnung getragen. Dazu zählen insbesondere Maßnahmen, mit deren Hilfe bestimmt werden soll, ob eine Politik einen positiven oder negativen Einfluss auf ländliche Regionen haben wird, und ob sie die ländliche Entwicklung angemessen fördert (z.B. die kanadische „*Rural Lens*“, der finnische Ausschuss für ländliche Politik und die derzeit noch nicht beendete ländliche Entwicklungsstrategie in Schweden).
- **Entwicklung eines ruralpolitischen Instrumentariums zur Umsetzung der nationalen Politik.** Neben der Tourismus- und Umweltpolitik, bei der die Behörden meistens den direkten Bezug zu regionalen geografischen Merkmalen herstellen, wird nun auch bei anderen politischen Maßnahmen die regionale Dynamik als wesentlicher Bestandteil der politischen Rahmenbedingungen anerkannt. Zu den frappanten Beispielen gehört die Wissenschafts- und Industriepolitik, die in letzter Zeit die Bedeutung der geografischen Nähe berücksichtigt und verstärkt Instrumente zur Förderung der Innovation auf regionaler Ebene einsetzt (z. B. Expertise Center in Finnland, VINNVÄXT in Schweden, BioRegio in Deutschland, METI Industrial Clusters in Japan).

## 2.1. Der NRP-Ansatz: klare Ziele und neues Instrumentarium

### 2.1.1. Fokus der NRP

Die NRP setzt nicht mehr auf den Ausgleich zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gebieten, sondern auf die Förderung der endogenen Wachstumschancen in den Regionen. Ziel der NRP ist es, ländlichen, Berg- und Grenzgebieten zu helfen, die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und eine höhere Wertschöpfung zu erzielen. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit indirekt zur Reduktion der regionalen Disparitäten beiträgt. In der Schweiz entfällt ein großer Anteil der Wirtschaftsaktivität auf ländliche Gebiete (Agrarwirtschaft, natürliche Ressourcen, Holzwirtschaft, Energie und Baugewerbe). Diese Sektoren verzeichnen jedoch eine relativ niedrige Produktivität und relativ niedrige Exportanteile (vgl. Abschnitt 1.3) geprägt. Die NRP geht davon aus, dass Wohlstand und Entwicklung von den Branchen abhängen, die sich auf den Export (in andere Kantone oder Länder) von Waren und Dienstleistungen konzentrieren.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die seit 2007 in Kraft ist, soll die eidgenössischen politischen Ziele departementübergreifend klarstellen (Kasten 2.3). Sie ermöglicht eine klare Trennung der politischen Ziele des neuen Finanzausgleichs zwischen den Kantonen und der NRP. Die NFA liefert die Rahmenbedingungen für die NRP, die sich nun auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit und die Wertschöpfung fokussieren kann. Sie unterstützt auch Anreize für Kantone, damit sie zum Beispiel neue Unternehmen anziehen und so ihre Steuereinnahmen steigern (Kirchgässner, 2007).

#### **Kasten 2.3. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)**

Die Schweiz reformierte ihre Steuerpolitik, die aus der zweiten Hälfte der 1980er stammte, in drei Schritten in den Jahren 2003, 2006 und 2007. 2003 wurde das Bundesverfassungsgesetz abgeändert, 2006 wurden Bundesgesetze über die Kooperation in verschiedenen Bereichen abgestimmt und 2007 die Grösse und die Regeln des 2003 eingeführten Ausgleichsfonds bestimmt. Die Reformpaket wurde den Wählern in Form von vier „Säulen“ vorgestellt:

### Kasten 2.3. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) (*Fortsetzung*)

- Erstens werden **Aufgaben** wie Bildung, Sozialversicherung, Verkehrsinfrastrukturen, die früher von Bund und Kantonen zusammen wahrgenommen wurden, entweder dem Bund oder den Kantonen zugewiesen. Da der Bund seinen Teil der gemeinsamen Aufgaben über Zuschüsse finanzierte, führte die Aufgabenteilung zu einer Senkung der Subventionen des Bundes um ca. 40%.
- Zweitens werden im Rahmen des **Ressourcenausgleichs** ressourcenschwachen Kantonen von ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ausgleich) und dem Bund (vertikaler Ausgleich) finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Der **Lastenausgleich**, der vom Bund getragen wird, kommt Kantonen mit überdurchschnittlich hohen soziodemografischen (Bildung, Wohlfahrt usw.) und geografisch-topografischen Aufwendungen zugute. Die Kosten, die mit dem vertikalen Ressourcenausgleich verbunden sind, werden durch die Herabsetzung des Anteils der Kantone an der eidgenössischen Einkommenssteuer von 30 auf 17% wettgemacht.
- Drittens verfügt der Bund über das Recht, die Kantone **zur horizontalen Zusammenarbeit und gemeinsamen Finanzierung bestimmter Aufgaben wie höhere Bildung und Gesundheit zu zwingen**, um externe Effekte und Trittbrettfahren von Kantonen zu verringern und die Zusammenarbeit bei der kantonsüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen zu verbessern.

Viertens werden neue **öffentliche Finanzverwaltungs- und Managementtechniken** in die verbleibenden gemeinsamen Aufgaben, in denen Bund und Kantone weiterhin zusammenarbeiten müssen, eingebunden. Dazu gehören Kosten- und Leistungsrechnung oder Performance-Contracting, bei dem Ziele, z.B. im Umweltschutz, von Bund und Kantonen gemeinsam festgesetzt werden, die Umsetzung aber den Kantonen überlassen wird. Der Härteausgleich kommt ausschließlich den ressourcenschwächsten Kantonen zugute und läuft nach maximal 28 Jahren aus. Eine neue Haushaltsregel sieht vor, dass der vertikale Ressourcenausgleich ungefähr zwei Dritteln des horizontalen Ressourcenausgleichs entsprechen soll. Nach einigen Debatten über den Inhalt und den Titel der Reform, einigte man sich auf „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Alle vier Jahre beschließt das Parlament den Gesamtbetrag des Ausgleichs. Die Reform betrifft lediglich die Ausgabeseite des Bundeshaushalts und das Einkommen der Kantone aus Subventionen. Das eidgenössische Steuersystem, die Steuerallokation an die einzelnen Ebenen und die kantonalen Steuersysteme, abgesehen vom Anteil der Kantone an der eidgenössischen Einkommenssteuer, wurden nicht geändert.

### Kasten 2.3. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) (*Fortsetzung*)

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs gehört zu den umfassendsten und tiefgreifendsten institutionellen Fiskalreformen seit der Gründung der Eidgenossenschaft. Ihre Ausarbeitung dauerte mehr als 15 Jahre, von kleinen Änderungen in den Bundes- und Kantonsbehörden bis hin zur Reform eines Achtels der Schweizer Verfassung. Die aussergewöhnliche Dauer ermöglichte die Einbeziehung aller Stakeholder in den Reformprozess und die erfolgreiche Bewältigung neuer politischer Herausforderungen wie die Haushaltskrise in den Großstädten. Die Reform führte nicht zur Bildung eines geschlossenen feindlichen Lagers, sondern versprach viele Vorteile und schwächte verbleibende Gegenstimmen durch die Veto-Stimmen durch die Minimierung der Anzahl der klar identifizierten Verlierer. Die Unterstützung einiger führender Politiker auf Bundes- und Kantonsebene und die konzeptuelle Leitung des Prozesses durch das Finanzministerium und einige Volkswirtschaftler trugen ebenfalls zur erfolgreichen Umsetzung der Reform bei. Die Gliederung in mehrere Phasen erleichterte die Akzeptanz bei den Wählern, obwohl der Kurs der Reform eigentlich bereits bei der ersten Abstimmung über die Verfassungsänderung gesetzt wurde. Seit dem Inkrafttreten werden die einzelnen Phasen ohne Widerstand implementiert. Nur die erzwungene Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und die technischen Probleme hinsichtlich der Definition der „Steuerpotenziale“ der Kantone stehen wieder auf der politischen Agenda. Schließlich spornte die Reform mehrere Kantone an, ihre eigenen Fiskalsysteme zu überarbeiten und die Effizienz der öffentlichen Finanzen zu verbessern. Insgesamt gesehen war das Ausmaß der Reform ungewöhnlich. Es ist jedoch schwer zu sagen, ob die erfolgreiche Umsetzung dem besonderen schweizerischen Kontext oder günstigen Umständen zuzuschreiben ist.

*Quelle:* überarbeitete Fassung von: OECD (2009), „Reforming Fiscal Relations in Switzerland: The ‚New Fiscal Equalisation‘, Draft Note“, COM/CTPA/ECO/GOV(2009)14, OECD, Paris.

#### 2.1.2. Räumlicher Wirkungsbereich

Zum Wirkungsbereich der NRP gehören drei Gebiete:<sup>1</sup>

- **Berggebiete und der weitere ländliche Raum**, d.h. alle Gebiete der Schweiz, mit Ausnahme der Großagglomerationen Zürich, Basel, Bern, Lausanne und Genf und der urbanen Kantone Zürich, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Aargau und Genf. Eine Erweiterung des Wirkungsbereiches der NRP können die Kantone im Rahmen der Umsetzungsprogramme der Kantone beantragen. Wollen die sieben urbanen Kantone ebenfalls Subventionen unterbreiten, müssen sie den Nachweis erbringen, dass die zu

fördernden Gebiete dieselben strukturellen Herausforderungen aufweisen, wie die Gebiete, die bereits im Wirkungsbereich der NRP liegen. Für den Zeitraum 2008-2011 wurden so zusätzlich Gebiete der Kantone Aargau und Zürich in den Wirkungsbereich der NRP aufgenommen, und die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft erhalten NRP-Fördergelder für die interregionale, die interkantonale, grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit. Der Wirkungsbereich der NRP umfasst mittlere und kleinere Agglomerationen, die als wichtige Treiber der regionalen Wirtschaftsentwicklung von der NRP unterstützt werden. Es bleibt letzten Endes den Kantonen überlassen, welche Regionen über die NRP gefördert werden.

- Zweitens **Grenzgebiete**. Im Rahmen der INTERREG IV können alle Kantone mit europäischen Partnern zusammenarbeiten. Grenzkantone können das über Grenzprogramme (INTERREG IV A), alle Kantone über transnationale (INTERREG IV B) und interregionale (INTERREG IV C) Programme. Gegenwärtig decken vier INTERREG IV A-Programme alle Grenzgebiete der Schweiz ab: Frankreich-Schweiz, Italien-Schweiz, Oberrhein, Rheinalp-Bodensee-Oberrhein. Die Schweiz nimmt auch an zwei INTERREG IV B-Programmen (Alpenraum und Nordwesteuropa) sowie an INTERACT, ESPON und URBACT teil. Diese Initiativen der Europäischen Union gehören zum Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“.
- Drittens die **30 am wenigsten entwickelten Gebiete** mit niedrigem Einkommen bzw. hoher Arbeitslosigkeit, denen Erleichterungen bei der direkten Bundessteuer gewährt werden. Die entsprechenden Regionen liegen in elf Kantonen (der ganze Kanton Jura, manche Regionen in Bern, Luzern, Uri, Glarus, Solothurn, St. Gallen, Graubünden, Tessin, Wallis und Neuenburg) und umfassen 10% der Schweizer Bevölkerung. In der Übergangszeit, die 2010 zu Ende geht, wurden teilweise auch Gebiete einbezogen, die später keinen Anspruch mehr auf Steuererleichterungen haben werden (Schaffhausen, Thurgau, St. Gallen, Gebiete um den Flughafen Zürich) (Regiosuisse, n.d.; Landolf *et al.*, n.d.).

Die NRP soll auf überkantonomer Ebene die geografische Kohäsion und die wirtschaftliche Funktionalität verbessern. Das bedeutet, dass Kantone sich nicht auf ihre administrativen Grenzen beschränken dürfen, sondern versuchen müssen, sich in funktionale Wirtschaftsräume einzubinden. Die Kantone sollen Maßnahmen in ihr Programm aufnehmen, die von mehreren

Kantone ausgearbeitet und umgesetzt werden. Innerhalb der Kantone betrifft die NRP hauptsächlich Regionen, deren Definition von den Kantonen abhängt. Nach dem Bundesgesetz über Regionalpolitik gelten als Regionen „Gruppen von Kantonen und Gemeinden“. Die meisten Regionen sind Zusammenschlüsse aus Gemeinden mit anderen öffentlich-rechtlichen oder privaten Körperschaften oder Verbänden und einer gemeinsamen Regionalverwaltung (die vom Kanton oder den einzelnen Gemeinden finanziert wird). Die meisten Kantone haben Dienstleistungsübereinkünfte mit den Regionen, obwohl kleinere Kantone die NRP umsetzen, ohne Regionen zu definieren.

### **2.1.3. Akteure und Instrumentarium**

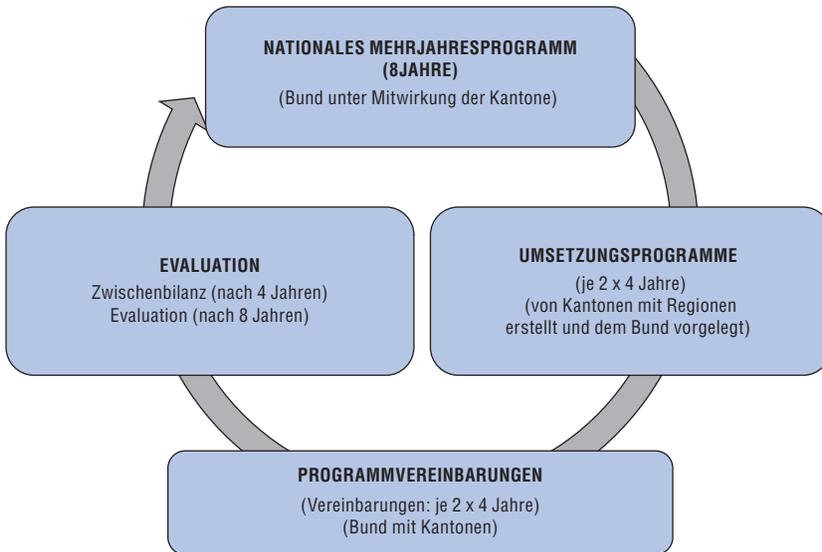
Die NRP beruht auf dem Subsidiaritätsprinzip. Da Regionalpolitik eine gemeinsame Aufgabe darstellt, ist der Bund für die **allgemeine politische Ausrichtung** zuständig. Er setzt strategische Ziele, (ko)finanziert Programme und Projekte mit Kantonen, während die Kantone für die **Umsetzung** zuständig sind, obwohl, wie unten erläutert, die Kantone an der Konzeption des mehrjährigen NRP-Programms beteiligt waren, und ihnen so eine Rolle bei der Erstellung zukommt (Abbildung 2.1). Dasselbe gilt für die EU-Kohäsionspolitik, die auf dem Dialog zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und den Regionen bei der Formulierung der regionalpolitischen Programme beruht, während die Umsetzung den einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen überlassen wird.

Die NRP stützt sich auf drei Ausrichtungen:

- i. Die Ausrichtung 1 konzentriert sich auf die Steigerung der Wirtschaftsmacht der Regionen und erhält ca. 85% der gesamten Subventionen. Mit ihr werden Initiativen, Projekte und Programme sowie Infrastrukturvorhaben gefördert. Ein Drittel der Gelder ist interkantonalen Projekten gewidmet. Die Ausrichtung 1 soll die Rahmenbedingungen der Regionalwirtschaft verbessern.
- ii. Die Ausrichtung 2 der NRP stärkt die Kooperation und die Synergien der Regionalpolitik mit den raumrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes und erhält ca. 5-10% der NRP-Gelder. Es handelt sich dabei um die Innovations-, Bildungs-, Agrar-, Umwelt-, Energie-, Tourismus- und KMU-Politik sowie die Standortförderung.
- iii. Die Ausrichtung 3 stellt eine flankierende Maßnahme dar und besteht im Aufbau eines Wissensmanagements zur Regionalentwicklung (~5-10% der Gelder). Über die nationale Netzwerkstelle für Regionalentwicklung – Regiosuisse – schafft der

Bund Angebote zur gegenseitigen Vernetzung und zum Austausch von Wissen.

Abbildung 2.1. **Konzeption der NRP-Programme durch Bund, Kantone und Regionen**



*Quelle:* auf der Basis von Regiosuisse, „Zusammenwirken des Bundes mit den Kantonen bei der Konzeption, Umsetzung und Evaluation“, [www.regiosuisse.ch/regionalpolitik/umsetzungsprozess?set\\_language=de](http://www.regiosuisse.ch/regionalpolitik/umsetzungsprozess?set_language=de).

Die Ausrichtung 1 der NRP basiert auf Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen (mit den Regionen). Die NRP wird über ein **Mehrjahresprogramm** (acht Jahre) umgesetzt, das vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) unter Mitwirkung der Kantone konzipiert wurde.<sup>2</sup> Das Programm beruht auf sechs thematischen Prioritäten mit spezifischen geografischen Schwerpunkten (Tabelle 2.3). Dem Wissenstransfer und dem Strukturwandel im Tourismus wird gegenwärtig die höchste Bedeutung beigemessen. Die Kantone legen dem Bund **Umsetzungsprogramme** vor, die sich an das Mehrjahresprogramm anlehnen und verschiedenen Kriterien genügen müssen, wie nachweisbares Streben nach nachhaltiger Entwicklung. 2007 nahmen alle Kantone bis auf drei teil.<sup>3</sup> Die vorgelegten Umsetzungsprogramme wurden nicht alle unterstützt, da die Kantone Kredite in Höhe von CHF 293 Millionen (147% der verfügbaren Mittel) und Subventionen in Höhe von CHF 148 Millionen (201% der verfügbaren Mittel) beantragten. Auf der Grundlage des Umsetzungsprogramms

geschlossen der Bund und der Kanton eine vierjährige Programmvereinbarung ab, in der die Ziele, Zwischenbilanzen, Managementprozesse, Fristen und Finanzierungen dargelegt sind.

**Tabelle 2.3. Sechs Förderschwerpunkte der Neuen Regionalpolitik**

Förderschwerpunkte	Geografische Schwerpunkte
Wissenstransfer in exportorientierten industriellen Wertschöpfungssystemen	Ländliche und Grenzgebiete
Strukturwandel im Tourismus	Berg- und Seengebiete
Marktwirtschaftliche Bildungs- und Gesundheitsunternehmen	Ländliche Gebiete
Potenziale der Energiewirtschaft	Alpen und andere ausgewählte Regionen
Exploration von natürlichen Ressourcen	Gebiete im Mittelland, Jura und den Alpen mit schwacher Bevölkerungsdichte
Erhöhung der Wertschöpfung der Agrarwirtschaft in geöffneten Märkten	Landwirtschaftliche ländliche Gebiete

*Quelle:* Schiess, R. (2009), „Swiss Regional Policy“, Präsentation für die OECD-Mission, November 2009.

A-fonds-perdu-Beiträge, Darlehen und Steuererleichterungen sind die wichtigsten Finanzinstrumente der NRP. Im Rahmen eines Mehrjahreshaushalts in Höhe von CHF 405.5 Millionen für den Zeitraum 2008-2011 werden jährlich CHF 90 Millionen gewährt: CHF 40 Millionen sind der Ausrichtung 1, 2 und 3 gewidmet, während die übrigen CHF 50 Millionen in Form von zinsgünstigen Darlehen für Infrastrukturvorhaben vergeben werden (Tabelle 2.4). Finanzhilfen und Darlehen werden nur gewährt, wenn die Kantone sich im gleichen Umfang beteiligen und können keine Projekte finanzieren, die vom Bund in einem anderen Rahmen unterstützt werden (Bundesgesetz 2006). Da es in der OECD keine einheitliche Definition für Regionalpolitik gibt, und Daten zu den potenziellen Komponenten der Regionalpolitik begrenzt verfügbar sind, ist es schwierig, einen schlüssigen Vergleich zwischen dem schweizerischen Haushalt für Regionalpolitik und den Haushalten anderer OECD-Länder zu ziehen. Neben den Finanzhilfen und Darlehen gibt es in der Schweiz auch Steuererleichterungen (vgl. oben), die Privatunternehmen in bestimmten Gebieten gewährt werden, mit dem Ziel, die Wirtschaft in den Regionen zu stärken und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die Steuererleichterungen bei der direkten Bundessteuer sind pro Projekt auf maximal zehn Jahre beschränkt. Sie werden nur gewährt, wenn der Kanton sich im gleichen Umfang beteiligt (Regiosuisse, n.d.). Unternehmen, denen die Erleichterungen gewährt werden, sind Industrie- und produktionsnahe Dienstleistungsunternehmen, die für die regionale Wirtschaft wichtig sind und Arbeitsplätze schaffen. Die Kantone bestimmen die zu gewährenden Steuererleichterungen. Wenn das Unternehmen einverstanden ist, wird der

Antrag dem SECO vorgelegt. 2008 profitierten 297 Unternehmen aus 16 Kantonen davon. Die Geschäftspläne weisen geplante Investitionen von insgesamt CHF 7.76 Milliarden und 17 600 zusätzliche Stellen. Es ist nicht klar, in welchem Ausmaß die Finanzhilfen der NRP private Investitionen fördern. Obwohl die Einbindung des Privatsektors unterstützt wird, scheinen Unternehmen selten eine aktive Rolle in Projekten, mit Ausnahme der Gewährung von Finanzhilfen und Darlehen, zu spielen (Antworten auf OECD-Befragung, 2009).

Tabelle 2.4. NRP-Haushalt (in Millionen CHF)

	Total 2008-2011	Jährlich
TOTAL	405.5	90.0
Darlehen	262.6	50.0
A-fonds-perdu-Beiträge	142.9	40.0
<b>Ausrichtung 1</b>	<b>119.7</b>	<b>28-32<sup>1</sup></b>
Kantonsprogramme	69.6	
Interkantonale Zusammenarbeit	27.3	
INTERREG IV A+C	22.9	
<b>Ausrichtung 2</b>	<b>12.2</b>	<b>5-8<sup>1</sup></b>
INTERREG IV B, ESPON, URBACT	4.0	
Nationale Koordination zwischen Bundesstellen	8.2	
<b>Ausrichtung 3</b>	<b>11.0</b>	<b>3-4<sup>1</sup></b>
Regiosuisse	9.6	
Untersuchungen/Studien über regionale Entwicklungspolitik	1.5	

1. ungefähre Spanne.

Quelle: SECO.

## 2.2. Herausforderungen und Chancen der NRP

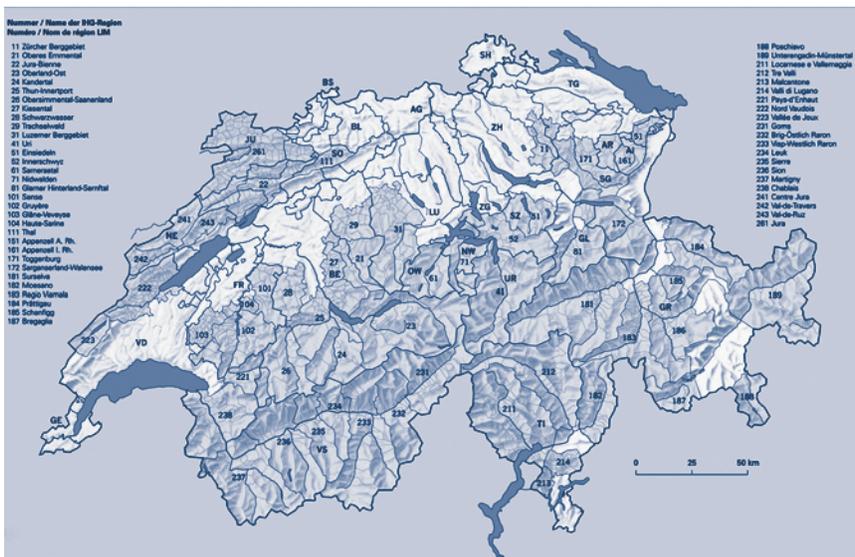
Die Ziele der NRP könnten in folgenden vier Richtungen weiterentwickelt werden:

- i. Ausdehnung auf alle Regionen;
- ii. Ausbau der interkantonalen Politik;
- iii. Bessere Abstimmung zwischen NRP und Sektoralpolitiken;
- iv. Aufbau der strategischen Management- und Evaluationskompetenzen.

### 2.2.1. Ausdehnung auf alle Regionen

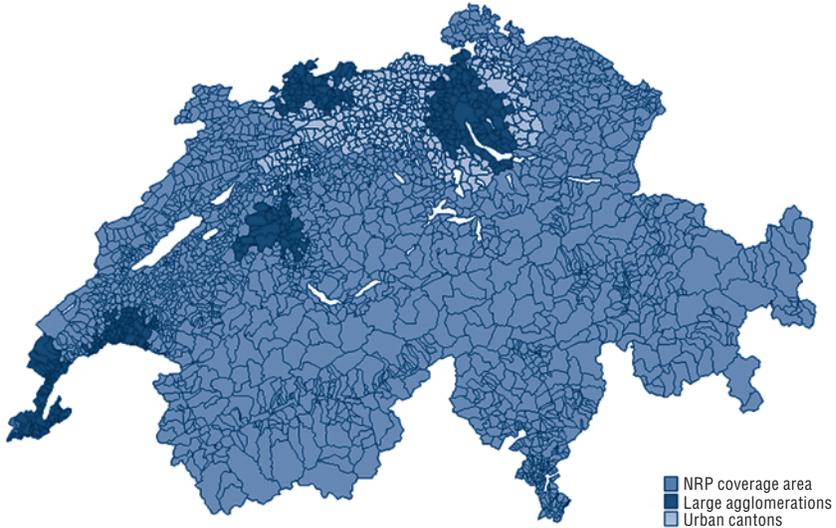
Im Gegensatz zu einigen OECD-Ländern, die das Wachstumspotenzial in allen Regionen anheben wollen, bezieht sich die NRP unter dem Vorwand, dass die urbanen Gebiete seit 2001 im Rahmen der Agglomerationspolitik gefördert werden, weiterhin nur auf ländliche, Berg- und Grenzgebiete. Das ist das Ergebnis eines Kompromisses, da die städtischen Gebiete eigentlich anfangs für die Abschaffung der Regionalpolitik waren, während die Berggebiete Hilfe für ihre strukturschwachen Regionen suchten. In der Praxis überschneiden sich die räumlichen Wirkungsbereiche der alten Regionalpolitik, der NRP und der Agglomerationspolitik (Abbildungen 2.2, 2.3 und 2.4). Alle Kantone nehmen an der Umsetzung der NRP teil, auch vorwiegend städtische Kantone, wo die regionalpolitischen Maßnahmen jedoch auf die ländlichen, Berg- und Grenzgebiete begrenzt sind.

Abbildung 2.2. Wirkungsgebiet des ehemaligen Investitionshilfegesetzes



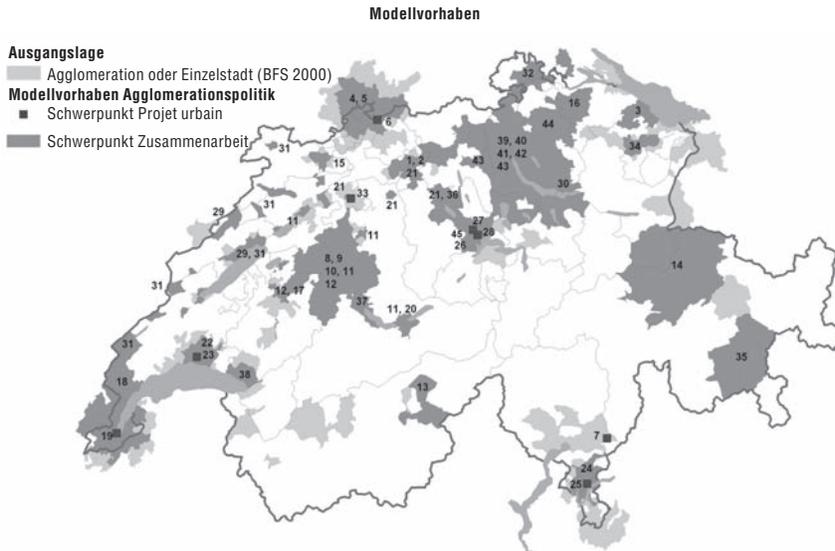
Quelle: Bundesamt für Statistik der Schweiz.

Abbildung 2.3. Wirkungsbereich der NRP



Hinweis: Das NRP- Wirkungsbereich ist blau eingezeichnet. Das Wirkungsbereich der Agglomerationspolitik ist dunkelblau eingezeichnet. Urbane Kantone, die generell aber nicht endgültig von der NRP ausgeschlossen sind, sind hellblau eingezeichnet.

Abbildung 2.4. Wirkungsbereich der Agglomerationspolitik



Quelle: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-OPS, swisstopo.

Der beschränkte räumliche Wirkungsbereich der NRP widerspricht der immer stärkeren Verflechtung der einzelnen Regionen, ob sie nun urban, intermediär oder rural sind. Wie bereits im ersten Kapitel erörtert, sind viele Kantone über Pendelverkehr, grenzüberschreitende Spezialisierung auf bestimmte Branchen, gemeinsame Patente und Wirtschaftsaktivitäten verbunden. Diese Verflechtung bedeutet, dass die gegenwärtigen Zielgebiete der NRP nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Ihre Wirtschaftsleistung hängt von den Beziehungen zu anderen Gebieten in der Schweiz ab. In vielen OECD-Ländern wird die Regionalentwicklung in strukturschwachen Gebieten in Verbindung mit den strukturstarken Gebieten gesehen: Die Förderung der strukturstarken Regionen kann auch den strukturschwachen helfen, wenn dadurch Spillover-Effekte und insbesondere die Verdichtung der Beziehungen zwischen urbanen und ruralen Räumen gefördert werden (Kasten 2.4). Der gegenwärtige räumliche Wirkungsbereich der NRP beschränkt allerdings diese Möglichkeiten.

#### **Kasten 2.4. Wirtschaftliche Spillover-Effekte zwischen Regionen und Verflechtung von urbanen und ruralen Gebieten**

Eine Reihe verbundener Mechanismen können wirtschaftliche Spillover-Effekte zwischen den Regionen fördern. Dazu gehören:

- Teilen von Unteilbarem wie das Teilen der öffentlichen Einrichtungen eines bestimmten Ortes, die mehreren Personen oder Unternehmen dienen, z. B. Labors, Universitäten und andere bedeutende Einrichtungen, die nicht nur einem Wirtschaftsteilnehmer gehören können, jedoch einige Akteure ausschließen.
- Gewinne aus einer grösseren Vielfalt von Vorleistungserbringern, die von einer grösseren Endproduktindustrie unterstützt werden, d.h. dank der Spillover-Effekte und der Beziehungen im Vor- und Nachfeld können Unternehmen Zwischenprodukte günstiger erwerben.
- Gewinne aus einer engeren Spezialisierung, die von einem höheren Produktionsniveau getragen wird. Mehrere Unternehmen spezialisieren sich auf die Fertigung ergänzender Produkte und reduzieren so die Gesamtkosten.
- Risikoverringerung: Unternehmen können sich schneller an Veränderungen der Nachfrage anpassen, weil sie Zugang zu einem tiefen und breiten Arbeitsmarkt haben und so ihr Belegeschäft jederzeit abbauen oder vergrössern können.

#### Kasten 2.4. Wirtschaftliche Spillover-Effekte zwischen Regionen und Verflechtung von urbanen und ruralen Gebieten (*Fortsetzung*)

- Mechanismen, mit denen eine Agglomeration die Übereinstimmung zwischen Unternehmen und Arbeitskräften verbessert, damit beide Seiten im Stand sind, das zu finden, was sie suchen. Je mehr Akteure am Arbeitsmarkt teilnehmen, desto besser sind die Chancen einer Übereinstimmung.
- Lernmechanismen auf der Grundlage der Schaffung, Verbreitung und Ansammlung von Wissen, das sich nicht nur auf Technologien, sondern auch auf den Erwerb von Fertigkeiten bezieht.

In vielen Fällen wird die Verflechtung der ländlichen und städtischen Gebiete dadurch erschwert, dass die Maßnahmen zur Wirtschaftsentwicklung die ökologischen und sozialen Vorteile der ländlichen Räume nicht zerstören dürfen. Da der ländliche Raum als öffentliches Gemeingut gilt, gibt es kaum direkte Anreize für private oder auch öffentliche Akteure, Einrichtungen zur Verfügung zu stellen oder instandzuhalten, weil es schwierig ist, diese Investitionen in Einkommen für die Geldgeber zu verwandeln. Nichtsdestotrotz handelt es sich um bedeutende Vorteile für eine Region und in manchen ländlichen Gebieten oft um den einzigen Wettbewerbsvorteil. Ferner ist die Inwertsetzung der natürlichen Vorzüge der beste Anreiz, sie zu erhalten. Nun stellt sich jedoch die Frage: Wie können politische Entscheidungsträger die externen Vorteile einer ländlichen Einrichtung „internalisieren“, damit die Geldgeber einen finanziellen Anreiz erhalten, diese Einrichtungen zu einem angemessenen Preis für alle Beteiligten (einzelne Besucher und die Gesellschaft als Ganzes gesehen) zu erhalten oder den Zugang dazu freizugeben. Das Instrumentarium für die optimale Zurverfügungstellung der Anlagen umfasst unterschiedliche Werkzeuge: Schaffung direkter Anlagenmärkte (kostenpflichtiger Zugang, Benutzungsgebühr), Schaffung anlagenabhängiger Grundstoffmärkte (grüne Märkte), Erwerb der Ressourcen durch Interessensgruppen, Anreize, Steuern, Finanzhilfen, etc. Marktwirtschaftliche Instrumente können die Koordination von Nachfrage und Angebot fördern und regulatorische oder finanzielle Anreize oder Hemmnisse für bestimmte Verhaltensmuster schaffen.

*Quelle: OECD (2009), Regions Matter, OECD Publishing, Paris.*

Des Weiteren schafft die NRP in urbanen Kantonen Anreize zur Förderung von Branchen, in denen diese Kantone nicht wettbewerbsfähig sind, wie Landwirtschaft, natürliche Ressourcen und Nahrungsmittel. Wenn städtische Kantone die NRP umsetzen, dann in ihren ländlichen, Berg- oder Grenzgebieten, nicht in den Räumen, in denen die produktiveren und innovativeren Unternehmen angesiedelt sind. Deshalb könnten sie dazu

verleitet werden, sich auf Sektoren zu konzentrieren, auf die sie nicht spezialisiert sind und in denen sie keinen Wettbewerbsvorteil besitzen.

### 2.2.2. Verstärkte interkantonale Koordination

In der Schweiz wachsen die sozioökonomischen Funktionalräume oft über die Kantons Grenzen hinaus. Wie im ersten Kapitel bereits unterstrichen wurde, beschränken sich die Aktivitäten der Menschen und Unternehmen nicht auf einen Kanton. So entstanden ausgedehnte polyzentrische Metropolangebiete. Da immer mehr Menschen und Unternehmen täglich die Kantons Grenzen überschreiten, müssen die Politiken zur Erleichterung dieser Bewegungen enger koordiniert werden. Mangelnde Koordination würde die Mobilität behindern. Zu den Beispielen gehören Verkehr, Arbeitsmarkt, Bildung und sonstige öffentliche Leistungen mit Spillover-Effekten auf benachbarte Räume. Die in den OECD-Ländern gesammelten Erfahrungen zeigen, dass die administrativen Strukturen auf unterschiedliche Weise den funktionalen Räumen angepasst werden können (Kasten 2.5).<sup>4</sup> Dazu gehören die Zusammenlegung bestehender subnationaler Behörden (z.B. die Verschmelzung von Gemeinden in Dänemark und Japan), die Schaffung neuer Staatsebenen (z.B. Schaffung von Metropolitanregionen wie dem Regionalverband Stuttgart, der *Greater London Authority* und Metro Portland) und die Einrichtung funktionaler, gemeindeübergreifender Stellen (z.B. die *Communauté métropolitaine de Montréal* und der *Greater Vancouver Regional District* in Kanada sowie die Agglomerations- und Städteverbände in Frankreich). Einige dieser Möglichkeiten wie die Zusammenlegung von Kantonen sind aus historischen Gründen in der Schweiz politisch nicht durchführbar. Das Modell, das in der Schweiz weit verbreitet ist und weiterentwickelt werden könnte, ist die interkantonale Koordination.

Mit der Einführung der NRP erwartete das SECO ursprünglich, dass die Kantone interkantonale Umsetzungsprogramme vorlegen. Dem war aber nicht so. Knapp 25% der NRP-Mittel für den Zeitraum 2008-2011 wurden für die Finanzierung interkantonomer Vorhaben (CHF 23-31 Millionen aus der Ausrichtung 1 ohne INTERREG) vorgesehen. Dies entspricht der 2002 von der OECD abgegebenen Empfehlung, Anreize für die interkantonale Zusammenarbeit bereitzustellen. Aus Mangel an Anträgen konnten die Hilfe nicht gewährt werden. Die Kantone wollten zuerst ihre eigenen Projekte starten, bevor sie komplexere Vorhaben in Zusammenarbeit mit Partnern angehen. Zur besseren Nutzung der bereitgestellten Mittel sollten geeignete interkantonale Vorhaben identifiziert, konzipiert und umgesetzt und eventuell die Subventionen angehoben werden, um den Anreiz zu erhöhen. Einige Schritte wurden bereits in diese Richtung unternommen. So wurde

der Mangel an interkantonalen Projekten 2009 anlässlich der Konferenz der Regionen thematisiert. Diese Konferenz ist ein Zusammenschluss der an der Umsetzung der NRP beteiligten Regionen. Für den Programmzeitraum 2012-2015 sollen die interkantonalen Strategien für die kantonalen Umsetzungsprogramme früher ausgearbeitet werden.

### **Kasten 2.5. Anpassung der administrativen Strukturen an Funktionalräume: Reformbeispiele aus den OECD-Ländern**

#### **Gemeindezusammenschluss: Beispiele aus Dänemark und Japan**

Zu den aufwändigsten Maßnahmen zählen wohl die funktionalen Modelle, mit deren Hilfe die Verwaltungsstrukturen so genau wie möglich den wirtschaftlichen Funktionalräumen angepasst werden. Der Zusammenschluss von Gemeinden soll Doppelspurigkeit vermeiden, Skaleneffekte bei der Leistungserbringung fördern, das Verantwortungsbewusstsein verbessern, eine gerechtere Verteilung der Steuerlast ermöglichen und zu einer wirksameren Raumplanung beitragen. In **Dänemark**, wurde die Zahl der Gemeinden am 1. Januar 2007 nach Abschluss eines vierjährigen Reformprozesses von 270 auf 98 reduziert. Die durchschnittliche Einwohnerzahl beträgt nun 56 000. Nach einer Reihe von öffentlichen Anhörungen und Debatten im zweiten Halbjahr 2004 wurden alle dänischen Gemeinden gebeten, die Nachbargemeinden auszuwählen, mit denen sie sich am liebsten zusammenschließen wollten. Alle Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern waren von der Maßnahme betroffen. Nur 32 Gemeinden (hauptsächlich um Kopenhagen) blieben unverändert, da sie bereits mehr als 20 000 Einwohner hatten. In **Japan** wurde keine optimale Einwohnerzahl zum Ziel gesetzt, sondern die Reduzierung der Anzahl der Gemeinden auf 1 000. Japan wurde dabei mit mehreren Problemen konfrontiert, da die Gemeinden sich nicht auf einen neuen Namen einigen konnten, nicht wussten, welche Gemeinde andere Gemeinden aufnimmt oder in anderen Gemeinden aufgeht, wo das neue Rathaus gebaut werden oder wann der Zusammenschluss stattfinden sollte. Einsparungen werden erwartet auf der Ebene der Personalkosten und der Investitionen. Die kurzfristigen Aufwenden dürften jedoch in den ersten zehn Jahren wegen der Integrationskosten in Bereichen wie EDV und Infrastrukturen steigen.

### **Kasten 2.5. Anpassung der administrativen Strukturen an Funktionalräume: Reformbeispiele aus den OECD-Ländern** (Fortsetzung)

#### **Metropolitanverwaltungen: Verband Region Stuttgart, *Greater London Authority* und Metro Portland**

Der 1994 gegründete **Verband Region Stuttgart** in Baden-Württemberg umfasst 179 Gemeinden mit ca. 2.6 Millionen Einwohnern. Der Verband ist die politische Ebene der Region in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit einer direkt gewählten Regionalversammlung und ihrer Geschäftsstelle. Zu den Hauptaufgaben zählen Regionalplanung, Regionalverkehrsplanung, regionalbedeutsamer öffentlicher Personennahverkehr und regionale Wirtschaftsförderung. Der Verband wird zu 54% von den Gemeinden und zu 46% vom Land Baden-Württemberg finanziert. Der Großteil des Haushalts (85% von ca. EUR 260 Millionen) dient der Finanzierung der S-Bahn, des Schienennahverkehrs und der Busunternehmen. Die ***Greater London Authority*** (GLA) besteht seit 2000. Im Gegensatz zu allen früheren Regionalverwaltungen im Vereinigten Königreich besteht sie aus einem direkt gewählten Bürgermeister und einer separat gewählten Versammlung. Die GLA ist zuständig für eine Reihe von bestehenden Programmen wie Polizei, Feuerwehr, Verkehr und Wirtschaftsförderung. Dazu kommen noch Umwelt, Kultur, Medien und Sport, das öffentliche Gesundheitswesen und Anreize für Investoren aus anderen Regionen. Die GLA erhebt keine Steuern. Der ***Metropolitan Service District***, unter dem Namen **Metro Portland** bekannt, ist die einzige direkt gewählte Regionalverwaltung in den Vereinigten Staaten. Metro Portland steht unter der Leitung eines von der gesamten Region gewählten Ratspräsidenten und sechs Kommissaren. Die Region erhebt eine Grundsteuer, aber mehr als die Hälfte des Haushalts wird von Gebühren finanziert, die von den Unternehmen der Region gezahlt werden. Die Regionalverwaltung übernimmt folgende Aufgaben: *i)* Bodennutzung und Stadtplanung im Raum Portland zur Gewährleistung der gesetzlichen Grenzen zwischen urbanen und ruralen Gebieten, der Beschränkung der Zersiedelung durch die Koordination zwischen den Städten und Landkreise und der Gewährleistung einer zwanzigjährigen Reserve an Bauland; *ii)* Raum- und Verkehrsplanung für die Region; *iii)* Verwaltung der Grünanlagen, Müllabfuhr, Deponienmanagement und Abfallrecycling.

**Kasten 2.5. Anpassung der administrativen Strukturen an  
Funktionalräume: Reformbeispiele aus den OECD-Ländern**  
(Fortsetzung)

**Einrichtung gemeindeübergreifender funktionaler Stellen: die *Communauté métropolitaine de Montréal* und der *Greater Vancouver Regional District* in Kanada und die Agglomerationsverbände in Frankreich**

2001 gründeten die Behörden in Quebec eine neue Regionalverwaltung namens *Communauté métropolitaine de Montréal* (CMM), die für Bodennutzung, Wirtschaftsförderung, Wohnungspolitik, öffentliche Verkehrsmittel, Umwelt und Abfallwirtschaft zuständig zeichnet. Die CMM plant, koordiniert und finanziert und wird von einem Rat aus 28 Bürgermeistern geleitet. Der Haushalt wird grösstenteils von den Gemeinden (rund 88%) und der Provinz (ca. 12%) finanziert. Die CMM setzt sich aktiv für die Wirtschaftsförderung im gesamten Metropolitanraum ein. Dazu gehören die Einrichtung eines Regionalfonds, die Ausarbeitung einer strategischen Vision und die Erstellung einer Cluster-Strategie sowie Lobbying um höhere Finanzhilfen für die Infrastrukturen der Gemeinden auf höheren Verwaltungsebenen. Der *Greater Vancouver Regional District* (GVRD) ist eine freiwillige Partnerschaft von mehr als 20 Gemeinden, der sich sehr erfolgreich um beschleunigtes Wachstum und höhere Investitionen in Infrastrukturen bemüht. Der GVRD ist für die Versorgung der Metropolitanregion zuständig. Seine Ressorts umfassen Trinkwasserversorgung, Abwasseraufbereitung, Müllabfuhr und Abfallrecycling, Raumplanung und Umweltschutz. Er darf auch andere Aufgaben wahrnehmen. Um der Fragmentierung der Gemeinden in **Frankreich** Abhilfe zu schaffen, wurden drei Gesetze zur Förderung von Agglomerationsverbänden (Körperschaften des öffentlichen Rechts zur Förderung der Kooperation in urbanen Gebieten mit mehr als 50 000 Einwohnern um eine Stadt mit mindestens 15 000 Einwohnern) und Stadtverbänden (Körperschaften des öffentlichen Rechts zur Förderung der Kooperation in urbanen Gebieten mit mehr als 500 000). Die Verbände werden von Räten aus Gemeindevertretern geleitet und übernehmen Aufgaben wie Raumplanung, Wirtschaftsförderung, öffentliche Verkehrsmittel, Umwelt, sozialer Wohnbau, Müllabfuhr etc. Die Behörden erheben eine Gewerbesteuer und werden teilweise vom Staat unterstützt.

*Quelle:* OECD (2009), *Regions Matter*, OECD Publishing, Paris; und OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing, Paris.

Die interkantonalen Koordinationsmechanismen sind oft auf einen Sektor konzentriert und erschweren damit eine umfassendere Koordination der Wirtschaftsförderung. Die schweizerischen Kantone sind klein, in manchen Fällen sogar so klein, dass der öffentliche Dienst nicht effizient arbeitet. Die horizontale Kooperation zwischen den Kantonen ist daher in

der Schweiz intensiver als in anderen föderalistischen Staaten (Bochsler, 2009). Die drei Mechanismen, nämlich: *i*) interkantonale Konferenzen; *ii*) interkantonale Konkordate; und *iii*) grenzüberschreitende Kooperation verbessern die horizontale Koordination und die interkantonale Wirtschaftsförderung.

### ***i) Interkantonale Konferenzen für die Wirtschaftsförderung***

Interkantonale Konferenzen unterstützen die horizontale Koordination der Wirtschaftsförderung. Das Zusammentreffen der Kantonsvertreter erleichtert den Informationsaustausch und trägt zur Identifikation von Problemen und deren Lösungen bei. Die interkantonalen Konferenzen gliedern sich in gesamtschweizerische und regionale Konferenzen. Zu unterscheiden ist zudem zwischen Regierungskonferenzen, die Querschnittfunktionen wahrnehmen, und Fachdirektorenkonferenzen, die einen bestimmten Politikbereich abdecken. Die erste regionale Konferenz wurde 1964 gegründet und die letzte 2009 (im Metropolitanraum Zürich). Kantone nehmen oft an mehreren Konferenzen teil, was teilweise zu Interessenskonflikten führen kann. Jeder Kanton besitzt seine eigene Wirtschaftsdirektion, manche Kantone haben sich jedoch zusammengeschlossen, um eigene Strukturen für die Standortpromotion und Akquisition von Unternehmen und Investoren zu gründen. Ein Beispiel ist die 1999 entstandene *Greater Zurich Area AG*, die ursprünglich *Greater Zurich Network* hiess.<sup>5</sup> In jüngster Zeit beschlossen sechs Kantone der Konferenz der Westschweizer Volkswirtschaftsdirektoren (CDEP-SO), eine gemeinsame Struktur zur Identifikation und Akquisition ausländischer Investoren einzurichten (Kasten 2.6).<sup>6</sup> Die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren ist ein besonders wichtiges Glied der Regionalpolitik zwischen Bund und Kantonen (EPRC, 2009). Die NRP wurde unter Mitwirkung der Konferenz konzipiert, die auch in den kommenden Programmperioden der NRP eine tragende Rolle spielen wird.

### ***ii) Aus der Erfahrung interkantonaler Konkordate lernen***

Interkantonale Konkordate neigen dazu, nicht strategisch zu sein, sondern sich mit einem eng gefassten, technischen Aufgabenbereich zu befassen. Der BADAC (Datenbank der Schweizer Kantone und Städte) zufolge schlossen die 26 Kantone zwischen 1848 und 2003 insgesamt 733 Konkordate ab. An den wenigsten nehmen alle 26 Kantone teil. Auch Konkordate zwischen mehreren Kantonen sind eher selten, die die meisten Kantone im Wettbewerb stehen, um ihre Einnahmen zu erhöhen. Die meisten interkantonalen Konkordate betreffen die Vermeidung der Doppelbesteuerung. Sie konzentrieren sich auf Bereiche, in denen die

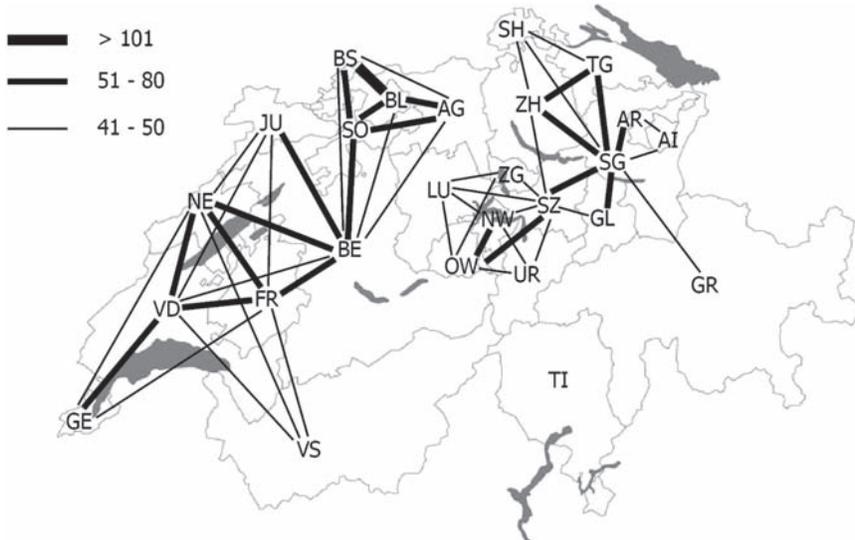
Zusammenarbeit pragmatisch ist wie z.B. die Befischung interkantonaler Flüsse oder Seen, Gesundheitswesen, Instandhaltung interkantionaler Strassen, Zusammenarbeit der Kantonspolizei, besonders bei Großveranstaltungen etc. (Bochsler, 2009). Weitere Themen sind Bildung, Wissenschaft und Kultur. Einige Kantonspaare schlossen mehr als 100 Konkordate ab, andere wie Wallis und Appenzell-Ausserrhoden begnügen sich mit 16. Die Anzahl der interkantonalen Konkordate ist ein Indikator für funktionale Großräume (Abbildung 2.5). Bochsler (2008) zufolge ist die geografische Nähe ein Faktor, der interkantonale Konkordate begünstigt.<sup>7</sup> In den Bereichen Infrastruktur, Umwelt und Verkehr ist ein positiver Effekt zu beobachten und im Bereich Finanzen/Steuern ein negativer.<sup>89</sup> Interkantonale Konkordate entsprechen nicht genau den funktionalen Großräumen, die sich in der Schweiz bilden. So ist das Fehlen interkantionaler Konkordate im Kontext der wachsenden Verflechtung der Metropolitanräume Zürich und Basel auffallend.

#### **Box 2.6. Regionale Wirtschaftsförderung und Standortpromotion: GGBa**

Die nach 18-monatigen Verhandlungen am 1. Januar 2010 lancierte *Greater Geneva Bern Area* (GGBa) löst drei bestehende Strukturen ab und schließt mit einer Ausnahme alle Kantone der Konferenz der Westschweizer Volkswirtschaftsdirektoren (CDEP-SO) zusammen: Bern, Genf, Freiburg, Neuenburg, Wallis und Waadt. Die Träger haben sich zum Ziel gesetzt, ein Netzwerk zur Akquisition von Unternehmen aufzubauen, damit im Ausland ein gemeinsames Image der Westschweiz als Wirtschaftsraum zu vermitteln und ihre Sichtbarkeit im internationalen Standortwettbewerb zu verstärken. Die Organisation mit Sitz in Lausanne soll sich auf die USA, Frankreich und Deutschland als prioritäre Märkte fokussieren und sich in zweiter Linie auf Italien, Indien, China, Brasilien und Russland ausrichten. Das Budget in Höhe von CHF 4.1 Millionen (nicht im NRP-Haushalt inbegriffen) wird von den teilnehmenden Kantonen auf der Grundlage der Anziehungskraft des Standortes aufgebracht. Die Finanzierung erfolgt über die beteiligten Kantone. Nach einer Übergangsphase wird 2012 ein nachgängiges Kostenaufteilungssystem eingeführt, das sich auf die Gesamtlohnsumme der angesiedelten Unternehmen stützt. Die Kantone behalten ihre eigenen Strukturen zur Standortpromotion und werden von der GGBa über interessierte Unternehmen informiert. Dann entscheiden die Kantone, ob sie zusammenarbeiten wollen, um diese Unternehmen anzuziehen, oder nicht.

*Quellen:* Curtis, M. (2009), „New Agency Set to Promote Western Switzerland“, *Swissster*, 10. December 2009; Unger, P.-F. (2009), „The Greater Geneva-Berne Area is Born!“, Konferenz der Westschweizer Volkswirtschaftsdirektoren (CDEP-SO), Medienmitteilung, 2. Juli 2009.

Abbildung 2.5. Interkantonale Konkordate



*Quelle:* Landkarte von Daniel Bochsler und Samuel Thomi, in Bochsler, D. (2008), „A QAP Network Analysis of Intergovernmental Cooperation between Swiss Cantons“, in T. Friemel (ed.), *Why Context Matters: Applications of Social Network Analysis*, Springer, Berlin, S. 141-159, [www.bochsler.eu/publi/bochsler\\_friemel08.pdf](http://www.bochsler.eu/publi/bochsler_friemel08.pdf).

Man könnte einen strategischeren Ansatz zu interkantonalen Konkordaten fördern. Obwohl einige Kantone wissen, dass sie zu klein sind, um auf internationaler Ebene wettbewerbsfähig zu bleiben und im Zusammenschluss durch die Schaffung von Skaleneffekten erfolgreicher wären, schrecken viele vor der Verbindlichkeit interkantonaler Konkordate im Rahmen einer Zusammenarbeit zurück, die kantonale Einnahmen beeinflussen könnte. Das Fehlen verbindlicher überkantonaler und branchenübergreifender Kooperation wird teilweise durch Agglomerationsprogramme kompensiert (vgl. Erörterung der Agglomerationsprogramme im Abschnitt 2.2.3 unten), könnte jedoch noch besser im Rahmen der NRP-Programmvereinbarungen wettgemacht werden. Ein strategischer Ansatz könnte auf den bestehenden sektoralen Konkordaten aufbauen und so eine breitere wirtschaftliche Zusammenarbeit ermöglichen, die aufstrebenden funktionalen Großräumen besser Rechnung trägt.

### iii) Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit<sup>10</sup>

Obwohl die NRP grenzüberschreitende Tätigkeiten aktiv unterstützt, schränken mehrere Faktoren diese Zusammenarbeit ein. Die Schweiz grenzt an fünf Länder: Frankreich, Deutschland, Österreich, Italien und Liechtenstein. Die Einbindung der EU-Programme in die NRP stellt das Budget für INTERREG (das vom Parlament vielleicht nicht als eigenes Gesetz verabschiedet worden wäre) sicher und verspricht eine bessere Koordination zwischen den Engagements für regionale und grenzüberschreitende Programme. Trotzdem werden die schweizerischen Teilnehmer mit einigen Hemmnissen konfrontiert. Erstens unterscheiden sich die Programme **organisatorisch**. INTERREG und die NRP haben unterschiedliche Zielsetzungen, Kalender und beschlussfassende Gremien, die zu harmonisieren sind. INTERREG ist in Programmregionen gegliedert, die oft mehrere Kantone umschließen und etablierte Strukturen besitzen. Auf Kantonsebene sind nicht unbedingt dieselben Personen für INTERREG und die NRP zuständig, ja sie arbeiten oft nicht einmal in denselben Kantonsstellen. Zweitens unterscheidet sich die **Finanzierung** der Programme. Die EU widmet INTERREG-Projekten beträchtlich höhere Beträge als die Schweiz über die NRP aufbringt. Der Beitrag des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beläuft sich auf EUR 215 Millionen, das sind 120% mehr als im Zeitraum 2000-2006 (Europa, 2007). Schließlich setzt die Einbindung der INTERREG-Projekte in die NRP die Übereinstimmung der Umsetzungsprojekte mit den europäischen und den schweizerischen Auswahlkriterien voraus. Manche Projekte entsprechen jedoch den europäischen Regeln (z.B. rein ökologisch-soziale Vorhaben), aber nicht den Anforderungen der NRP (Einhaltung der thematischen Prioritäten wie in Abbildung 2.3 oben dargestellt). Wenn transnationale Projekte (INTERREG IV B, ESPON, URBACT) jedoch von nationalem Interesse sind, dürfen sie im Rahmen der NRP finanziert werden, auch wenn sie nicht den erwähnten Kriterien entsprechen. Zudem können Kantone im Rahmen ihres eigenen Haushalts Vorhaben unterstützen, die nicht mit den schweizerischen Vorgaben übereinstimmen.

Eine Reihe von Agenturen und Kommissionen fördern die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. So zum Beispiel in den Räumen Oberrhein, Bodensee, Graubünden, Tessin, Wallis, Genfersee und Jura. Zu den Themen gehören Umweltschutz, Schifffahrt, Fischerei, Wasserkraftwerke, Strassen- und Schienenverkehr, Stadt- und Landentwicklung, Zivilschutz und Besteuerung der Grenzgänger (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, n.d.). In manchen Fällen erfordert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

zwischenstaatliche Abkommen, was zur Gründung zwischenstaatlicher Kommissionen führen kann. Erstens erleichtern Beratungsausschüsse den Informationsaustausch zwischen den benachbarten Regionen und erstellen (unverbindliche) Empfehlungen für die nationalen Behörden. Solche Gremien bestehen gegenwärtig im Genfer Raum<sup>11</sup> (wo sie von den Behörden vor Ort angestossen wurden) und in der Region Basel<sup>12</sup> (auf Initiative des Privatsektors). Zweitens können Sonderausschüsse über bilaterale Abkommen gegründet werden, um sich mit spezifischen Themen wie Kultur, Gebühren öffentlicher Verkehrsmittel, Umweltschutz und Raumplanung zu befassen. Heute gibt es rund 40 solcher Sonderausschüsse. Schließlich kann die transnationale Zusammenarbeit auch auf Gemeindeebene, über Handels- oder Landwirtschaftskammern, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und andere Organisationen stattfinden (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, kein Datum). Die in den OECD-Ländern gesammelten Erfahrungen deuten darauf, dass die grenzüberschreitende regionale Kooperation von der EU zwar aktiv unterstützt und als Bottom-Up-Instrument für die Integration der EU-Mitgliedstaaten gefördert wird, diese Programme jedoch nicht automatisch neue öffentlich-private Allianzen zur Lösung regionaler und lokaler Entwicklungsprobleme anstossen. Die erfolgreichsten Initiativen werden von öffentlichen Behörden getragen, die Entscheidungsfreiheit bei Definition und Umsetzung der Vorhaben hatten (Tabelle 2.5). Dieses Muster kann am besten in Nordamerika beobachtet werden, wo die Verwaltungsstrukturen tendenziell flexibler sind, sich mit einigen, wenigen pragmatischen Fragen befassen und vom Privatsektor und den Behörden vor Ort getragen werden.

Tabelle 2.5. **Themen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in OECD-Ländern**

	Regionale Identität oder gemeinsamer Wert	Regionale Identität oder gemeinsamer Wert	Wirtschaftliche Abhängigkeit (Preisfaktor)	Wirtschaftliche Abhängigkeit (Technologie)
Bespiele	TriRhena, Öresund	Baltischer Raum, U.S.-Kanada	San Diego-Tijuana	U.S.-Canada
Träger	Öffentlicher Sektor (Kommunalverwaltung)	Öffentlicher Sektor	Starkes Engagement des Privatsektors	Starkes Engagement des Privatsektors
Ausmaß	Facettenreich (standortorientierter integrativer Ansatz)	Eng (aufgabenorientierter Ansatz)	Eng (aufgabenorientierter Ansatz)	Eng (aufgabenorientierter Ansatz)
Wirkungsgebiet	Präzise	Unschärf	Unschärf	Unschärf
Zeitliche Stabilität	Stabil	–	Instabil auf lange Sicht	Stabil
Institution	Zentralisierte Hierarchie, facettenreich	Polyzentrisches Netzwerk, themenfokussiert	Polyzentrisches Netzwerk, themenfokussiert	Polyzentrisches Netzwerk, themenfokussiert

Quelle: OECD (2009), *Trans-Border Urban Co-operation in the Pan-Yellow Sea Region*, OECD Publishing, Paris, Tabelle A.2.

### 2.2.3. *Verbesserte Koordination zwischen NRP und anderen Politiken*

Regionalpolitik im weiteren Sinn hängt von der Berücksichtigung regionaler Belange in den Sektoralpolitiken ab. Die OECD-Länder erproben verschiedene Mechanismen zur Verbesserung der horizontalen Koordination der nationalen Politiken auf Regionalebene. Kanada richtete z.B. regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaften ein, deren Wirkungsgebiet über die Grenzen der Provinzen hinausgeht. Im Vereinigten Königreich wurden in neun Regionen neben den regionalen Förderagenturen eigene *Government Offices* und Minister eingesetzt. In Frankreich dienen die *Contrats de Projet État-Régions* zur Identifikation und Integration sektoraler Maßnahmen auf Regionalebene (Kasten 2.7).

Das Ergebnis der NRP hängt eng von der erfolgreichen Koordination der Sektoren ab. Das Budget der Sektoralpolitik und die Zahlungen im Rahmen des Steuerausgleichs stellen den NRP-Jahreshaushalt von CHF 90 Millionen in den Schatten.<sup>13</sup> Die Verbesserung der Ergebnisse der NRP erfordert nicht unbedingt zusätzliche Mittel, sondern eine effektivere Koordination und einen wirksameren Einsatz anderer Politiken. Angesichts der bedeutenden Unterschiede zwischen den Zielgebieten, Schlüsselakteuren und Hauptinstrumenten in den schweizerischen Politiken (Tabelle 2.6), soll die Ausrichtung 2 der NRP die Kooperation und die Synergien der Regionalpolitik mit den raumrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes stärken. Übereinkünfte unterstützen die Zusammenarbeit und machen die Kooperation über besser koordinierte Umsetzung und Entwicklung von Sektoralpolitiken, permanenten Informationsaustausch, Identifikation branchenübergreifender Synergien und Konzeption gemeinsamer Vorhaben verbindlich. Bislang wurden Vereinbarungen in drei Bereichen getroffen: Innovation (Vertiefung der Kooperation bei Technologietransfern zwischen Hochschulen und KMU), Umwelt (Beispiele für gute Kooperation in der Wertschöpfungskette von der Waldbewirtschaftung zum Markt) und Tourismus (Kooperation mit der schweizerischen Tourismuslobby). Die Straffung der auf NRP und Tourismuspolitik beruhenden Programme ist besonders wichtig, da die beiden Politiken sich oft hinsichtlich des Instrumentariums zur Förderung des Strukturwandel und der Wertschöpfungsketten überschneiden. Das Daten-Monitoring sollte zur Evaluation der kurz- und mittelfristigen Nützlichkeit der Vereinbarungen beitragen und potenzielle Partner so leichter von ihrer Wirksamkeit überzeugen. Die Entwicklung gemeinsamer Vorhaben setzt auch eine ausreichende gemeinsame Finanzierung voraus.

### **Kasten 2.7. Branchenübergreifende Integration auf Regionalebene: Beispiele aus Kanada und dem Vereinigten Königreich**

#### **Kanada: Bundesbehörden für Regionalentwicklung**

Der kanadische Staat dezentralisierte die Regionalentwicklung Mitte der 1980er. Die Dezentralisierung wurde von einer Neuausrichtung der Regionalpolitik begleitet, die sich bis zu diesem Zeitpunkt auf die Verringerung der regionalen Disparitäten konzentriert hatte und nun das einzigartige Potenzial der einzelnen Regionen fördern sollte. Gleichzeitig wurden drei staatliche *regional development agencies* (RDA) gegründet, deren Wirkungsgebiete jeweils mehrere Provinzen umfassen: *Western Economic Diversification Canada*, *Canada Economic Development for Quebec Regions* und *Atlantic Canada Opportunities Agency*. Im Bundeskabinett ist jede RDA über einen eigenen Regionalminister (auf gleichem Fuss mit den übrigen Bundesministern) vertreten und verfügt über einen eigenen, stabilen Haushalt. Die Regionalminister müssen bei der Verwaltung ihres Portefeuilles die nationalen Politiken berücksichtigen und gleichzeitig die regionalen Interessen im Bundeskabinett vertreten. Die RDA müssen über Aktivitäten Rechenschaft ablegen und dem Parlament jedes Jahr Pläne für die kommenden Jahre sowie einen Bericht über die Ergebnisse des abgeschlossenen Jahres vorlegen.

#### **Vereinigtes Königreich: Regionalminister und *Government Offices***

Eine Reihe von Mechanismen vertreten die nationalen Interessen in den neun englischen Regionen und die regionalen Interessen auf Landesebene. Jede der neun englischen Regionen verfügt über ein sogenanntes *Government Office* (GO), welche die Interessen der elf Ministerien in den einzelnen Regionen und die regionalen Interessen auf der Landesebene geltend machen. 2007 wurden die GO durch die Bestellung von neun Regionalministern ergänzt, die neben ihren Aufgaben als Minister die strategische Ausrichtung der Region unter Berücksichtigung der nationalen Politik sicherstellen und die regionalen Interessen in der Landesregierung vertreten.

*Quellen:* „TDC Meeting at Ministerial Level: Canada’s Speaking Notes“, Zugriff im April 2010, [www.oecd.org/dataoecd/35/60/42594078.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/35/60/42594078.pdf); Wright, I. (2009), Speaking Notes für die OECD-Ministertreffen, „Investing for Growth: Building Innovative Regions“, Session II – Mobilising Actors and Capacity for Regional Development, Zugriff im April 2010, [www.oecd.org/dataoecd/61/37/42562964.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/61/37/42562964.pdf); Secretary of State for Justice and Lord Chancellor (2007), „The Governance of Britain“, dem Parlament vorgelegt, Juli 2007, Zugriff im April 2010, [www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf](http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf).

Tabelle 2.6. Politische Voraussetzungen für die NRP und ausgewählte Sektoralpolitiken in der Schweiz

	NRP	Landwirtschafts politik	Agglomerations politik	Raumplanung	Tourismus	Exportförderung und Standortmarketing
Zielgebiete	Berggebiete, weitere ländliche Gebiete und Grenzgebiete	Einzelne Landwirte	Urbane Agglomerationen	Kantone und Gemeinden	Urlaubsziele auf Gemeinde- und Regionalebene	Landesweit
Träger	SECO, Kantone	BLW (Bundesamt für Landwirtschaft)	ARE, SECO	ARE	Bund und teilweise Suisse Tourisme bzw. Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit	OSEC Business Network Switzerland
Instrumentarium	Mehrjahresprogramm des Bundes 2008-2015 Umsetzungsprogramme der Kantone	Direktzahlungen	Agglomerationsprogramme Infrastrukturfonds Modellvorhaben	Neues Raumkonzept Schweiz Kantonspläne Gemeindepläne	Innotour (Innovation und Kooperation im Tourismus)	Information und Beratung

Branchenübergreifende Koordination in der richtigen Richtung tragen dazu bei, Redundanzen zwischen Regional- und Sektoralpolitiken abzubauen und die Synergien zu maximieren. Neben der Ausrichtung 2 veranstaltete das SECO bilaterale Gespräche mit mehreren Bundesämtern mit dem Ziel, die Kantonsstrategien und Sektoralpolitiken (z.B. KTI/Wissens- und Technologietransfer, Landwirtschaft, Raumentwicklung, Energie, Parks, Fortwirtschaft, Agglomerationspolitik und Tourismus) aufeinander abzustimmen. Nach dem Eingang der Kantonsberichte wurde im Frühjahr 2009 eine zweite Koordinationsrunde abgehalten. Zu den Ergebnissen zählten: Fortsetzung der Verlaufstudien (z.B. Tourismus, Agglomerationspolitik), gemeinsame Einflussnahme auf Aufgaben der Bundesminister (z.B. Agglomerationspolitik), Einflussnahme auf Konzeption der Sektoralstrategien oder Gesetzgebung (z.B. Raumplanung), allgemeiner Informationsaustausch (z.B. nachhaltige Entwicklung), Koordination der Vorhaben oder deren Umsetzung (z.B. Tourismus), Kooperation im Rahmen von Modellvorhaben (z.B. Entwicklung ländlicher Gebiete), Synergien aus einem gemeinsamen Instrumentarium (z.B. Forstwirtschaft). Schließlich tritt die Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) unter der gemeinsamen Leitung des SEKO und des ARE viermal jährlich zusammen. Auch wird jedes Jahr ein Workshop über ein bestimmtes Thema veranstaltet. In drei

wichtigen Bereichen bestehen weiterhin große Lücken: Landwirtschaft und Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Agglomerationspolitik und Raumplanung. (Die Beziehung zwischen der NRP und der regionalen Innovationspolitik wird im dritten Kapitel behandelt.)

### ***NRP, Agrarwirtschafts- und ländliche Entwicklungspolitik***

Die schweizerische Landwirtschaftspolitik läuft parallel zur NRP, die sich *de facto* hauptsächlich mit ländlichen Räumen befasst. 2002 empfahl die OECD, dass sich Regionalpolitik und Raumplanung mehr auf Strategien für eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Gebiete auf der Grundlage ihrer natürlichen Vorzüge und kulturellen Attraktivitätswerte konzentrieren sollten. Stattdessen werden heute zahlreiche Sektoralpolitiken praktiziert, die alle einen Einfluss auf den ländlichen Raum haben, allen voran die Landwirtschaftspolitik mit ihrem Fokus auf Nachhaltigkeit. Das Hauptinstrument der schweizerischen Landwirtschaftspolitik sind Direktzahlungen an Landwirte (Kasten 2.8), aber es gibt noch andere, die ebenfalls zur Entwicklung ländlicher Räume beitragen. So zum Beispiel die Förderung landwirtschaftlicher Strassen, Bewässerungsanlagen und Meliorationsmaßnahmen, obwohl nur ein relativ geringer Anteil des Agrarbudgets darauf entfällt. 80% der Gelder gehen an Hügelland und Berggebiete (OECD, 2009). Gleichzeitig richtet sich die NRP an ländliche, Berg- und Grenzgebiete und setzt das Instrumentarium ihrer drei Ausrichtungen ein. Die beiden Politiken befassen sich deshalb oft mit ähnlichen geografischen Räumen, verfolgen jedoch unterschiedliche Ziele und richten sich über separate Themen an unterschiedliche Akteure.

Der bereits bestehende informelle Informationsaustausch und die gegenseitige Unterstützung der Vorhaben könnte die Koordination von Landwirtschaftspolitik und NRP verbessert werden. Informelle Beziehungen können sich auf kurze Sicht als effektiver erweisen, auf lange Sicht muss die Koordination jedoch gestärkt werden. Ein wichtiger Schritt bei der Optimierung der Koordination der Sektoralpolitiken, die einen Einfluss auf ländliche Räume haben, war die Gründung der nationalen Netzwerkstelle für Regionalentwicklung im Jahr 2006, die vom Staatssekretariat für Wirtschaft sowie den Bundesämtern für Landwirtschaft, Umwelt und Raumentwicklung finanziert wird. Das Netzwerk betreibt gegenwärtig 13 Pilotprojekte, die bis Ende 2011 dauern. Auf diesem Beispiel für erfolgreiche Zusammenarbeit sollte aufgebaut werden. Auch die 2007 eingeführten Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE) sollten ausgebaut werden (Kasten 2.9). Die Initiative geht von den Akteuren vor Ort aus (*bottom-up*). Die Vorhaben sollen die branchenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und landwirtschaftsnahen Sektoren, namentlich Gewerbe, Tourismus, Holz- und Forstwirtschaft

stärken. Da viele Maßnahmen mangels Professionalität, Durchhaltevermögen und/oder Finanzierung früh fehlschlagen, gewährt das Bundesamt für Landwirtschaft auch Finanzhilfen für fachliche Begleitung (z.B. Machbarkeitsstudien). Eine Ausweitung dieser Initiative könnte zur Ausarbeitung einer multifunktionaleren und innovativeren ländlichen Strategie im Rahmen der NRP beitragen.

### Kasten 2.8. Überblick über die schweizerische Agrarpolitik

Der Bundesverfassung nach soll die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung des Landes leisten. Das Hauptinstrument der schweizerischen Landwirtschaftspolitik sind Direktzahlungen an Landwirte, auf die mehr als 70% des Agrarbudgets entfallen. Die Direktförderung ist produktionsunabhängig und ergänzt das Einkommen der Landwirte. Die Direktzahlungen fördern Ackerbau und Viehzucht, während dem ländlichen Tourismus Darlehen gewährt werden. Die Entkopplung der Direktzahlungen von Produktpreisen stellt eine wesentliche Richtungsänderung dar. Seit 1993 schafft die Schweiz parastaatliche Institutionen ab, fördert das Unternehmertum der Landwirte, gibt Anreize für umweltbezogene Maßnahmen und öffnet sich dem Freihandel. Am Anfang der Reform entfiel der Großteil des Haushalts auf die Preisstützung, dann wurden Direktzahlungen eingeführt, um die Landwirte für die von ihnen erbrachte gesellschaftlichen und umweltbezogenen Leistungen zu entlohnen. Die Preisstützung lief langsam aus. Dadurch sank das Einkommen der Landwirte, da die Preise nun rund 25% tiefer sind als vor einem Jahrzehnt. In Reaktion darauf diversifizierten die Landwirte ihre Tätigkeit immer stärker in Richtung ländlicher Tourismus, Freizeit, Sozialdienste, Bildung, etc. Auch die Produktivität der Landwirte nahm zu. Heute beschäftigt die Landwirtschaft 2,2% der schweizerischen Bevölkerung und trägt knapp 1% zum BIP bei. Im Zeitraum 2008-2011 werden insgesamt CHF 13 499 Millionen für die Agrarpolitik aufgewendet.

*Quellen:* Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2004), „Swiss Agricultural Policy: Objectives, Tools, Prospects“; Bundesamt für Landwirtschaft (2009), „Die Schweizer Landwirtschaft im Aufbruch, Das neue Landwirtschaftsgesetz, Eine Bilanz nach zehn Jahren“.

Der Agrotourismus bietet vielversprechende Möglichkeiten zur Diversifikation der ländlichen Räume in der Schweiz. 2010 dürften Reisen und Tourismus einen direkten Beitrag von 5,8% zum BIP machen und 351 000 Mitarbeitende beschäftigen, das sind 7,8% aller Arbeitnehmer. Viele international bekannte Urlaubsziele liegen in ländlichen Regionen und Berggebieten, deshalb ist Tourismus eine wichtige Tätigkeit für die Zielgebiete der NRP. Agrotourismus wird als Zusatzeinkommen für

Landwirte gefördert, welche die sinkenden Agrarpreise durch Beherbergungs- und Fremdenverkehrsleistungen auf dem Bauernhof wettmachen können. Der Bund gewährt Landwirten auch Kredite und Finanzhilfen. In der Zukunft sollten die bestehenden Verbände und Plattformen für Agrotourismus ausgebaut werden und weitere Stakeholder aufnehmen, um die Angebote besser zu koordinieren, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen im Agrotourismus Tourismus zu unterstützen und das Branding zu fördern. Zu den Zielen zählen bessere Koordination der Partner, Verflechtung mit anderen Teilen des Tourismussektors, Schaffung von Agrotourismus-Clustern und gemeinsamer Marketingstrukturen.

### **Kasten 2.9. Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE) im Rahmen des Landwirtschaftsgesetzes (LwG)**

Das Bundesamt für Landwirtschaft fördert die fachliche Begleitung ein Jahr lang mit bis zu CHF 20 000 (Co-Finanzierung Bund-Kanton, die Restkosten sind vom Projektträger zu übernehmen). Fachliche Begleiter sind Berater oder Consultants aus den Bereichen Technik, Ingenieurwesen, Umwelt oder Betriebswirtschaft. Sobald die Projektträger mit dem Berater einen tragbaren Business Plan erstellt haben, stellt das Kantonsamt für Landwirtschaft einen offiziellen Antrag an das Bundesamt für Landwirtschaft. Dann wird ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen Bund und Kanton abgeschlossen. Die Projektkosten werden zu 40% vom Bund, zu 32% vom Kanton und der Restbetrag vom Privatsektor getragen. Viele laufende Vorhaben betreffen den Agrotourismus (z. B. Brontallo, Urnäsch, Einsiedeln, Disentis, Hochstamm-Projekt Seetal, Klettgau, Leukerbad) sowie andere Aktivitäten wie regionale Produkte und Nahrungsmittelverarbeitung.

Die NRP könnte als Brücke zwischen Agrarpolitik, Tourismuspolitik und Wirtschaftsförderung dienen und damit den Agrotourismus stärken. Wie in Tabelle 2.7 unten angegeben konzentrieren sich beinahe alle kantonalen Umsetzungsprogramme auf Landwirtschaft, Tourismus oder eine Kombination daraus.<sup>14</sup> Die Konzeption und Evaluation der kantonalen Umsetzungsprogramme der NRP könnten sich auf einen strategischeren Finanzierungs- und Förderungsansatz stützen, der die Wettbewerbsvorteile in diesen Bereichen klar hervorhebt. Dies setzt die Einführung von Mechanismen zur Straffung der Förderung in einigen Sektoren, um die Verwässerung der Anstrengungen und Mittel zu vermeiden. In Italien, wo der Agrotourismus einen großen Beitrag zum Einkommen in ländlichen Regionen leistet (Kasten 2.10), besteht die Sorge, dass die Servicequalität sinkt, wenn die Förderung ausläuft. Deshalb wird eine wirksamere Agrotourismuspolitik gefordert. Wenn der Agrotourismus mehr als nur ein

Zusatzeinkommen für landwirtschaftliche Betriebe in der Schweiz sein und auf lange Sicht zur regionalen Wirtschaftsleistung beitragen soll, könnte die Vorabklärung im Rahmen der NRP-Umsetzungsprogramme das Augenmerk stärker folgende Fragen richten: Welche Faktoren beeinflussen die Nachfrage nach und die Inanspruchnahme von agrotouristischen Leistungen? Wie hoch müssen die öffentlichen Subventionen sein, wie lang muss gefördert werden und welchen Zweck verfolgt die Förderung (Infrastruktur, Aus- und Weiterbildung, etc.)? Wie kann die Servicequalität ohne öffentliche Finanzhilfe aufrechterhalten werden? Wie, zu welchem Zeitpunkt und zu welchem Zweck kann die Unterstützung des Privatsektors gewonnen werden, wenn die öffentliche Förderung ausläuft? Wie können die Beziehungen zwischen Agrotourismus und anderen regionalen Industrien/Services gefestigt werden?

### Kasten 2.10. Agrotourismus in Italien

In Italien begann der Agrotourismus in den 1950ern. Die Landwirte hatten jedoch meistens weder die nötige Zeit noch die Kompetenzen, sich mit dem Tourismus zu befassen, deshalb gab es auch in den 1980ern nur wenige Betriebe, die Fremdenzimmer anboten. Die Lage änderte sich erst in den 1990ern und 2000ern. 1991 veröffentlichte die Europäische Union die EU-Verordnung 2092/91, ein Verhaltenskodex für Eu-Landwirte, die agrotouristische Leistungen anbieten wollen. In Italien erleichterten ein neuer, landesweiter Ansatz und regionale Gesetze den Zugang zu EU-Mitteln. Zudem wurden steuerliche Anreize für den Agrotourismus geschaffen, die das Wachstum weiter förderten. Der Zugang zu der aus den EU-Strukturfonds finanzierten Leader-Initiative spielte eine bedeutende Rolle bei der Förderung des italienischen Agrotourismus, der hohe Beträge verschlang. Heute ist der Agrotourismus eine wichtige Einkommensquelle im ländlichen Italien und bietet ruralen Regionen die Möglichkeit, nachhaltigen Fremdenverkehr aufzubauen. 2007 gab es ca. 18 000 Bauernhöfe mit einem agrotouristischen Angebot, die rund EUR 1 008 Millionen Umsatz erwirtschafteten. Für die ländliche Bevölkerung bedeutet Agrotourismus Zusatzeinkommen, sowohl durch Logier- und Gastronomieleistungen, als auch durch den Direktverkauf landwirtschaftlicher Produkte (Käse, Wein, Olivenöl, Obst, Gemüse, Fleisch und Geflügel). Agrotourismus zieht Touristen an, die mehr über die Kultur und die Wirtschaft vor Ort erfahren wollen und fördert so die Fortwirtschaft und umweltfreundliche Aktivitäten. Ferner belebt er besonders benachteiligte Gebiete und versorgt Landwirte und Gemeinden, die sonst kaum andere Einkommensquellen haben, mit zusätzlichen Erlösen.

*Quellen:* OECD (2009), *OECD Rural Policy Reviews: Italy*, Auszug aus Kasten 1.2: „Agro-tourism in Italy“, S. 39; „Tourism: Good News for Agritourism“, in „Wanted in Rome“, 14. November 2008.

Tabelle 2.7. In den NRP-Umsetzungsprogrammen genannte Hauptsektoren

	ZH	BE	LU	UR	SZ	NW	OW	GL	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	JU	SH	FR
Tourismus	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Natürliche Ressourcen	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Energie	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Verarbeitendes Gewerbe	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Gesundheit	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Landwirtschaft	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Freizeit	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Luftfahrt	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Lebensmittel	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Hightech	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Gewerbliche Leistungen	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Einzelhandel und Logistik	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Metallurgie																					
Maschinenbau																					
Kultur																					
Bildung																					

Hinweis: Die Umsetzungsprogramme der Kantone Obwalden, Basel-Stadt und Basel-Landschaft erwähnen nicht, welche Sektoren hauptsächlich zu fördern sind.

Die Einführung landwirtschaftlicher Umweltschutzprogramme und die privatwirtschaftliche Finanzierung der Landschaftspflege im Rahmen der NRP könnten Agrar-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik wirksam verbinden, insbesondere hinsichtlich der Überalterung der ländlichen Bevölkerung und der Förderung einer umweltverträglichen Wirtschaft. Da diese Probleme immer dringender werden, sollten sie in der nächsten NRP-Periode ab 2013 priorisiert werden. Landwirtschaftliche Umweltprogramme könnten diese Fragen beantworten. Die Erfahrung in anderen OECD-Ländern könnte in diesem Bereich als Beispiel dienen. So hat Österreich einen interessanten Mechanismus zur Förderung des Agrotourismus eingeführt (Kasten 2.11). Eine Initiative bestand darin, mit maßgeschneiderten Förderprogrammen und umfassender Beratung der Landwirte die Wirksamkeit der landwirtschaftlichen Umweltschutzprogramme zu steigern. Diese Pläne können bestehende nationale und EU-weite Pläne ergänzen und so das politische Instrumentarium durch die Berücksichtigung der vor Ort bevorzugten Umweltschutzegebnisse feiner auf die Gegebenheiten abstimmen. Ausgehend von der Annahme, dass idyllische Landschaften und gut erhaltene Natur wichtige Voraussetzungen für den Agrotourismus sind, finanziert eine zweite Initiative die Landschafts- und Flurpflege über Beiträge aus dem Agrotourismus.

### ***NRP und Agglomerationspolitik***

Obwohl die OECD 2002 die Einbeziehung der städtischen Regionen in die NRP empfahl, bleiben die Agglomerationspolitik und die NRP hauptsächlich aus politischen Gründen getrennt. Da die ländlichen und städtischen Gebiete in der Schweiz nah beieinander liegen, ist die Verflechtung der beiden Politiken sehr wichtig. Trotzdem sind die Beziehungen der beiden Regionen manchmal gespannt, weil sie bei der Standortpromotion und der Suche nach Finanzhilfen im Wettkampf stehen. Die NRP und die Agglomerationspolitik überschneiden sich organisatorisch, da für letztere das Bundesamt für Raumplanung (Leitung) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zuständig sind. Obwohl sich die Zielgebiete der Agglomerationspolitik und der NRP generell unterscheiden, können kleine und mittlere Agglomerationen prinzipiell sowohl von der NRP als auch von Modellvorhaben profitieren.<sup>15</sup> Die Modellvorhaben können dazu dienen, die Verflechtung zwischen ländlichen und städtischen Räumen zu untersuchen (Kasten 2.12). Rund acht bis zehn der fünfzig finanzierten Modellvorhaben befassen sich mit dem Thema Stadt/Land. Die Modellvorhaben werden mit NRP-Projekten koordiniert, um Doppelspurigkeit zu vermeiden und den Fortbestand zu gewährleisten.

### **Kasten 2.11. Umweltschutz in der Landwirtschaft und private Finanzierung der Landschaftspflege: das Beispiel Österreich**

#### **Landwirtschaftliche Umweltschutzprogramme auf Gemeindeebene**

Extensive Landwirtschaft steigert den Genuss der Urlauber, die ihre Freizeit in den österreichischen Alpen verbringen, weil sie die Landschaft pflegt. Die Landwirte mähen Gras, erhalten Wege und Strassen, pflegen die Böschungen an Flüssen und Bächen und kümmern sich um das Weideland. Die Landwirte werden normalerweise für diese Leistungen nicht direkt bezahlt, deshalb kann nicht gewährleistet werden, dass sie auch wirklich erbracht werden, ausser aus altruistischen oder ethischen Beweggründen. Da die Zahl der Vollzeitbauern in den Bergregionen schnell abnimmt, bieten einige Fremdenverkehrsorte in Österreich den Landwirten vor Ort finanzielle Anreize für diese Leistungen. Die Direktzahlen sind öffentliche Ausgaben, ihr Betrag wird von den zuständigen Gemeinderäten festgesetzt. Bei der Zuteilung der Sitz in den Gemeinderäten basieren sich die österreichischen Parteien auf die Bevölkerungsstruktur. Der Tourismus scheint für den erfolgreichen Ausgang der Verhandlungen von großer Bedeutung zu sein. Voraussetzung für erfolgreiche Verhandlungen ist, dass sie die Form von Gewinnen für Hotelbetreiber und Einnahmen durch Kurtaxen annehmen. Den Berechnungen zufolge ist der durchschnittliche Tourist bereit, EUR 0.67 pro Tag zu zahlen. Die kommunalen Umweltschutzprogramme mit einem einheitlichen Entlohnungssystem sind für alle Landwirte verbindlich, die entscheiden, ob sie daran teilnehmen wollen oder nicht. 2000 erhielten die Landwirte im Durchschnitt EUR 241 pro Betrieb oder EUR 34 pro Hektar Ackerland. Die kommunalen Systeme stellen eine wertvolle Ergänzung zu den landwirtschaftlichen Umweltschutzmaßnahmen der EU dar. Eine Anhebung des nationalen Systems um EUR 1 steigert die kommunale Entschädigung um EUR 0.20. Das nationale System scheint den Landwirten keinen ausreichenden Anreiz geboten zu haben, die landwirtschaftlichen Umweltleistungen zu erbringen, da nationale Programme gemeindespezifischen Bedürfnissen nicht Rechnung tragen können.

**Kasten 2.11. Umweltschutz in der Landwirtschaft und private Finanzierung der Landschaftspflege: das Beispiel Österreich**  
(Fortsetzung)

**Finanzierung der Kulturlandschaftspflege in Weissensee durch den Agrotourismus**

Die Gemeinde Weissensee liegt in den Kärntner Alpen und gehört zu den österreichischen Fremdenverkehrsorten, in denen die Landwirtschaft am stärksten mit dem Tourismus verflochten ist. Da die Kulturlandschaft eine wichtige Voraussetzung für die Produktion der touristischen Leistungen ist, wurde ein Landschaftsschutzprogramm erstellt und eine privatrechtliche Arbeitsgemeinschaft (ARGE) gegründet. Die ARGE setzte umfassende Produktions- und Landschaftsschutzrichtlinien fest, die von den Landwirten befolgt werden müssen, wenn sie für ihre kulturlandschaftsschützenden Leistungen bezahlt werden wollen. Mit einer Reihe von Kriterien werden die objektiven Anbauschwierigkeiten des Betriebs bestimmt und in ein Punktesystem umgewandelt. Die dem einzelnen Landwirt zustehende Entschädigung wird berechnet, indem die bebauten Hektar Land mit den Punkten multipliziert werden. Um Anspruch auf Zahlungen zu haben, muss der Landwirt des Weiteren bestimmte Regeln hinsichtlich Viehdichte, Verbot chemischer Düngemittel, etc. beachten. Alle 26 Landwirte der Gemeinde Weissensee nahmen am Programm teil. Sie erhielten im Durchschnitt EUR 1 677. Das Landschaftsschutzprogramm wird über Zahlungen der Urlauber finanziert, die in diesem Gebiet übernachten. Rund 5% der Kurtaxe geht direkt an die ARGE zur Entschädigung der Pflege der Kulturlandschaft. 2001 belief sich der Betrag auf EUR 25 500. Die ARGE erhielt zusätzliche Mittel in Höhe von EUR 18 100 aus dem Gemeindehaushalt.

*Quelle:* OECD (2008), *OECD Rural Policy Reviews: Netherlands*, OECD Publishing, Paris.

### Kasten 2.12. Überblick über die schweizerische Agglomerationspolitik

Die Schweiz führte die Agglomerationspolitik Ende 2001 ein. Als Grundlage diente der neue Artikel 50 der Bundesverfassung, der den Bund dazu zwingt, bei seinem Handeln Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete zu nehmen. Ziel der Agglomerationspolitik ist die Erhaltung der wirtschaftlichen Attraktivität und der hohen Lebensqualität, die polyzentrische Stadt- und Agglomerationsentwicklung sowie die Siedlungsentwicklung nach innen und die Strukturierung der städtischen Gebiete. Es gibt 50 statistisch definierte Agglomerationen, die in große (mehr als 1 Million Einwohner), mittlere und kleine Agglomeration (20 000 Einwohner) gegliedert werden.

Die Agglomerationspolitik verfügt über einen Haushalt von CHF 11 Millionen und setzt drei Planungsinstrumente ein.

Erstens setzt jede Agglomeration ihren räumlichen Perimeter fest (der nicht mit der statistischen Agglomerationsdefinition übereinstimmen muss) und konzipiert ein **Agglomerationsprogramm**. Dieses relativ neue Instrument soll die Zusammenarbeit und Koordination zwischen Kantonen, Städten und Gemeinden erleichtern. Die Teilnehmer bestimmen gemeinsam die Herausforderungen, setzen Prioritäten und lösen die Probleme zwischen den administrativen Einheiten. Zur Förderung dieses Instruments übernimmt der Bund einen Teil der Kosten des Agglomerationsverkehrs. Die Mitfinanzierung ist allerdings an inhaltliche Mindestanforderungen im Bereich Siedlung, Verkehr und Umwelt gebunden. Bund und Trägerschaft der Agglomeration schließen Leistungsvereinbarungen ab, welche die Beitragszahlung durch den Bund sowie die Realisierung bzw. Umsetzung der Projekte und Maßnahmen durch die Agglomerationsträgerschaft für die betreffende Periode sicherstellen. Der Bund übernimmt 30 bis 50% der Gesamtkosten auf der Basis einer Bewertung des Agglomerationsprogramms.

Zweitens kommen die Agglomerationen in den Nutzen des **Infrastrukturfonds** (insgesamt CHF 20.8 Milliarden über 20 Jahre, inkl. CHF 6 Milliarden für Agglomerationsverkehrsprojekte). Die Finanzierung über diesen Fonds setzt ein Agglomerationsprogramm voraus. Bislang wurden hauptsächlich Verkehrsvorhaben gefördert (z.B. die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, dringende Agglomerationsverkehrsprojekte und Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen). Ab 2011 sollen die Engpassbeseitigung beim bestehenden Nationalstrassennetz und Infrastrukturen für den öffentlichen und privaten Agglomerationsverkehr im Mittelpunkt stehen.

### Kasten 2.12. Überblick über die schweizerische Agglomerationspolitik (Fortsetzung)

Das dritte Planungsinstrument ist ein Fonds zur Unterstützung der **Modellvorhaben**. Der Bund trägt drei bis sechs Jahre lang jährlich bis zu CHF 500 000 zu innovativen Projekten bei. Seit 2002 wurden mehr als fünfzig Vorhaben gefördert. Die meisten fokussieren auf Zusammenarbeit in Agglomerationen, Städtenetzen und Metropolitanräumen. In einigen Fällen konzipierten die Akteure im Rahmen der Modellvorhaben Agglomerationsprogramme, um Zugang zum Infrastrukturfonds zu erhalten. Das entspricht dem Fazit des OECD-Berichts 2002, demzufolge „die Hauptprobleme der Agglomerationspolitik des Bundes eher institutioneller als finanzieller Art sind. Sie betreffen hauptsächlich eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Städten über Partnerschaften mit dem Ziel im gesamten Metropolitanraum öffentliche Dienste zu erbringen“.

*Quellen:* Tobler, G. (2004), „Agglomeration Policy in Switzerland“, in *Spatial Planning in Switzerland*, Bericht des 40. Weltkongresses der ISOcARP – International Society of City and Regional Planners in Geneva; Tobler, G. (2009), „Federal Agglomeration Policy“, Präsentation für die OECD-Mission, November 2009; SECO (2009), „Etude de monitoring OCDE 2010, Nouvelle politique régionale : Rapport general“, Mai 2009; OECD (2002), *OECD Territorial Reviews: Switzerland*, OECD Publishing, Paris, S.144; OECD-Befragung, 2009.

### Kasten 2.13. Agglomerationsprogramme

Die Kantone und Agglomerationen sind in der Bestimmung der Inhalte des Agglomerationsprogramms grundsätzlich frei. Die Programme können sich auf alles beziehen, von Siedlung und Verkehr bis hin zu politischen Fragen wie Eingliederung von Ausländern, Bildung, Gesundheit, Jugend, Kultur, Sicherheit, soziale Anliegen, Sport, Tourismus und Standortpromotion. Die Agglomerationsprogramme der ersten Generation fokussieren jedoch hauptsächlich auf Siedlung und Verkehr fokussiert. Sie stellen die Voraussetzung für die Mitfinanzierung aus dem Infrastrukturfonds (Hardware, grundlegende Infrastruktur). Auf dieser Grundlage visieren die Projekt im Rahmen der Regionalpolitik die Stärkung des regionalen Wirtschaftspotenzials (Software, zwischen Unternehmen, vorwettbewerblich) an und fördern die Mehrwertschöpfung.

### Kasten 2.13. Agglomerationsprogramme (Fortsetzung)

Im April 2009 veranstalteten das ARE und das SECO eine Tagung mit dem Thema „Erfahrungsaustausch Agglomerationspolitik und Neue Regionalpolitik (NRP): Neue Möglichkeiten für die Raumentwicklung“, in deren Rahmen kleine und mittlere Agglomerationen unter Bezugnahme auf vier konkrete Fallbeispiele ihre Erfahrungen mit den beiden sich überschneidenden Politiken beschrieben (SECO & ARE, 2009).

- In Castione-Bellinzona wird die Wirtschaftstätigkeit über interdisziplinäre Ansätze (Standortförderung) entwickelt. Die Raumplanung (Richtplan und Bebauungsplan) schafft die räumlichen Voraussetzungen, die Agglomerationsprogramm ermöglicht die Planung und Finanzierung der Infrastruktur durch den Infrastrukturfonds, und die Regionalpolitik trägt zur Wettbewerbsfähigkeit des Entwicklungspols und seines funktionalen Raums bei (Zusammenarbeit zwischen Zentrum und Randregionen).
- Im Kanton Luzern ergänzen sich das Agglomerationsprogramm und die NRP bei der Stadt-Land-Entwicklung. Der ländliche Raum profitiert von der höheren Attraktivität der urbanen Zentren und der Entwicklungsrichtungen (Agglomerationspolitik, Modellvorhaben, etc.), da er von der Stadt neue Impulse erhält (im Rahmen der NRP, Tourismusförderung, etc.).
- Im Kanton St. Gallen laufen fünf Landes- bzw. Kantonsgrenzen überschreitende Agglomerationsprogramme, die sich hauptsächlich auf die Regionalpolitik (Kanton) beziehen. Die Trägerschaften der Agglomerations- und Regionalpolitik werden gerade neu organisiert. Die sich überschneidenden Vorhaben betreffen hauptsächlich Arbeitsplätze und integrierte Standortförderung.
- Der Kanton Waadt nimmt an fünf interkantonalen und grenzüberschreitenden Agglomerationsprogrammen teil. Zwei davon (Agglo franco-valdo-genevoise und Lausanne-Morges) gehören nicht in das Wirkungsgebiet der NRP (Yverdon, Vevey-Montreux, Aigle-Monthey). Das Beispiel Yverdon: Die Agglomerationspolitik, die über die Stadt- und Verkehrsplanung die Wettbewerbsfähigkeit von Yverdon (Infrastrukturfonds) garantiert, passt zur NRP, die durch die Ausschöpfung des Potenzials von Industrie, Gewerbe und Hochschulen Yverdon als Wirtschaftszentrum stärkt.

Die Agglomerationspolitik konzentriert sich eher auf die Bereitstellung der Infrastruktur als auf die Schaffung von wirtschaftlichen Synergien zwischen städtischen und ländlichen Räumen. Da mehrere intermediäre Kantone auf traditionelle Sektoren mit niedrigem Innovationsniveau spezialisiert sind, wird hier eine wertvolle Gelegenheit verpasst, die

Produktivität zu steigern. Gegenwärtig gibt es keine Mechanismen zur Förderung der Spillover-Effekte von Hightech-Bereichen, die in den städtischen Gebieten vorwiegen, auf andere Regionen in der Schweiz (vgl. drittes Kapitel).

Die polyzentrische Entwicklung ist ein wichtiges Element bei der Verflechtung der Agglomerationspolitik und der NRP. Das Konzept beruht auf der historischen Besiedlung der Schweiz, die von einem Netz aus kleineren und grösseren Städten überzogen ist, und auf dem schweizerischen Föderalismus. In den 1960ern und 1970ern prägten die Schweizer Raumplaner das Leitbild der dezentralen Konzentration, das auf einem hierarchisch aufgebauten, statischen Ansatz der Raumplanung basiert (wie das ehemalige IHG). Ab 1996 förderte das Prinzip des „Städtenetzes Schweiz“ die dynamische Vernetzung der Städte. Der Plan wurde jedoch nie konkretisiert und verschwand wieder in einer Schublade. Der Polyzentrismus bezeichnet Metropolitanregionen, Agglomerationen, Städtensetze oder räumlich einheitliche Gebiete (z. B. Arc Jurassien), die aus mehreren miteinander verbundenen Zentren bestehen. Es handelt sich nicht darum, polyzentrische Räume durch Verordnungen zu schaffen, sondern die Ausbildung polyzentrischer Strukturen mit konkreten Maßnahmen zu fördern (ARE, 2009):

- Mehrere Modellvorhaben im Bereich der Agglomerationspolitik konzentrierten sich auf die Organisation polyzentrischer Strukturen. Jetzt soll die Finanzierung dieser Modellprojekte gestärkt werden.
- Mehrere Agglomerationsprogramme konzentrierten sich ausdrücklich auf die Schaffung städtischer Netzwerke. Die im Kanton Neuenburg angekündigte Finanzierung von TransRUN ist ein ausgezeichnetes Beispiel für die konkrete Förderung des Polyzentrismus durch den Bund (Kasten 2.14).

#### Kasten 2.14. *Réseau urbain neuchâtelois (RUN)*

Das *Réseau urbain neuchâtelois (RUN)* ist ein 2006 gegründeter Verband aus Akteuren der verschiedenen Ebenen mit dem Ziel, die Entwicklungsstrategie des Kantons Neuenburg umzusetzen. Er umfasst den Kanton Neuenburg und acht Gemeindegruppen (drei Agglomerationen und fünf Regionen). Das RUN wird von einem Exekutivausschuss geleitet und hat seinen Sitz in Chaux-de-Fonds.

### Kasten 2.14. *Réseau urbain neuchâtelois (RUN)* (Fortsetzung)

Die kantonale Entwicklungsstrategie aus dem Jahr 2004 verfolgt breit angelegte Zielsetzungen in mehreren Bereichen, die jeweils von drei etwas enger gefassten Zielen begleitet werden: *i)* Aussenbeziehungen: Promotion des Kantons und seiner Vorzüge im Ausland; *ii)* Wirtschaftsförderung zur Ansiedlung von Unternehmen und Nutzung der Industriebrachen; *iii)* Verkehrsanbindung: Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel; *iv)* städtische Gebiete: Schaffung eines starken Städteternetzes; und *v)* ländliche Räume: Erhaltung und Stärkung der ländlichen Regionen, Anerkennung der wichtigen Verflechtung Stadt/Land.

Die Strategie wird im Rahmen der Raumplanung, der NRP und der Agglomerationspolitik umgesetzt. Das RUN vereint die letzten beiden und ist in dieser Hinsicht einzigartig in der Schweiz. In Bezug auf die NRP ist das Ziel, institutionelle Reformen in Gang zu setzen, Neuenburg als mikro-technischen Pol zu stärken, das Energiepotenzial vor Ort auszubauen, die Landwirtschaft zu diversifizieren und den Kanton als Urlaubsziel zu bewerben. Der Bund stellte Finanzhilfen in Höhe von CHF 3.5 Millionen und Darlehen in Höhe von CHF 14 Millionen bereit, zu denen der Kanton Neuenburg einen Beitrag von CHF 14 Millionen leistete. Die agglomerationspolitischen Maßnahmen konzentrieren sich auf Locle, Chaux-de-Fonds und Neuenburg, die Kommunen des Littoral sowie die französischen Gemeinden Villers-le-Lac und Morteau. Sie umfassen eine Reihe von Vorhaben in Bereichen wie Kultur und Infrastruktur. Ein hervorstechendes Projekt ist die Entwicklung eines Verkehrsnetzes namens TransRUN, das die drei Städte und die umliegenden Gemeinden miteinander verbindet. Der Beitrag des Bundes zu den Investitionen der Agglomeration beträgt 35% (CHF 126 Millionen, davon CHF 96 Millionen für TransRUN).

Die kantonale Entwicklungsstrategie wird mithilfe des kantonalen Richtplans und Leistungsvereinbarungen zwischen den einzelnen RUN-Akteuren umgesetzt. Die Agglomerations- oder regionale Entwicklungsvereinbarung bildet die Grundlage der Zusammenarbeit der acht Gemeindegruppen, Kanton und Bund. Die acht Leistungsvereinbarungen beschreiben die Projektvorgaben und die unbefristete Zusammenarbeit der Parteien (z.B. Kanton und Kommunen). Sie bestimmen die Vorgehensweisen, Richtlinien zur Umsetzung, Finanzierungsmechanismen und Evaluationspflichten. Die Ausarbeitung der acht Vereinbarungen erforderte lange Verhandlungen, in denen die Anliegen der einzelnen Akteure hinsichtlich Entwicklung und Autonomie behandelt werden mussten. Die Autonomie ist ein wichtiges Anliegen der Gemeinden, besonders kleinerer, welche oft meinen, dass die Prioritäten des Kantons nicht mit ihren eigenen übereinstimmen.

*Quellen:* RUN (n.d.), „Organisation“, „Acteurs“, (Website) [www.lerun.ch](http://www.lerun.ch); République et canton de Neuchâtel (2004), „Conception Directrice Cantonale de l'Aménagement du Territoire“; OECD questionnaire (2009) ; OECD-Fragen für die Schweizer Team (2010).

- Das Konzept des Polyzentrismus wird auch dadurch verstärkt, dass dem Infrastrukturfondsgesetz nach Beiträge nur ausgerichtet werden können, wenn die geplanten Infrastrukturen mit der Siedlungsentwicklung gemäss kantonalen Richtplänen abgestimmt sind. In einer polyzentrischen Struktur werden die Zentren und nicht die umliegenden Gebiete gefördert.

Eine verbesserte Koordination oder eine eventuelle Verschmelzung der Agglomerationspolitik und der NRP könnte auf der Grundlage einer engen Zusammenarbeit zwischen Bund, Kanton und Gemeinde erwogen werden. Die 2001 gegründete Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), ist eine Kooperationsplattform für Bund, Kantone und Gemeinden. Sie soll die Konzeption einer gemeinsamen Agglomerationspolitik fördern, den Informationsaustausch erleichtern, die Zusammenarbeit mit Agglomerationen unterstützen und agglomerationsspezifische Probleme behandeln (Tobler, 2009). Die horizontale und vertikale Koordination gehören zu den für die Wettbewerbsfähigkeit wichtigen Themen. 2004 und 2006 veröffentlichte die TAK zwei Berichte über die Kooperation.<sup>16</sup> Im OECD-Bericht aus dem Jahr 2002 wird die TAK als Beispiel für erfolgreiche vertikale Koordination angeführt. Die NRP profitiert jedoch nicht von einer tripartiten Konferenz. Der Ausschluss der wohlhabenden (urbanen) Kantone und Metropolitanräumen aus der NRP bedeutet, dass die Einrichtung eines ähnlichen Gremiums für ländliche Gebiete zu einem Wettbewerb zwischen den beiden Strukturen führen würde. Stattdessen könnte eine tripartite Raumkonferenz gegründet werden, die sowohl ländliche als auch städtische Regionen umfasst. Auf Bundesebene könnte eine formelle Koordination oder eventuelle Verschmelzung der NRP und der Agglomerationspolitik ins Auge gefasst werden.

### ***NRP und Raumplanung***

Die Raumplanung spiegelt die räumliche Zersplitterung der Schweiz wider. Der Verfassung nach gehört die Raumplanung zu den Aufgaben der Kantone. Die Aufgabe des Bundes besteht darin, einen gesetzlichen Rahmen für die Kantone zu schaffen und die Raumpläne der Kantone zu bewilligen. Die Sektoralpolitiken des Bundes müssen auch den Einfluss auf die Raumplanung der Kantone berücksichtigen. Die Kantone verabschieden eigene Raumplanungs- und Baugesetze und einen zehnjährigen kantonalen Richtplan, der die langfristig anzustrebende räumliche Entwicklung im Kanton festhält. Der Richtplan wird vom Bundesrat gebilligt und ist verbindlich. Die Bodennutzungsplanung obliegt dem Kanton, wird jedoch oft an die Gemeinden delegiert. In großen Kantonen wie Zürich, Aargau, Thurgau und Genf übernehmen diese Aufgabe meistens regionale

Planungsverbände, die auf der Basis des kantonalen Richtplans einen regionalen Plan erstellen. Der Rat für Raumordnung (ROR) ist eine 1997 gegründete ausserparlamentarische Kommission, welche den Bundesrat bzw. die für die Regionalpolitik und Raumplanung zuständigen Verwaltungseinheiten des Bundes (SECO und ARE) in grundsätzlichen Fragen der Raumordnungspolitik berät.

Es ist unklar, inwieweit die kantonale Raumplanung systematisch der kantonalen Wirtschaftsförderung untergeordnet ist. Das Hauptproblem für die NRP ist, dass, der Bund, wenn er seine Aufgaben erfüllt, auch an die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gebunden ist. Aus diesem Grund bleibt er auf allen Ebenen – Planung, Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung – dem Raumplanungsgesetz selbst unterworfen. Diese Anbindung an die Anforderungen der Raumplanung bedeutet des Weiteren, dass der Bund bis auf Ausnahmen an die Kantonsgesetze und die darauf beruhenden Planungsstudien gebunden ist (Muggli, n.d.). Die kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme müssen also zusammen mit dem zehnjährigen kantonalen Richtplan erwogen werden. Die harten Infrastrukturen im Rahmen der NRP sind daher der kantonalen Raumplanung untergeordnet, während die Förderung weicher Infrastrukturen (Humankapital, Wissenstransfer) von der Raumplanung kaum betroffen ist.

Eine kohärentere territoriale Entwicklung könnte mit der derzeit in Überarbeitung befindlichen Raumordnung Schweiz erzielt werden. Der *OECD Territorialexamen Schweiz* aus dem Jahr 2002 empfahl bereits eine verstärkte horizontale Koordination der kantonalen Raumplanung. Der Raumentwicklungsbericht, den das ARE im März 2005 publizierte, dient als Ausgangslage für das neue Raumkonzept Schweiz. Bund, Kantone und Gemeinden unterzeichneten 2006 eine Vereinbarung zur gemeinsamen Erarbeitung eines Raumkonzepts, in dessen Rahmen erstmals eine einheitliche Vorstellung als Grundlage für eine koordinierte Raumentwicklungspolitik zwischen allen staatlichen Ebenen erarbeitet werden soll. Das Konzept wird 2011 abgeschlossen, ist allerdings nicht verbindlich. Es stellt zwar einen wichtigen Schritt in Richtung Koordination der drei Ebenen dar, ist jedoch nur politischer Natur. Bei schwierigen Fragen können Kantone gegebenenfalls weiterhin ihren eigenen Weg gehen. Zur vollständigen Umsetzung des Konzepts wäre eine verbindliche Lösung nötig. Die Erfahrung der österreichischen Raumplanungskonferenz unterstreicht die Bedeutung einer verbindlichen Zusammenarbeit zwischen Sektoren und Staatsebenen in der Raumplanung und der Regionalpolitik zur erfolgreichen Bewältigung künftiger strategischer Herausforderungen (Kasten 2.16).

## Kasten 2.15. Raumkonzept Schweiz

### Überblick

Das Raumkonzept Schweiz baut auf einer polyzentrischen, solidarischen und auf lange Sicht nachhaltigen Raumentwicklung in der Schweiz auf. Es basiert auf einem strukturierten Netz aus Städten, die von Metropolitanräumen über Agglomerationen und Städten zu ländlichen Zentren reichen. Das Netz soll den Regionen und Städten ermöglichen, das Problem der Kleinräumigkeit zu überwinden und Funktionalräume zu entwickeln, in denen die städtische und ländliche Entwicklung harmonisch aufeinander abgestimmt ist. Die Umsetzung dieses Projekts setzt auf allen Staatsebenen eine enge Zusammenarbeit zwischen den Sektoren und Regionen voraus.

### Fokus auf Funktionalräumen

Die Metropolitanräume Zürich, Basel, Genfersee und Bern sollen als in das europäische Netz eingebettete Städte, Standorte für internationale Entscheidungsträger, Forschungszentren und kulturelle Drehscheiben die Wirtschaft in der Schweiz antreiben.

Gleichzeitig hat jede Agglomeration und jedes ländliche Zentrum ein eigenes Profil, das sich von den anderen abhebt und sie gleichzeitig ergänzt. Agglomerationen werden eine wichtige ökonomische, kulturelle und soziale Funktion haben und als Zentren die umliegenden Räume mit Dienstleistungen und Waren versorgen. Ländliche Zentren werden als Versorgungsplattformen für die ruralen Gebiete ebenfalls eine Schlüsselrolle spielen. Die wirtschaftliche Stärke der ländlichen Zentren sollte auch in weniger dicht besiedelten und strukturschwächeren Räumen einen hohen Lebensstandard gewährleisten, während die Randgebiete ihre unberührte Naturlandschaften als Naherholungsgebiete bereitstellen.

Die Tourismuszentren in den Alpen werden entweder allein bleiben oder zu einer Wintersportregion vernetzt. Mit ihrer spezifischen Wirtschaftsstruktur und touristischen Anziehungskraft erfüllen sie wichtige zentrale Aufgaben in den dünn besiedelten Alpen.

### **Kasten 2.16. Raumplanung als Koordinationsmechanismus mit der Regionalpolitik in Österreich**

In Österreich sind Regionalpolitik und Raumplanung Sache des Bund, der Länder und der Gemeinden. Da die österreichische Bundesverfassung keine formellen Koordinationsverfahren vorsieht, entwickelte das Bundeskanzleramt informelle Mechanismen. Es ging davon aus, dass Kooperation nicht allein stattfindet, zumindest nicht in ausreichendem Maße, und dass zur Verwaltung der Kooperation Menschen und Gremien nötig sind, die sich mit potenziellen Partnerschaften befassen, Kooperationspartner zusammenbringen, innovative Ideen einbringen und kooperative Vorhaben beratend begleiten.

Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) wurde auf Initiative des Bundeskanzleramtes und der Länder 1971 gegründet und ist ein permanentes Organ von Bund, Ländern und Gemeinden. Sie dient der Kooperation der genannten Gebietskörperschaften in Fragen der Raumordnung und Raumplanung sowie der Regionalpolitik. Heute funktioniert die ÖROK als zentrale Schnittstelle für die Regionalpolitik und den EU-Strukturfonds. Sowohl die Konzeption als auch die strategische Begleitung des Nationalen Strategischen Rahmenplans werden von der ÖROK wahrgenommen.

Das politische Beschlussorgan der ÖROK steht unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und umfasst alle BundesministerInnen und Landeshauptleute, die Präsidenten des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes sowie mit beratender Stimme auch jene der Wirtschafts- und Sozialpartner. Beschlüsse der Raumordnungskonferenz sind einstimmig zu fassen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient sich die ÖROK auf Verwaltungsebene einer Stellvertreterkommission sowie verschiedener Ausschüsse und Arbeitsgruppen, die sich aus Vertretern der Gebietskörperschaften und der Wirtschafts- und Sozialpartner zusammensetzen. Zu den Hauptaufgaben der ÖROK gehört die Veröffentlichung des österreichischen Raumplanungskonzepts, das alle zehn Jahre überarbeitet wird.

Die „Raumszenarien 2030“ wurde 2009 vorgestellt und sind das Ergebnis intensiver Zukunftsforschung eines externen Expertenteams unter der Leitung der ÖROK-Arbeitsgemeinschaft. Sie identifizierten Trends, Herausforderungen und strategische Gelegenheiten und entwickelten einige Raumplanungsszenarien mit dem Zeithorizont 2030. Das Projekt soll das Augenmerk auf künftige regionale Herausforderungen und nötige Maßnahmen lenken und der ÖROK als Grundlage für ein neues österreichisches Raumplanungskonzept und den Ländern, Städten und Gemeinden als Basis für die Sektoral- und Raumentwicklung dienen.

### Kasten 2.16. **Raumplanung als Koordinationsmechanismus mit der Regionalpolitik in Österreich** (*Fortsetzung*)

Gleichzeitig experimentierten das Bundeskanzleramt und die Länder mit unterschiedlichen Ansätzen zu Projektentwicklung, Beratung und Vernetzung auf regionalen und kommunalen Ebenen. Seit Österreichs Eintritt in die EU im Jahr 1995 wurden in den meisten Regionen, die im Rahmen des EU-Strukturfonds gefördert werden können, Regionalmanagementprozesse eingerichtet. Ziel ist es, die Zusammenarbeit bei der Konzeption und Umsetzung der Regionalstrategien zu verbessern. Das Regionalmanagement erfolgt im Rahmen der regionalen Entwicklungsvereine, denen in erster Linie Gemeinden angehören. Die meisten Mittel kommen von den Ländern und werden in manchen Fällen vom EU-Strukturfonds kofinanziert. Die regionalen Verwaltungseinheiten sind sektorenübergreifend und kooperieren z.B. mit LEADER-Aktionsgruppen und territorialen Beschäftigungspakten. Der Verein zur Weiterentwicklung und Unterstützung des Regionalmanagement (RM Austria) besteht seit 2001. Er unterstützt den Erfahrungsaustausch zwischen den 25 Regionalmanagementeinheiten, bildet die RM-Betreuer aus und entwickelt den sektorenübergreifenden Beratungsansatz weiter.

*Quelle:* OECD (2010), *OECD Territorial Reviews: Sweden*, OECD Publishing, Paris.

#### **2.2.4. Strategische Management- und Evaluationskompetenzen aufbauen**

Die vollständige Umsetzung der NRP erfordert einen verbesserten regionalpolitischen Ansatz, wirksamere Evaluations- und Monitoring-Systeme sowie effektivere Anreize für den Kompetenzausbau.

##### *Noch nicht ausgereifter strategischer Ansatz*

Die NRP trägt zu einem strategischen und systemischen Ansatz zur Regionalpolitik bei. Dieser Ansatz könnte jedoch vertieft werden. Die Abstimmung der Prioritäten der nationalen und regionalen Strategien ist wichtig, wenn die verschiedenen regionalpolitischen Instrumentarien auf einen Nenner gebracht werden sollen. Gegenwärtig scheinen die Kantone ihre Entwicklungsstrategie zu konzipieren, indem sie die Themen auflisten (z.B. Innovation, nachhaltige Entwicklung) auflisten, die einerseits von der NRP und andererseits von der Agglomerationspolitik gefördert werden, und sie dann in einem räumlichen Masterplan verbinden. Die Ziele werden auf Programmebene festgesetzt, aber nicht hinsichtlich wirtschaftlicher oder politischer Ziele (z. B. Pro-Kopf-BIP, Wirtschaftswachstum, Beschäftigung,

Bildung, CO<sub>2</sub>-Emission). Die Bemühungen konzentrieren sich auf die Vermeidung von Konflikten zwischen den Prioritäten der einzelnen Politiken (Raumplanung, regionale Agglomerationen), führten jedoch noch nicht zu einer territorialen Entwicklungsstrategie, in der alle diese Elemente gemeinsame Ziele unterstützen. Ferner beteiligen sich wenige Akteure aus dem Privatsektor an den Projekten. So kann die Umsetzung des Ziels, das regionale Wachstum und die Produktionskapazität zu steigern, nicht wirksam gefördert werden.

Auf kurze oder mittlere Sicht ist eine bessere Koordination der Sektoren und Kantone notwendig, da die Instrumente wohl kaum in eine Rahmenpolitik eingebunden werden können. Die Straffung und der effizientere Einsatz der bereits bestehenden Koordinationssysteme sind der Konzeption neuer Mechanismen vorzuziehen. Die Ziele der einzelnen Koordinationsplattformen und die Verteilung deren Aufgaben sind nicht immer klar. Nicht alle haben die für die Ausarbeitung eines strategischen Ansatzes nötige Kompetenz. Diese Kompetenz muss also noch ausgebaut werden. Weitere Vorteile der strategischen Dimension der Politik umfassen: geringeres Risiko, dass die Regionalpolitik unter dem Druck der Regionen mit einem niedrigeren Entwicklungspotenzial wieder zu einer Kompensationspolitik wird, Unterstreichung der starken zugrundeliegenden Logik und damit Legitimierung einer Politik, deren Effizienz immer wieder in Frage gestellt wird, und einfachere Harmonisierung der gegenwärtig sehr unterschiedlichen Modalitäten zur Umsetzung der Regionalpolitik in den Kantonen.

### *Stärkung von Evaluation und Monitoring*

Informationslücken zwischen den Staatsebenen sind unvermeidbar, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung einer komplexen, multisektoralen regionalen Wirtschaftsförderungspolitik. Die Akteure, das Wissen, die Ressourcen, die Behörden und die Mechanismen zur Förderung und Aufrechterhaltung endogenen Wachstums sind auf allen Staatsebenen zu finden, da die Regionalentwicklung eine gemeinsame Aufgabe ist. In Vereinbarungen zwischen mehreren Staatsebenen hängt die Rolle der Indikatoren und Anreize von den Merkmalen der vertraglichen Übereinkunft zwischen den Parteien ab. In der Schweiz, wo Verträge eher beziehungsgebunden sind (die Parteien verpflichten sich im Nachhinein zur Kooperation), werden Indikatoren durch gemeinsame Referenzen, gemeinsame Ziele und gemeinsame Lernprozesse zum Kooperationsaufbau beitragen (OECD, 2010).

Das Programm-Monitoring ist mit den Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen verbunden. In jeder Programmvereinbarung werden die in der Laufzeit der Vereinbarung (vier Jahre) zu realisierenden Ziele festgeschrieben. Die Ziele werden laufend auf der Basis von Indikatoren des Kantons, die in der Programmvereinbarung einfließen, gemessen. Da die Kantone nur den Prozentsatz der Förderung erhalten, zu dem das Ziel umgesetzt wurde, gibt es auch einen finanziellen Anreiz. Das bedeutet, dass in manchen Fällen die Kantone Mittel zurückzahlen müssen, wenn sie das Ziel nicht umgesetzt haben. Es könnte sehr schwierig sein, diese Regel, die noch nie auf die Probe gestellt wurde, in der Praxis anzuwenden.

Vm Bund vorgeschriebene Indikatoren würden als Beschneidung der kantonalen Autonomie gelten, denn Kantone dürfen ihre Strategie zur Umsetzung der regionalpolitischen Ziele selbst konzipieren und umsetzen. Der Bund schreibt also nicht vor, welche Indikatoren die Kantone einsetzen sollen. Die Kantone können selbstständig bestimmen, was und wie oft sie messen wollen.<sup>17</sup> Obwohl Kantone oft dieselben Indikatoren verfolgen, gibt es keine offizielle Definition der Indikatoren. Aus diesem Grund unterscheiden sich die Ansätze der Kantone beträchtlich. Einige benutzen Indikatoren mit Zielen (Wallis), andere nicht. Vierzehn Kantone verwenden das CHMOS-System zur Erfassung der Programmdaten.<sup>18</sup> CHMOS, das von SECO und 15 Kantonen gemeinsam finanziert wird, beruht auf dem österreichischen ATMOS-System. Es dient als kantonales Programmmanagement-Instrument und als Tool für die Jahresberichte der Kantone an den Bund, die Zwischenbilanz 2011 und die Endbilanz 2015 (für die Kantone, die das System einsetzen) (OECD questionnaire, 2009). Es umfasst Beschreibungen, administrative Daten und Indikatorensets für das Monitoring. Die Datenqualität scheint von den Kantonen abzuhängen. Abgesehen von den Berichten an den Bund ist nicht klar, welche Kantone welche Indikatoren verfolgen, und wie sie die so gesammelten Daten einsetzen.

Berichterstattung und Evaluation müssen weiter verbessert werden. Die Kantone müssen dem SECO einen Jahresbericht schicken, in dem sie den Fortschritt der Programmvereinbarung beschreiben. Der Jahresbericht wird von einem Gespräch begleitet, beide zusammen bilden die Grundlage für die Bereitstellung der Mittel.<sup>19</sup> Ferner müssen der Verfassung nach alle Politiken auf ihre Wirksamkeit überprüft werden (OECD, 2010). Eine Zwischenbilanz ist am Ende der ersten vier Jahre zu erstellen (der Laufzeit der Programmvereinbarung), um zu evaluieren, ob die Kantone auf dem richtigen Weg sind und die Programme im Geist der NRP umsetzen. Zu den erwogenen Instrumenten zählen eine SWOT-Analyse und ein Fragebogen, den die Kantone neben dem Fragebogen ausfüllen müssen. Nach Abschluss

des achtjährigen Programmzyklus findet eine endgültige Evaluation statt. Es steht noch nicht fest, wie die Ergebnisse dieser Endbilanz verwendet werden sollen.

Der Einsatz eines Management-Cockpits sollte das jährliche Programm-Monitoring und die periodische Evaluation vereinfachen. Ein Management-Cockpit bezieht sich in der Regel auf die organisierte Präsentation von Schlüsselindikatoren, mit deren Hilfe die Manager den Fortschritt der Umsetzung der Ziele und Vorgaben bewerten können. Beim SECO wird es als internes Steuerinstrument für die regionalpolitische Sektion eingesetzt und bündelt die Daten hinsichtlich Coaching, Monitoring, Berichterstattung, Kontrolle und Evaluation. Es basiert hauptsächlich auf qualitativen Daten, die das SECO bei den NRP-Trägern sammelt und, wenn vorhanden, auf quantitativen Indikatoren. Das Management-Cockpit dient als Plattform für strukturierte Debatten: *i)* Analyse der NRP-Umsetzung und der Realisierungsquote der NRP-Ziele; *ii)* Reflexion und Lernprozesse für das SECO-Team zur Gewährleistung von besserer Begleitung und wirksamerem Monitoring der NRP; und *iii)* Förderung der Kohärenz der Maßnahmen der einzelnen NRP-Akteure. Das Cockpit ist also ein Frühwarnsystem, das eventuelle Abweichungen von den erwarteten Ergebnissen rechtzeitig erkennt.

Evaluation und Monitoring scheinen hauptsächlich auf der Projekt- und Programmebene, weniger systematisch auf der Ebene der Politik als Ganzes eingesetzt zu werden. Auf der Ebene des Bundes bestehen Sorgen hinsichtlich der makroökonomischen Auswirkungen der Politik, die auf niedrigeren Ebenen kaum oder gar keine Beachtung finden. Ziel ist es, die Informationslücke des Bundes in Bezug auf die Wirtschaft in den NRP-Zielgebieten zu schließen. Den Kern des Monitorings bilden zehn Wirtschaftsentwicklungs-Indikatoren, die von suprakantonalen Regionen, Kantonen und MS-Regionen präsentiert werden.<sup>20</sup> Die zehn Indikatoren wurden aufgrund der Tatsache ausgewählt, dass sie endgültige Auswirkungen (gegenüber Ergebnissen und Outputs) darstellen, und dass die Daten auf Gemeindeebene erhältlich sind.<sup>21</sup> Die Jahreskonferenz 2010 für Ausrichtung 3 wird sich damit befassen, wie die Kantone diese Daten zur Konzeption eines zweiten Vierjahresprogramms einsetzen können, das den Bedürfnissen der Regionen besser entspricht. Wenn die Kantone und ihre Regionen funktionale Wirtschaftsräume besser erfassen, die Verflechtungen verstehen und Interventionen konzipieren sollen, die über die Kantongrenzen hinausgehen, müssen diese Kompetenzen ausgebaut werden.

Die Schweiz könnte auf der Erfahrung der EU hinsichtlich der Evaluationspartnerschaften aufbauen. Die makroökonomische Auswirkung der Kohäsionspolitik wird partnerschaftlich evaluiert. Die Mitgliedstaaten

sind für die Evaluation *ex ante* und die Europäische Kommission für die Evaluation *ex post* zuständig. Die Europäische Kommission tritt dafür ein, dass Monitoring und Evaluation bereits im Vorfeld der Programmkonzeption berücksichtigt werden. So rücken die Ergebnisse der Politik stärker in den Vordergrund. Politische Entscheidungen, die auf Fakten beruhen, können maßgeblich die Wirkung der Kohäsionspolitik maßgeblich verbessern. Das erfordert eine starke Monitoring- und Evaluationskultur und die Bereitschaft, in Partnerschaften zu lernen.

### *Effektivere Anreize für Kompetenzausbau*

Die effektive Umsetzung der NRP auf subnationaler Ebene erfordert viele Fertigkeiten und umfassendes Wissen. Die direkte technische Unterstützung durch den Bund in Antwort auf Jahresberichte oder über technische Kontakte ist begrenzt. Regiosuisse, die nationale Netzwerkstelle für Regionalentwicklung besteht aus drei Privatunternehmen, wurde 2008 gegründet und ist mit der Umsetzung der Ausrichtung 3 beauftragt. Regiosuisse stellt praxisbezogene Aus- und Weiterbildungslehrgänge für Mitarbeitende im Regionalmanagement bereit, sammelt praxisrelevantes Wissen, entwickelt es in Zusammenarbeit mit den im Bereich tätigen Personen weiter, macht es einem breiteren Publikum zugänglich und vernetzt die Hauptakteure der Regionalpolitik. Zu Angebot und Services der Netzwerkstelle zählen ein Webportal, eine Telefon-Hotline, Regionalmanagement-Kurse, Wissensgemeinschaften, Medieninformation und ein Forschungsnetz zur Stärkung der Beziehungen zwischen Forschung und Praxis. Die meisten Kantone nehmen an Regiosuisse teil, obwohl sie es nicht müssen. Die Umsetzung der NRP ist nicht in allen Kantonen gleich. Bei den im November 2008 geschlossenen Programmvereinbarungen haben einige bereits den Großteil ihrer Fördermittel ausgegeben, während andere eben erst mit der Umsetzung beginnen. Einige Kantone hatten Schwierigkeiten, ihr NRP-Programm zu konzipieren und umzusetzen. Andere brauchten mehr Zeit als erwartet, um neue Gesetze zu verabschieden. Wieder andere mussten auf die Gewährung der kantonalen Kredite warten, wurden mit Fragen zur Kosten-Nutzen-Analyse konfrontiert, mussten veraltete regionale Strukturen ersetzen und gleichzeitig innovative Projekte starten oder hatten nicht die nötigen Kompetenzen, um Entscheidungen hinsichtlich des Einsatzes des NRP-Instrumentariums zu treffen.

Die Kompetenzen zur Umsetzung der NRP sollten auf allen Staatsebenen ausgebaut werden, damit die regionale Wirtschaftsförderung als wahrhafte Partnerschaft und nicht als gemeinsame Aufgabe im technischen Sinn aufgefasst wird. Erstens sollten die Evaluationskriterien des Bundes klar dargestellt und veröffentlicht werden, bevor die Kantone

ihre Umsetzungsprogramme vorlegen. Zweitens sollte es allen Akteuren klar sein, dass die Programmvereinbarungen die Übereinstimmung der Verantwortung der Teilnehmer an subnationalen Programmen mit der NRP-Logik sicherstellen und als Lern-Tool für die Verbreitung der besten Verfahren dienen. Drittens sollte das Monitoring-System nicht nur bestimmen, ob die Programmumsetzung den NRP-Grundsätzen entspricht, sondern auch, wo es an Kompetenzen zur Umsetzung mangelt, z.B. mithilfe eines Kompetenzindicators, der die Kernindikatoren ergänzt. Viertens könnten die Fortbildungsmaßnahmen von Regiosuisse auf der Basis einer Bedarfsanalyse weiter ausgebaut werden. Die Berücksichtigung internationaler und interkantonalen Erfahrungen sollte über Fallbeispiele, Partnerschaften, Besichtigungen und die kontinuierliche Teilnahme an internationalen Netzwerken wie INTERACT und ESPON, an denen SECO und ARE teilnehmen.

### 2.3. Fazit

Die Kohärenz könnte durch eine verbesserte formelle Koordination der NRP und der Agglomerationspolitik sowie der NRP und der Landwirtschaftspolitik (mit dem Ziel, letztere im breiteren Rahmen der ländlichen Politik zu positionieren) untermauert werden. Die Unterstützung des Bundes der kantonalen Wirtschaftsförderungsstrategien, die den Rahmen für die integrierte Wirtschaftsentwicklung der ländlichen und städtischen Regionen über die Raumplanung hinaus bildet, könnte wertvoll sein. So könnte auch die Raumplanung der Wirtschaftsentwicklung dienen statt umgekehrt. Die Auswirkung von Steuererleichterungen sollte evaluiert werden, um zu bestimmen, ob sie wirklich Unternehmen anziehen oder ob sie nur Unternehmen belohnen, die sich ohnehin an diesem Standort niedergelassen hätten.

Verstärkte Anreize für interkantonale Koordination würden die Identifikation und die Intervention in suprakantonalen Funktionalräumen erleichtern. Gegenwärtig übernimmt ein einziger Kanton die Verantwortung für interkantonale Initiativen. Die Bereitstellung von Mitteln hat sich als ungenügender Anreiz erwiesen. Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel und die technische Unterstützung durch den Bund zur Identifikation von Funktionalräumen und zur Konzeption grenzüberschreitender Interventionen könnten stärkere Impulse geben. Ein Mechanismus für die Zuweisung von Mitteln an eine gemeinsame Trägerschaft, eventuell nach dem Muster der Agglomerationsprogramme, könnte erwogen werden. Der Bund könnte als Netzknoten die Erkenntnisse der kantonalen „Politiklabors“ hinsichtlich Koordination der Akteure in Funktionalräumen sammeln und verbreiten. Veröffentlichte Beispiele erfolgreicher Zusammenarbeit im Rahmen der

regionalen Wirtschaftsentwicklung könnten als Beweis dienen, dass regionale Lösungen ein produktiverer Ansatz sind und eine Alternative zur Kompetenzabgabe an den Bund darstellen. Der Bund könnte die Evaluation der Strategien zur Wirtschaftsförderung in kantonsübergreifenden Funktionalräumen finanzieren. Diese Informationen könnten über Regiosuisse und die Kantonskonferenzen verbreitet werden.

Obwohl gegenwärtig im Monitoring keine Sanktionen vorgesehen werden sollten, könnten Anreize mit der Produktion wertvoller Informationen und der Präsentation guter Praktiken (Reputationseffekt) verbunden werden. In der Regionalpolitik gibt es bereits Beispiele für begleitende Indikatorsysteme mit Belohnungen oder Strafen, aber ihre Wirksamkeit konnte nicht klar bewiesen werden (OECD, 2010). Da der Bund bereits Schwierigkeiten hat, Informationen für das Monitoring zu sammeln, könnte die Einführung von Sanktionen die Kantone dazu veranlassen, noch weniger Daten zu liefern. Stattdessen könnten die Indikatorsysteme verfeinert werden, damit der Bund die Kantone und Regionen besser technisch unterstützen kann. Der Bund weiss nicht genau, welche Indikatoren am aussagekräftigsten und daher zu beobachten sind. Die Daten aus der ersten Monitoring-Periode (2008-2011) sollten daher dazu dienen, das Monitoring-System zu verfeinern und die mit den Jahresberichten verbundenen Kernindikatoren zu definieren. Der Bund kann gute Praktiken über Regiosuisse erkennen und belohnen und so auch den Wettkampfgeist der Kantone erwecken.

## Anmerkungen

1. Die Beschreibung des räumlichen Wirkungsbereichs der NRP stammt von der Website der Regiosuisse ([www.regiosuisse.ch](http://www.regiosuisse.ch)), letzter Zugriff Februar 2010.
2. Die Teilnahme der Kantone an der Ausarbeitung des Mehrjahresprogramms beruht auf dem Bundesgesetz über Regionalplanung vom 6. Oktober 2006 (Abschnitt 3, Artikel 14, Absatz 3). Die Zusammenarbeit erfolgte über eine Arbeitsgemeinschaft auf Vertretern des SECO und kantonalen Finanzministern. Ein externer Partner wurde mit der technischen und wissenschaftlichen Unterstützung beauftragt.
3. Solothurn und Zug beschlossen, nicht teilzunehmen, Genf nimmt am INTERREG-Programm teil.
4. Weitere detaillierte Beispiele für institutionelle Mechanismen finden sich in OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing, Paris; und OECD (2009), *Regions Matter*, OECD Publishing, Paris.
5. Sie umfasst die Kantone Aargau, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Zug und Zürich, die Städte Winterthur und Zürich sowie viele Privatunternehmen von Großbanken bis hin zu Rechtsanwaltskanzleien.
6. Die CDEP-SO ist auch der Partner des SECO bei interkantonalen Wissens- und Technologietransferprojekten für KMU (Alliance und Platinn), in Zusammenarbeit mit KTI, der Förderagentur für Innovation des Bundes. Eine Untergruppe befasst sich mit Regionalpolitik.
7. Gemessen mit einer Dummy-Variable, die das Bestehen einer gemeinsamen Grenze zwischen einem Kantonspar angibt und der räumlichen Entfernung zwischen den Kantonshauptstädten.
8. Bochsler zufolge ist die räumliche Entfernung (zwischen Hauptstädten) für Gesundheit und Sozialversicherung wichtig, während gemeinsame Grenzen keine Rolle spielen. Der Zugang zu Dienstleistungen in der Nähe des Wohnortes hat große Bedeutung. Eine gemeinsame Sprache ist vor

allem dort relevant, wo Sprache eine wichtige Aufgabe zukommt (Bildung, Wissenschaft, Kultur). In den welschen Kantonen scheinen stärkere Beziehungen zu bestehen als in den deutschsprachigen. Weitere Faktoren wie die Grösse der Kantone und politische Differenzen zwischen den Kantonen liefern kaum Erklärungen für interkantonale Zusammenarbeit in Anwesenheit der oben genannten Faktoren. Schliesslich gibt es Anzeichen für einen abnehmenden Grenznutzen der interkantonalen Vereinbarungen: Je mehr Vereinbarungen in Kanton abgeschlossen hat, desto weniger versucht er, weitere Vereinbarungen abzuschließen, während isoliertere Kantone wie z.B. der Tessin viel aktiver danach streben sich zu vernetzen.

9. Interkantonale Konkordate werden generell von der kantonalen Exekutive abgeschlossen. Die Kantonsparlamente müssen sie genehmigen, aber sie können die Konkordate nicht so beeinflussen wie die Kantonsgesetze. Einige Konkordate müssen sogar über eine Volksabstimmung angenommen wurden. Wenn die Exekutive zu schnell vorgeht, oder die interkantonale Vereinbarung zu umfassend ist, könnte es schwierig sein, die Zustimmung des Parlaments oder des Volks zu erhalten. Das ist weniger problematisch bei Fragen oder Projekten auf niedrigerer Ebene, die nicht besonders teuer sind, während Konkordate, die kantonale Gesetze aufheben oder viel kosten, eher zu Schwierigkeiten führen.
10. Obwohl die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf Kantonsebene ihrem Wesen nach horizontal ist, schafft die aussenpolitische Dimension auch eine wichtige vertikale Beziehung. Der Bundesverfassung nach müssen die offiziellen Beziehungen zwischen Kantonen und ausländischen Staaten über den Bundesrat laufen, der Vereinbarungen auf Wunsch und im Namen des oder der Kanton(e) aushandelt, unterzeichnet und ratifiziert. Der Kanton ist also Vertragspartner und an die Vereinbarung gebunden. Die grenzüberschreitenden Vereinbarungen der Kantone dürfen sich nur mit Angelegenheiten befassen, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen, und sind den Vereinbarungen des Bundes untergeordnet.
11. Die gemeinsame Beratungskommission für regionale Probleme zwischen dem Kanton Genf und den französischen Departements Ain und Haute-Savoie.
12. Die deutschschweizerische Regierungskommission für grenzüberschreitende Kooperation am Oberrhein.
13. Die für die regionale Förderung zur Verfügung stehenden Beträge sind nicht nur auf nationaler, sondern auch auf kantonaler Ebene sehr niedrig. Im Kanton Bern entfällt gerade 1% des Kantonshaushalts auf die Regionalpolitik.

14. Das entspricht auch den Zielen der Programmvereinbarungen für den Zeitraum 2008-2011 (Regiosuisse, n.d.a).
  - Tourismus (27.3%): Konzentration auf Entwicklung touristischer Produkte und Dienstleistungen sowie auf Auf- und Ausbau touristischer Kooperationen.
  - Industrie und Gewerbe (24.6%): Schwergewicht auf Wissenstransfer bzw. Wissensmanagement sowie auf Auf- und Ausbau von Kooperationen.
  - Regionalmanagement/Kooperationen (19.8%): Stärkung der Kooperationen unter Gemeinden, Regionen und Kantonen sowie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.
  - Standortentwicklung und -aufwertung (13.6%).
  - Agrarwirtschaft (7.7%).
  - Inwertsetzung natürlicher Ressourcen (6.8%).
  - Bildung und Gesundheit (1.7%).
15. Es gibt eine gewisse administrative Koordination zwischen der Agglomerationspolitik und der NRP, da zwei Mitarbeitende des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vertreten sind (Tobler, 2009).
16. Für weitere Informationen siehe: Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), „Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen“, Bericht der tripartiten technischen Arbeitsgruppe vom 29. Mai 2006, und „Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration“, Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz vom 24. Juni 2004 und Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe vom 1. März 2004, unter [www.tak-cta.ch/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=62&Itemid=82](http://www.tak-cta.ch/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=82).
17. Der gegenwärtige Ansatz des Bundes beruht auf der Annahme, dass ein sehr strenges Monitoring-System die Kantone hindern würde, eigene Ideen zu finden, und so die Innovation in einem Umfeld unterdrücken würde, in dem noch niemand weiss, wie die NRP am besten umgesetzt wird. Das frühere Indikatorsystem war sehr umfassend und generierte viele Informationen, die jedoch bei der Konzeption der Politiken oder der Entscheidungsfindung keine Berücksichtigung fanden
18. Die grössten und die kleinsten Kantone setzen CHMOS aus unterschiedlichen Gründen nicht ein. Die grössten verfügen über die

nötigen Kompetenzen, um die Projekte auch ohne CHMOS zu implementieren. Die kleinsten können sich CHMOS wegen ihres Haushalts und der geringen Anzahl von Projekten nicht leisten.

19. 2008/2009 stellte der Bund die in den Programmvereinbarungen vorgesehenen Mittel zu Verfügung. Nach Erstellung der Jahresberichte 2008 setzten einige Kantone 2009 die beantragen Beträge herab.
20. Die MS-Regionen entsprechen nicht den Regionen, mit denen sich die Regionalmanager befassen, aber sie sind nicht weit davon entfernt.
21. Die zehn Indikatoren sind: Arbeitsplätze/Beschäftigungsentwicklung, neu entstandene Arbeitsplätze, neu gegründete Unternehmen, Pro-Kopf-BIP, Produktivität verschiedener Sektoren und Branchen, Arbeitslosenquote, Bevölkerung (Wachstum und Wanderungssaldo), Bundessteuererträge pro Einwohner (Indikator für Reichtum in den Regionen und von Region zu Region vergleichbar), Entwicklung von Wohnungsbestand, Logiernächte in der Hotellerie, Bettenauslastung in der Hotellerie.

## *Bibliographie*

- Bochsler, D. (2008), „A QAP Network Analysis of Intergovernmental Co-operation between Swiss Cantons“, in T. N. Friemel, *Why Context Matters: Applications of Social Network Analysis*, Wiesbaden, S. 143-159.
- Bochsler, D. (2009), „Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Cooperate with Each Other“, *Regional and Federal Studies*, Vol. 19, No. 3, S. 349-370.
- Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006 (Stand am 1. Januar 2008).
- EPRC (2009), „Stellenwert der ‚place-based‘ policy für die Standortförderungs politik des SECO“, Abschlussbericht an das SECO.
- Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten (n.d.), „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Schweiz“, „Rechtsgrundlagen“, „Grenzüberschreitende Regierungskommissionen“, „Organismen und Euroregionen“, letzter Zugriff im Februar 2010, [www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/scoop.html](http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/scoop.html); [www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/scoop/sccom/scoorg.html#ContentPar\\_0052](http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/scoop/sccom/scoorg.html#ContentPar_0052).
- Kirchgässner, G. (2007), „Swiss Confederation“, in A. Shah, *A Global Dialogue on Federalism, Volume 4: The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Studies*, McGill Queens University Press, S. 317-343, letzter Zugriff im Februar 2010, [www.forumfed.org/libdocs/Global\\_Dialogue/Book\\_4/BK4-en-ch-Kirchgassner.pdf](http://www.forumfed.org/libdocs/Global_Dialogue/Book_4/BK4-en-ch-Kirchgassner.pdf).
- Landolf, U., S. Neidhart, W. Boss (n.d.), „5.3 Recent Tax Reforms Boost Switzerland’s Attractiveness as a Business Location“, Swiss American Chamber of Commerce, letzter Zugriff im Februar 2010, [www.amcham.ch/publications/downloads/2008/corporate\\_tax\\_reform.pdf](http://www.amcham.ch/publications/downloads/2008/corporate_tax_reform.pdf).

- Muggli, R. (n.d.) „Spatial Planning in Switzerland: A Short Introduction“, übersetzt von Margaret Coffey, Association suisse pour l'aménagement national VLP-ASPAN, letzter Zugriff im März 2010, [www.vlp-aspan.ch/files/documents/landusech.pdf](http://www.vlp-aspan.ch/files/documents/landusech.pdf).
- OECD (2002), *OECD Territorial Reviews: Switzerland*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009), „Reforming Fiscal Relations Switzerland: The New Fiscal Equalisation Framework (Draft Note)“, COM/CTPA/ECO/GOV(2009)14, OECD, Paris.
- OECD (2010), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- Regiosuisse (n.d.a), „Räumlicher Wirkungsbereich der NRP“, letzter Zugriff im Februar 2010, [www.regiosuisse.ch/regionalpolitik/raeumlicher-wirkungsbereich?set\\_language=de](http://www.regiosuisse.ch/regionalpolitik/raeumlicher-wirkungsbereich?set_language=de).
- Regiosuisse (n.d.b), Kantone setzen Schwerpunkte bei Industrie, Gewerbe und Tourismus, letzter Zugriff Februar 2010, [www.regiosuisse.ch/docs/publikationen-publications-pubblicazioni/kantonale-schwerpunkte-2008-2011.pdf](http://www.regiosuisse.ch/docs/publikationen-publications-pubblicazioni/kantonale-schwerpunkte-2008-2011.pdf).
- SECO & ARE (2009), „Monitoringbericht 2009, NRP“, Mai 2009.
- Tobler, G. (2009), „Federal Agglomeration Policy“, Präsentation für die OECD-Mission, November 2009.



**From:**  
**OECD Territorial Reviews: Switzerland 2011**

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/9789264092723-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2011), "Die Neue Regionalpolitik in der Schweiz", in *OECD Territorial Reviews: Switzerland 2011*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264096868-5-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).