



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF**
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Bern, 22. Juni 2022

Änderung des Bundesgesetzes über Regionalpolitik

**Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Entwicklungsinfrastrukturen, die Wertschöpfung in eine Region bringen, sind für die wirtschaftliche Entwicklung der ländlichen Regionen und der Berggebiete von zentraler Bedeutung. Die Finanzierung solcher Infrastrukturvorhaben, vor allem im Bereich der für die Entwicklung einer Region wichtigen touristischen Infrastrukturen wie z. B. Bergbahnen, ist daher ein Kernelement der Neuen Regionalpolitik (NRP), welche ländliche Regionen, Berggebiete und Grenzregionen in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung unterstützt.

Eine umfassende Untersuchung dazu hat gezeigt, dass die Instrumente der Investitionsförderung sich bewähren¹. Sie sollen daher für den überwiegenden Teil aller Investitionsvorhaben analog der bisherigen Praxis mittels Darlehen fortgeführt werden. Die Erfahrungen zeigen aber auch, dass Darlehen nicht das richtige Instrument sind, um Kleininfrastrukturen, die für den investierenden Projektträger keine oder nur marginale direkte Cash-Flows generieren, zu unterstützen. Kleininfrastrukturen sind jedoch von regionalwirtschaftlicher Bedeutung, wenn sie von anderen wirtschaftlichen Akteuren kommerziell genutzt werden können. Solche Infrastrukturen sollen daher in beschränkter Masse auch mit A-Fonds-perdu-Mitteln unterstützt werden können.

Im Rahmen der NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete² wird dieser Ansatz seit 2020 in 16 NRP-Kantonen erfolgreich getestet. Mit NRP-Bundesmitteln bis zu maximal 50 000 Fr. pro Projekt und zusätzlichen kantonalen Beiträgen mobilisiert diese NRP-Pilotmassnahme neue Akteurinnen und Akteure, die ihre wirtschaftlich relevanten Ideen mangels Startunterstützung bisher nicht realisieren konnten.

Beispiele sind etwa die Erschliessung eines regionaltouristisch wichtigen Klettergartens im Kanton Uri und die Erstellung und Integration ins regionale touristische Angebot eines Mountainbike-Trails im Kanton Neuenburg. Beide Projekte werden von Sportvereinen realisiert, die den Betrieb und Unterhalt mit eigenen Ressourcen sicherstellen können, die aber nicht über genügend Eigenkapital verfügen um die Investition selber zu finanzieren und die für Darlehen von Banken oder der NRP nicht in Frage kommen. Diese Projekte erlauben es wirtschaftlichen Akteuren wie Hotels, Restaurants, Sportläden etc., mit ihren Geschäftsmodellen auf die bereitgestellten Infrastrukturen zuzugreifen und somit ihre Attraktivität und letztlich ihre Wertschöpfung zu erhöhen. Die im Februar 2022 publizierte Evaluation der NRP-Mehrjahresperiode 2016–2023³ empfiehlt die Überführung der entsprechenden, derzeit laufenden Pilotmassnahme in das nächste Mehrjahresprogramm (2024–2031). Ähnliche Projekte sollen somit in Zukunft auch in der ordentlichen NRP unterstützt werden können.

Für die Auswahl solcher Projekte kommen Kriterien zur Anwendung, die sicherstellen, dass ausschliesslich Projekte mit regionalwirtschaftlicher Wirkung mitfinanziert werden und dass Mitnahmeeffekte soweit möglich ausgeschlossen sind. Diese Kriterien werden gemeinsam mit den kantonalen NRP-Fachstellen, die für die Umsetzung der NRP zuständig sind, erarbeitet. Die Erweiterung der Fördermöglichkeiten entspricht einem Anliegen einer grossen Mehrheit der kantonalen Umsetzungsstellen.

1.2 Geprüfte Varianten und gewählte Lösung

Bund und Kantone haben auf technischer Ebene verschiedene Varianten geprüft und schlagen übereinstimmend vor, im Rahmen der NRP künftig A-Fonds-perdu Beiträge an Kleininfrastrukturen zu ermöglichen. Dies macht eine punktuelle Gesetzesänderung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006⁴ über Regionalpolitik erforderlich.

In Anlehnung an die Erfahrungen aus den Pilotmassnahmen für die Berggebiete sollen somit A-Fonds-perdu-Beiträge an Infrastrukturprojekte bis zu einem maximalen Bundesbeitrag von 50 000 Franken pro Projekt und gleichwertigen kantonalen Beiträgen gesprochen werden können. Die Beschränkung der Mittel pro Projekt stellt sicher, dass es sich ausschliesslich um kleine Infrastrukturprojekte handelt. Grössere Infrastrukturprojekte sollten sich über andere Kanäle (insbesondere auch der Privatwirtschaft) und allenfalls NRP-Darlehen finanzieren können. Ebenfalls ausgeschlossen sind sogenannte Basisinfrastruktur-Projekte, d. h. Projekte, die einzig der ansässigen Bevölkerung dienen und keinen regionalwirtschaftlichen Effekt haben.

Die Beiträge sind analog zu den Pilotmassnahmen an klare Kriterien geknüpft, mit denen ordnungspolitische Vorbehalte entkräftet werden und die mit den Kantonen aufgrund der bisherigen Erfahrungen zu vertiefen sind. Diese Kriterien werden vom Bundesrat festgelegt und in den Ausführungsbestimmungen zur NRP konkretisiert. Solche Projekte müssen regionalwirtschaftliche Impulse setzen, der Projektträger muss Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur sicherstellen können und Mitnahmeeffekte sind soweit möglich auszuschliessen. Die Projekte müssen in ihrer Wirkung überbetrieblich sein.

Die Weiterentwicklung der NRP erfolgt in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Evaluation und der Vertiefungsstudie zur Investitionsförderung. Sie nimmt die Erfahrungen aus den Pilotmassnahmen sowie die entsprechende Forderung

¹ Rütter soceco, EBP und Hochschule für Luzern (2021), Weiterentwicklung der NRP-Investitionsförderung 2024+, im Auftrag des SECO.

² <https://regiosuisse.ch/nrp-pilotmassnahmen-berggebiete>.

³ <https://www.improve-nrp.ch/>.

⁴ SR 901.0

der kantonalen Fachstellen auf und ermöglicht es der NRP, neue Akteure zu mobilisieren. Mit diesen zusätzlichen Projekten können wertvolle Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Regionen und Berggebieten geschaffen werden. Die NRP erhält somit analog zu anderen Sektoralpolitiken (u. a. Landwirtschaft, Energie, Sport, Kultur), die erfolgreich mit A-Fonds-perdu Beiträgen für Infrastrukturen arbeiten, eine zusätzliche Fördermöglichkeit.

Vor dem beschriebenen Hintergrund erlaubt es diese punktuelle Gesetzesänderung, bisher ungenutztes Potential der Regionen zu nutzen, zusätzliche Akteure zu mobilisieren und zusätzliche Projekte zu realisieren. Die so ermöglichten neuen Impulse unterstützen die Regionen in ihrer wirtschaftlichen Weiterentwicklung. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung liefert dazu die nötigen gesetzlichen Grundlagen.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist inhaltlich und zeitlich auf das NRP-Mehrjahresprogramm 2024–2031 abgestimmt, welches vom Parlament 2023 beraten wird.

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁵ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020⁶ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

Die vorliegende Änderung der gesetzlichen Grundlage ist dennoch angezeigt, damit sie im Laufe des ersten Jahres des kommenden NRP-Mehrjahresprogramms 2024–2031 in Kraft treten kann.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die NRP erhält mit den A-Fonds-perdu-Beiträgen für Kleininfrastrukturen somit analog zu anderen Sektoralpolitiken (u. a. Landwirtschaft, Energie, Sport, Kultur), die erfolgreich mit A-Fonds-perdu Beiträgen für Infrastrukturen arbeiten, eine zusätzliche Fördermöglichkeit.

Die Förderung von Infrastrukturen mit A-Fonds-perdu-Beiträgen ist in der Europäischen Union gängige Praxis, zum Beispiel im Rahmen der Kohäsionspolitik oder der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die Europäische Union fördert im Rahmen der Kohäsionspolitik, ihrer Regionalpolitik, gemäss Verordnung (EU) 2021/1058 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds unter anderem Investitionen in Verkehrsinfrastruktur (Artikel 2), soziale Infrastruktur oder grüne Infrastruktur (Artikel 3). Darüber hinaus hält die Verordnung Folgendes fest: «Mit dem EFRE sollte Folgendes unterstützt werden können: Investitionen in die Infrastruktur, einschließlich für die Geschäftsinfrastruktur für KMU im Bereich Forschung und Innovation, die Wohnraumversorgung für marginalisierte Gemeinschaften und benachteiligte Bevölkerungsgruppen, einkommensschwache Haushalte und Migranten, die Kultur und das Kulturerbe, den nachhaltigen Tourismus und die für Unternehmen erbrachten Dienstleistungen, Investitionen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Dienstleistungen unter besonderer Berücksichtigung von benachteiligten, marginalisierten und segregierten Gemeinschaften, produktive Investitionen in KMU, Ausrüstung, Software und immaterielle Vermögenswerte sowie Maßnahmen in den Bereichen Information, Kommunikation, Studien, Vernetzung, Zusammenarbeit, Erfahrungsaustausch zwischen Partnern sowie Cluster-Aktivitäten.» Weiter ist zu beachten, dass sich die EU-Mitgliedstaaten in diesem Kontext an das EU-Beihilferecht halten müssen.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Im ganzen NRP-Perimeter sollen ausgewählte Kleininfrastruktur-Projekte mit A-Fonds-perdu Beiträgen unterstützt werden können. Dabei ist der Bundesbeitrag pro Projekt begrenzt (maximal 50 000 Franken). Mit dieser punktuellen Änderung erfolgt die Weiterentwicklung der NRP in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Evaluation und den Erkenntnissen aus den NRP-Pilotprogrammen für die Berggebiete. Mit diesen zusätzlichen Projekten können wertvolle Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Regionen und Berggebieten geschaffen werden.

3.2 Umsetzungsfragen

Die Möglichkeit, A-Fonds-perdu-Beiträge für Kleininfrastrukturen zu gewähren, wirkt sich nicht wesentlich auf die Prozesse zur Umsetzung der kantonalen NRP-Programme aus. Es wird damit nur das Spektrum von möglichen Projekten erweitert, die von den Kantonen finanziert werden können. Für die Auswahl solcher Projekte kommen klare Kriterien zur Anwendung. So müssen die Projekte regionalwirtschaftliche Wirkung nachweisen können, der Projektträger muss Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur sicherstellen können und Mitnahmeeffekte sind soweit möglich auszuschliessen. Die Projekte müssen in ihrer Wirkung überbetrieblich sein.

Die Änderung hat keinen Einfluss auf den Bundeshaushalt. Die Anträge an das Parlament zur Äufnung des Fonds für Regionalentwicklung für die Mehrjahresperiode 2024–2031 werden dadurch nicht verändert. Auch der Werterhalt des Fonds ist davon kaum betroffen.

⁵ BBI 2020 1777

⁶ BBI 2020 8385

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 7 Darlehen und A-Fonds-perdu-Beiträge für Infrastrukturvorhaben

Artikel 7 hält bisher fest, dass der Bund zinsgünstige oder zinslose Darlehen für die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben gewähren kann. A-Fonds-perdu-Beiträge konnten bisher nicht gewährt werden.

Der Artikel wird dahingehend geändert, dass in Anlehnung an die Erfahrungen aus den Pilotmassnahmen für die Berggebiete auch A-Fonds-perdu-Beiträge bis zu einem maximalen Bundesbeitrag von 50 000 Franken pro Projekt und gleichwertigen kantonalen Beiträgen gesprochen werden können. Solche Projekte müssen regionalwirtschaftliche Impulse setzen, der Projektträger muss Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur sicherstellen können und Mitnahmeeffekte sind soweit möglich auszuschliessen. Die Projekte müssen in ihrer Wirkung überbetrieblich sein.

Art. 9 Allgemeine Voraussetzungen und Bedingungen

Artikel 9 Absatz 1 wird präzisiert, indem beim Verweis auf Artikel 7 nicht nur von Darlehen, sondern auch von A-Fonds-perdu-Beiträgen gesprochen wird.

Artikel 11 Ausrichtung der Finanzhilfen und Darlehen

Artikel 11 Absatz 1 wird präzisiert, indem beim Verweis auf Artikel 7 nicht nur von Darlehen, sondern auch von A-Fonds-perdu-Beiträgen gesprochen wird.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die vorliegende Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf den Bund, namentlich hat sie weder finanzielle noch personelle Auswirkungen. Die Änderung kann zu einem leicht höheren Substanzabbau des Fonds führen. Gestützt auf die Erfahrungen mit den NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete wird insgesamt mit einem jährlichen Volumen in der Grössenordnung von höchstens 1 500 000 Franken gerechnet, so dass die jährlichen Fondseinlagen des Bundes aufgrund der vorliegenden Gesetzesänderung nicht angepasst werden müssen.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Mit den A-Fonds-perdu-Beiträgen für Kleininfrastrukturen können wertvolle Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Regionen und Berggebieten geschaffen werden. Damit trägt die Gesetzesänderung dazu bei, dass die NRP ihren Grundauftrag – die Unterstützung der Berggebiete, des weiteren ländlichen Raums und der Grenzregionen in ihrer regionalwirtschaftlichen Entwicklung – noch gezielter erfüllen kann.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Gesetzesänderung löst vor allem in peripheren Räumen zusätzliche wirtschaftliche Impulse aus, erhöht die Wertschöpfung und schafft Arbeitsplätze.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Mit verbesserten wirtschaftlichen Perspektiven bleiben diese Regionen attraktiv resp. werden attraktiver. Damit trägt die Gesetzesänderung im Einklang mit ihrem Zweckartikel zur Erhaltung einer dezentralen Besiedlung und zum Abbau regionaler Disparitäten bei.

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Alle Projekte der NRP stehen im Einklang mit den einschlägigen Gesetzen, Regulierungen und Auflagen. Sie unterstehen den üblichen Bewilligungsverfahren mit den darin verbundenen Einsprachemöglichkeiten, insbesondere in den Bereichen der Umweltpolitik und der Raumordnung.

5.6 Andere Auswirkungen

Die Gesetzesänderung hat keine unmittelbaren anderen Auswirkungen.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Befugnis des Bundes zur Strukturpolitik ergibt sich aus der Kompetenz von Artikel 103 der Bundesverfassung⁷. Danach kann der Bund wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige fördern, wenn zumutbare

⁷ RS 101

Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen. Diese Selbsthilfemassnahmen genügen in ländlichen Regionen und in Berggebieten jedoch sehr oft nicht.

Die Förderung der ländlichen Regionen und der Berggebiete ist im gesamtwirtschaftlichen Interesse. Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und die Wohlfahrt ihrer Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger hängt auch von der Entwicklung ihrer einzelnen Regionen ab. Die Gewährung der Finanzhilfen beeinträchtigt die Wirtschaftsfreiheit nicht.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der Themenbereich der Vorlage betrifft keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

6.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Dies ist mit dieser Vorlage gewährleistet.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der vorliegenden Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite / Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen. Damit untersteht diese Vorlage nicht der Ausgabenbremse.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Das Prinzip der Subsidiarität (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV) wird mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung eingehalten: Der Bund übernimmt keine Aufgaben, welche bisher von den Kantonen wahrgenommen wurden. Für die Kantone wird einzig eine Möglichkeit geschaffen, von Seiten des Bundes A-Fonds-perdu-Beiträge für Kleininfrastrukturen zu erhalten. Ob sie diese Möglichkeit wahrnehmen möchten oder nicht, entscheiden die Kantone frei.

Auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2 BV) wird respektiert: Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der kantonalen Projekte und bestimmt die Voraussetzungen für die Gewährung der finanziellen Unterstützung. Damit wird die fiskalische Äquivalenz in Bezug auf die Kongruenz von Kostenträger und Entscheidungsträger eingehalten.

6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

6.6.1 A-Fonds-perdu-Beiträge für Kleininfrastrukturen

Finanzhilfen sind nach Artikel 3 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁸ geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nicht rückzahlbare Geldleistungen, unter welche die A-Fonds-perdu-Beiträge für Kleininfrastrukturen fallen.

6.6.2 Bedeutung für die Erreichung der vom Bund angestrebten Ziele

Mit der NRP unterstützen Bund und Kantone das Berggebiet, den weiteren ländlichen Raum und die Grenzregionen in ihrer regionalwirtschaftlichen Entwicklung. Damit soll die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen gestärkt, deren Wertschöpfung erhöht und so zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den Regionen, zur Erhaltung einer dezentralen Besiedlung und zum Abbau regionaler Disparitäten beigetragen werden. Entwicklungsinfrastrukturen, die Wertschöpfung in eine Region bringen, sind dafür von zentraler Bedeutung. Die Instrumente der Investitionsförderung im Rahmen der NRP bewähren sich und sollen für den überwiegenden Teil aller Investitionsvorhaben analog zur bisherigen Praxis mittels Darlehen fortgeführt werden. Gerade in peripheren Regionen sind Darlehen aber nicht immer das richtige Instrument zur Finanzierung kleiner Infrastrukturen. Gemeint sind Projekte, die für den investierenden Projektträger keine oder nur marginale direkte Cash-Flows generieren (zum Beispiel, weil für einen Bike-Trail kein Eintritt verlangt werden kann). Solche Kleininfrastrukturen sind jedoch dann von regionalwirtschaftlicher Bedeutung, wenn sie von anderen wirtschaftlichen Akteuren mit ihren Geschäftsmodellen kommerziell genutzt werden können. Solche Infrastrukturen sollen deshalb künftig in beschränkter Masse auch mit A-Fonds-perdu-Mitteln unterstützt werden können.

6.6.3 Erwartete zumutbare Selbsthilfemassnahmen

Die NRP leistet entscheidende Unterstützung dabei, Projekte zu lancieren, die ohne Anschubfinanzierung nicht zustande kommen würden. Die Projektträger nehmen ihre Eigenverantwortung dabei umfassend wahr. Sie beteiligen sich zum einen mit angemessenen Eigenmitteln an der Finanzierung des Projekts und mobilisieren dafür auch Mittel Dritter. Zum anderen sind sie insbesondere für die Beständigkeit der Projekte verantwortlich. Für die neu mit A-Fonds-perdu-Beiträgen finanzierbaren, kleinen Infrastrukturprojekte bedeutet dies, dass der Projektträger nachweisen muss, dass er den Betrieb und den Unterhalt aus eigener Kraft sicherstellen kann.

6.6.4 Verfahren und Steuerung der Beitragsgewährung

Für die Identifikation, Beurteilung und Bewilligung der Projekte sind in der NRP die kantonalen NRP-Fachstellen zuständig. Diese kennen die Verhältnisse, die Projektträger sowie das wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld vor Ort, sind in

⁸ SR 616.1

den Regionen bestens vernetzt und stützen sich bei ihren Vergabeentscheiden auf ihr NRP-Umsetzungsprogramm, welches sie alle vier Jahre beim SECO einreichen. Die Kantone beteiligen sich zudem mindestens mit gleichwertigen Beträgen wie der Bund an der Finanzierung der NRP.

6.6.5 Befristung und degressive Ausgestaltung

Die NRP ist ein unbefristetes Instrument, das aber vom Bundesparlament alle vier Jahre mit der Botschaft zur Standortförderung des Bundes überprüft und gutgeheissen wird.

6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Gesetzesänderung sieht vor, dem Bundesrat die Kompetenz zur Festlegung der Kriterien bei der Gewährung von A-Fonds-perdu-Beiträgen zu übertragen. Zudem soll der Bundesrat den maximalen Bundesbeitrag unter Berücksichtigung der Teuerung festlegen. Diese Delegation ist erforderlich, weil sie Regelungen betrifft, deren Konkretisierungsgrad die Gesetzesebene überschreiten würde. Aufgrund der vorgegebenen Leitlinien in den Gesetzesartikeln ist die Rechtsetzungsermächtigung des Gesetzes hinreichend konkretisiert. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, allfällige Anpassungen auf dem Verordnungsweg vornehmen zu können.