

Einführung der NRP – Lehren für die nächste Periode

Die Neue Regionalpolitik des Bundes (NRP) ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Der Übergang zwischen bisheriger und neuer Regionalpolitik verlief nicht nahtlos. Warum das so war und welche Erkenntnisse sich daraus ergeben, wird im nachfolgenden Artikel dargestellt.

Thomas Egger, SAB, Seilerstrasse 4, 3001 Bern

Vorausschauende Planung

Die Einführung der Neuen Regionalpolitik stand unter einem hohen Zeitdruck. Das neue Bundesgesetz und das dazugehörige Mehrjahresprogramm wurden bundesseitig erst im Verlaufe des Jahres 2008 verabschiedet. Einige Kantone wie Bern und Graubünden haben frühzeitig von sich aus reagiert und die nötigen Reformen in die Wege geleitet. Andere Kantone haben abgewartet, bis die Rahmenbedingungen seitens des Bundes klar waren. In diesen Kantonen konnte die NRP nicht sofort ihre Wirkung entfalten. Da mit der NRP die Kantone im Zentrum der Umsetzung stehen, muss den Kantonen in Zukunft mehr Vorlaufzeit gewährt werden. Konkret muss das nächste Mehrjahresprogramm des Bundes so terminiert werden, dass es vom Bundesparlament bereits im Jahr 2014 verabschiedet wird. Die Kantone sollen dann im Jahr 2015 Zeit haben, ihre Planungen (Umsetzungsprogramme) anzupassen, sodass die nächste Programmperiode im Jahr 2016 nahtlos anschliessen kann.

Ressourcen der Kantone

Die Umsetzung der NRP stellt an die Kantone neue Herausforderungen. Die Rolle der Kantone ist grundsätzlich verschieden zur alten Regionalpolitik. Die Kantone müssen neu eine eigene Strategie entwickeln (Umsetzungsprogramm), und sie entscheiden abschliessend über die Genehmigung der Projekte. In einigen Kantonen mussten auch bestehende Gesetze angepasst oder wie im Tessin und im Wallis neue Gesetze über die Regio-

nalpolitik erlassen werden. Nur wenige Kantone hatten rechtzeitig die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen bereitgestellt, um diese neuen Aufgaben bewältigen zu können.

Verstärkte Konkurrenz

Die Einführung der NRP hat auch zu einer steigenden Konkurrenz unter den Kantonen geführt. In der Phase der Erarbeitung der kantonalen Umsetzungsprogramme haben sich die Kantone nur sehr beschränkt über ihre geplanten Aktivitäten ausgetauscht. Jeder Kanton war bestrebt, ein möglichst gutes und originelles Umsetzungsprogramm zu schreiben, um möglichst viel Bundesmittel generieren zu können. Das in der NRP fixierte Ziel der verstärkten überkantonalen Zusammenarbeit wurde damit faktisch unterlaufen. Eine löbliche Ausnahme bildet das quadri-kantonale Umsetzungsprogramm San Gotardo der Kantone Graubünden, Tessin, Uri und Wallis.

Stellung der Regionen

Die Regionen waren durch die Einführung der NRP verunsichert. Im bisherigen Investitionshilfegesetz hatten die Regionen einen klar umrissenen Auftrag. Mit der NRP wurde es den Kantonen überlassen, wie sie ihre Regionen organisieren und finanzieren. Das Spektrum reicht von der Aufhebung der Regionen (Jura) bis zur Stärkung der Regionen in der Kantonsverfassung (Graubünden). Einige Regionen wissen auch heute noch nicht, wie es mit ihnen weitergeht (Freiburg), oder sie suchen noch ihre neue Rolle in-

nerhalb der NRP (Thurgau). Für etliche Regionen ist noch nicht klar, welche finanziellen und dezisiven Kompetenzen sie wirklich haben. Gerade in einer derartigen Situation der Restrukturierung und Unsicherheit ist ein intensiver Erfahrungsaustausch unter den Regionen wichtig. Die SAB bietet dazu mit der Konferenz der Regionen eine geeignete Plattform.

Koordination NFA – NRP?

Eine inhaltliche Abstimmung der NRP mit der NFA auf Stufe der Kantone hat nur sehr selten stattgefunden. Mit der NRP fällt ja die Basisinfrastrukturförderung (Strassen, Turnhallen, Wasserversorgung und -entsorgung) weg. Diese Aufgabe sollte neu durch frei verfügbare Mittel aus der NFA übernommen werden. In den meisten Kantonen wurden aber diese zusätzlichen Mittel für Steuersenkungen verwendet. Der Substanzerhalt und die Erneuerung der Basisinfrastrukturen ist damit nicht geregelt und wird für die Zukunft eine wesentliche Herausforderung darstellen. Kurz- und mittelfristig werden wohl Hilfswerke wie die Schweizerische Patenschaft für Berggemeinden einspringen müssen.

Inhaltliche Ausrichtung

Kritisch hinterfragt werden muss auch die inhaltliche Ausrichtung der NRP. Leider fehlt der NRP in vielen Punkten eine wissenschaftliche Fundierung. So ist z. B. unklar, ob und wie die Regionen wirklich von den Impulsen der regionalen Zentren profitieren können. Oder die Hypothese, dass die Berggebiete weniger innovativ seien, wird u. a. durch aktuelle Umfra-

gen widerlegt (siehe dazu auch den Aktionsplan Wirtschaft der SAB unter www.sab.ch). Dies ist nicht als Kritik ans Seco zu verstehen. Vielmehr weist dieser Punkt darauf hin, dass in der Schweiz der Bereich Lehre und Forschung in der Regionalentwicklung auf universitärem Niveau praktisch kaum mehr existent ist und akuter Handlungsbedarf besteht. Dies ist umso verheerender, als zahlreiche laufende und zukünftige Herausforderungen wie die Globalisierung, die Konjunkturkrise, der demographische Wandel usw. räumliche Konsequenzen haben.

Integration von Interreg

Als Fehler erwiesen hat sich die Integration der grenzüberschreitenden territorialen Zusammenarbeit (Interreg) in die NRP. Die Interreg-Programme der EU starteten bereits im Jahr 2007. Zu diesem Zeitpunkt herrschten wie bereits erwähnt in der Schweiz noch einige Unsicherheiten bezüglich der NRP. Es war deshalb schwierig, in dieser Phase Schweizer Partner für Interreg-Projekte zu gewinnen. Die schweizerische Ko-Finanzierung untersteht zudem den Grundsätzen der NRP. Das bedeutet, dass nur wirtschaftsorientierte Projekte unterstützt werden können. Die EU ihrerseits kennt aber einen weitaus breiteren Geltungsbereich der Interreg-Projekte und unterstützt auch kulturelle und soziale Projekte. So finanziert beispielsweise Italien das InterregIVA-Projekt LIT.ALPS mit 480 000 Euro, während der Kanton Wallis aus der eigenen Kasse einen symbolischen Beitrag von 6 000 Euro leistet. Im Ausland werden derartige Missverhältnisse mit Erstaunen und Unglauben zur Kenntnis genommen.

Systemfremdes Konjunkturpaket

Systemfremd war das zweite Konjunkturpaket des Bundes. 100 Mio. Fr. werden als Reaktion auf die Konjunkturkrise für Basisinfrastrukturen zur Verfügung gestellt, obschon Basisinfrastrukturen eigentlich von Leistungen der NRP ausgeschlossen sind. Bei den 100 Mio. Fr. handelt sich wohlgerne nicht um zusätzliche Mittel, sondern um eine Vorfinanzierung. Die Einlagen des Bundes werden in den Folgejahren 2010 bis 2015 entsprechend gekürzt. Das bedeutet,

dass diese Mittel dann für die eigentlichen Ziele der NRP fehlen. Bei einer allfälligen Evaluation der NRP ist diesem Umstand Rechnung zu tragen.

«Good Governance»

Die Ausführungen beschränken sich auf einige wesentliche Elemente und bleiben damit zwangsläufig unvollständig. Als wichtigste Aussage kann aber festgehalten werden, dass neben inhaltlichen Fragestellungen auch die gesamte Gouvernanz innerhalb der neuen Regionalpolitik besser gehandhabt werden muss. Der Bund muss eine vorausschauende Planung betreiben und den Kantonen genügend Zeit lassen, sich auf ihre neue Rolle einzustellen bzw. Änderungen der Bundesvorgaben umzusetzen. Die Kantone ihrerseits müssen zusammen mit den Regionen und weiteren Akteuren die NRP erfolgreich umsetzen und sind auch hier auf eine optimal funktionierende Zusammenarbeit angewiesen, wobei neben einer am Subsidiaritätsprinzip orientierten Kompetenzverteilung auch das persönliche Vertrauen eine entscheidende Rolle spielt.

RÉSUMÉ

Les effets de l'introduction de la NPR

L'introduction de la nouvelle politique régionale (NPR) a engendré de nombreux changements, tant pour les cantons que pour les régions. En effet, les cantons ont dû réorganiser le personnel affecté à cette tâche, redistribuer les moyens financiers disponibles, voire adapter leur législation. Mais surtout, les cantons doivent élaborer un programme pluriannuel, ainsi qu'une stratégie au profit de leur territoire.

Pour les régions, la situation est parfois plus incertaine, étant donné que des cantons n'ont pas encore décidé quel serait leur rôle dans le cadre de la NPR (c'est notamment le cas de Fribourg). D'autre part, plusieurs questions, comme le financement des infrastructures de base, sont parfois pendantes. En effet, ces dernières ne sont plus prises en charge par la politique régionale. Leur financement est désormais lié aux fonds reçus dans le cadre de la RPT. L'ensemble de ces

éléments démontre que la mise en place de la NPR nécessite une longue préparation. Ce n'est qu'en menant une réflexion de fond, intégrant l'ensemble des acteurs concernés, que cette réforme pourra être menée à bien.

RIASSUNTO

Gli effetti della introduzione della NPR

L'introduzione della nuova politica regionale (NPR) ha prodotto numerosi cambiamenti, sia per i cantoni che per le regioni. In effetti, i cantoni hanno dovuto riorganizzare il personale incaricato di questa funzione, ridistribuire i mezzi finanziari disponibili ed adattare le proprie legislazioni. Ma soprattutto, i cantoni devono elaborare un programma pluriennale ed anche delle strategie a vantaggio dei propri territori.

Per le regioni, la situazione è alcune volte più incerta, dal momento che dei cantoni non hanno ancora deciso quale sarà il loro ruolo nel quadro della NPR (per esempio il caso di Friburgo). D'altra parte, diverse questioni, come il finanziamento delle infrastrutture di base, sono ancora pendenti. In effetti, queste ultime non sono più prese a carico dalla politica regionale. Il loro finanziamento è ormai legato ai fondi ricevuti nel quadro della NPC. L'insieme di questi elementi dimostra che la messa in pratica della NPR necessita di una lunga preparazione. Solo attraverso una riflessione di fondo, che integri l'insieme degli attori interessati, sarà possibile che questa riforma sia portata a buon fine. ■