

94.091

Botschaft

über die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Kantonen und Regionen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II in den Jahren 1995–1999

vom 26. Oktober 1994

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Förderung von Aktivitäten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch Kantone und Regionen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II in den Jahren 1995–1999.

Wir beantragen Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

1993 P zu 92.313 Hilfe an finanzschwache Kantone
(N 17.6.93, WAK, S 21.9.93) Punkt 4

1993 P 93.3488 Politik der Grenzregionen (N 17.12.93, Caccia)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Oktober 1994

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Stich

Der Bundeskanzler: Couchepin



Übersicht

Mit dieser Botschaft beantragt der Bundesrat die Zustimmung zu einem Rahmenkredit von 24 Millionen Franken, der, aufgeteilt auf die Jahre 1995–1999, bestimmt ist zur Förderung von Aktivitäten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Kantonen und Regionen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II. Das Ziel dieser Förderungsmassnahme ist, für die schweizerischen Partner in diesen grenzüberschreitenden regionalen Programmen ähnliche finanzielle Voraussetzungen zu schaffen, wie sie für die angrenzenden Regionen mit der Unterstützung durch die EU und die betreffenden Mitgliedsländer gelten.

Die INTERREG-Initiative verfügte zwischen 1989 und 1993 über das grösste Budget aller Gemeinschaftsinitiativen, rund 1,8 Milliarden Franken. Sie verfolgt das Ziel, die Wirtschaft in den Zonen an den Binnen- und Aussengrenzen der EU zu beleben und zu diesem Zweck eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den Regionen auf beiden Seiten der Landesgrenzen zu fördern. Ihre Wirkungen sind sowohl von den europäischen Behörden als auch von den Regierungen der Mitgliedsstaaten insgesamt sehr positiv beurteilt worden. Darum hat die Europäische Union beschlossen, für die Periode 1994–1999 unter dem Titel INTERREG II ein zweites Programm zu starten.

Da sich INTERREG auch auf die Beziehungen an den Aussengrenzen der EU erstreckt, sind sämtliche mit EU-Staaten gemeinsamen Grenzgebiete unseres Landes von fünf regionalen, grenzüberschreitenden Zusammenarbeitsprogrammen abgedeckt. Für die Periode 1991–1993 hatte die Europäische Kommission einen Beitrag von rund 46 Millionen Franken für die Realisierung gemeinsamer Projekte aus diesen Programmen geleistet; damit wurden allerdings nur die auf dem Territorium der EU anfallenden Kosten mitfinanziert. 14 der 16 schweizerischen Grenz Kantone haben mit ihren europäischen Nachbarregionen im Rahmen von INTERREG I zusammengearbeitet. Ihre finanziellen Leistungen an die einzelnen Projekte beliefen sich auf rund 6,7 Millionen Franken. Verschiedene Ursachen begründen die eher bescheidene Beteiligung an dieser ersten Initiative. Der Hauptgrund dürfte darin liegen, dass die Kantone als wichtigste Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowohl als Partner als auch in finanzieller Hinsicht relativ isoliert dastanden.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass die schweizerischen Partner aufgrund der Unterstützung des Bundes und der Lehren, die aus der ersten Initiative gezogen werden konnten, im zweiten INTERREG voll mitwirken werden.

Zwei Hauptgründe veranlassen den Bundesrat, diese Förderungsmassnahme vorzuschlagen:

- Aus der Sicht der Integrationspolitik ordnet sich die als regionale Integration verstandene, grenzüberschreitende Zusammenarbeit ausgezeichnet in einen Prozess der schrittweisen Annäherung an die Europäische Union ein. Gleichzeitig erlaubt sie, das strategische Ziel der bundesrätlichen Integrationspolitik im Innern abzustützen. Und schliesslich bietet die Beteiligung des Bundes an diesem Prozess Gewähr für eine minimale Koordination der Aktivitäten an allen unseren Landesgrenzen.

- Die Massnahme reiht sich in die Neuumschreibung des regionalpolitischen Auftrags des Bundes ein. Die Regionalpolitik des Bundes beschränkte sich bisher vor allem auf kleine Gebietseinheiten und damit auf die interkommunale Zusammenarbeit. Künftig wird sie stärker auf die Frage nach der Zukunft von grösseren regionalen Einheiten auszurichten sein. Effizienz- und Wirtschaftlichkeitskriterien rücken dabei immer mehr in den Vordergrund. Die Förderung durch den Bund berücksichtigt aber auch die für die Regionalpolitik bedeutenden Ziele des Ausgleichs und der Kohäsion.

Dieser Beschlussesentwurf beinhaltet ein Angebot des Bundes an die Grenzregionen im Hinblick auf die Entwicklung ihrer Beziehungen mit den Nachbarn. Es sind die Kantone, welche die Vorhaben auswählen und dem Bund mit dem Gesuch um eine Mitfinanzierung unterbreiten. Selbst wenn der Bund darüber negativ entscheidet, sind die Kantone frei, die Projekte in Zusammenarbeit mit den ausländischen Partnern und mit Unterstützung der EU auf eigene Kosten zu verwirklichen.

Der Entwurf zu diesem Bundesbeschluss wurde im Bericht des Bundesrats über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik angekündigt. Er erlaubt, etlichen parlamentarischen Vorstössen und Vorschlägen anderer interessierter Kreise Folge zu geben.

Die Bundesbeiträge an die anvisierten Aktivitäten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bedingen einen Rahmenkredit von 24 Millionen Franken, wovon 21,6 Millionen für die eigentliche grenzüberschreitende Tätigkeit im Rahmen von INTERREG II und 2,4 Millionen Franken für flankierende Massnahmen in der Schweiz selbst vorgesehen sind. Die gegenwärtige Lage der Bundesfinanzen erlaubt nur eine beschränkte Beteiligung des Bundes:

- Die Förderung ist zeitlich limitiert und wird einer systematischen Evaluation unterzogen.
- Der sachliche Anwendungsbereich ist beschränkt: Die Hilfe zielt lediglich darauf ab, den Zusammenarbeitsprojekten Impulse zu verleihen.
- Die Unterstützung aufgrund dieses Bundesbeschlusses wird nur gewährt für zusätzliche Projekte, deren Realisierung und Finanzierung nicht bereits anderweitig gesichert ist.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Kantone und Grenzregionen der Schweiz

Für die Grenzkantone und Grenzregionen hat die Zusammenarbeit mit den ausländischen Nachbarn seit jeher eine wichtige Rolle gespielt. Nach dem 2. Weltkrieg und namentlich in den letzten Jahrzehnten hat sie sich zuerst in den Siedlungsräumen von Basel und Genf erfreulich entwickelt. Mit dem wirtschaftlichen Wachstum zeigte sich immer mehr die Notwendigkeit und damit auch das Bedürfnis der Regionen, auf politischer, wissenschaftlicher und kultureller Ebene über die Landesgrenzen hinweg zusammenzuarbeiten. Diese Zusammenarbeit kennt rund um die Schweiz verschiedenste Formen. Sie reicht von losen Kontakten bis zu vertraglichen Rechten und Pflichten innerhalb gemeinsamer Institutionen auf regionaler und kommunaler Ebene. Beteiligt sind sowohl öffentlich-rechtliche Körperschaften als auch private Organisationen. Eine Beteiligung der Schweiz am Europäischen Binnenmarkt hätte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter verstärkt.

Nach dem Nein zum EWR-Vertrag vom 6. Dezember 1992 wurden die Aussenbeziehungen der Kantone zu einem wichtigen innenpolitischen Thema. Namentlich in den Grenzkantonen ertönte der Ruf nach einer Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Diese erlangte für sie noch grössere Bedeutung, da die Nachteile, die sich aus dem Abseitsstehen ergeben können, in den Grenzregionen besonders spürbar sind. Diese Erkenntnis führte zu mehreren parlamentarischen Vorstössen und zu verschiedenen Stellungnahmen in der Kontaktgruppe Bund – Kantone. Sie war auch Gegenstand der Entschliessungen der Interessengemeinschaft der an Frankreich grenzenden Kantone vom 6. Juli 1993, in denen vom Bundesrat Massnahmen zur Unterstützung der Anstrengungen der Grenzkantone verlangt wurden (vgl. Ziff. 13).

Zu diesen Interventionen, insbesondere zum Postulat von Ständerat Onken vom 16. Dezember 1992 (92.3525 Aussenpolitik der Kantone, Gestaltungsspielraum) hat der Bundesrat im Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik¹⁾, den er am 7. März 1994 zuhanden des Parlaments verabschiedet hat, Stellung genommen. Der Bericht nennt die rechtlichen Grundlagen, erläutert die Ausgangslage und zeigt die Perspektiven auf. Er stützt sich im wesentlichen auf eine Umfrage des EDA bei den Kantonen, in der diese insbesondere ersucht wurden, dem Bund konkrete Vorschläge zu unterbreiten. In seinen Schlussfolgerungen kündigt der Bundesrat unter anderem an, er werde dem Parlament noch dieses Jahr eine Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Kantonen und Regionen im Rahmen der Initiative INTERREG II der Europäischen Union (EU) in den Jahren 1995–1999 unterbreiten.

¹⁾ BBl 1994 II 620

112 Die Gemeinschaftsinitiative INTERREG

112.1 Allgemeines

Die Kommission der Europäischen Union kann ihren Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinschaftspolitik zur Verbesserung der ökonomischen und sozialen Kohäsion regional ausgerichtete Programme¹⁾ vorschlagen, sofern diese nicht bereits in den Entwicklungsplänen enthalten sind, die im Rahmen der Ziele der Strukturfondsförderung²⁾ genehmigt worden sind. Diese als *Gemeinschaftsinitiativen (Initiativen)* bezeichneten Förderprogramme sollen die verschiedenen Politikbereiche der EU durch spezifische Massnahmen ergänzen, die vor allem auf den Wiederaufbau von Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung, die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und die Verbesserung von Infrastrukturen in peripheren und in entwicklungsschwachen Regionen ausgerichtet sind. Für die Initiativen wurden in der Periode 1989–1993 9 Prozent der gesamten Strukturfonds-Kredite oder rund 5 Milliarden ECU aufgewendet.

In der vorliegenden Botschaft wird unterschieden zwischen *Programmen* und *Projekten* der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Der Begriff *Programm* umfasst die gesamtheitlichen Entwicklungskonzeptionen, die von den regionalen Partnern ausgearbeitet und von den Instanzen der beteiligten Staaten und der EU anerkannt werden müssen. Bei den *Projekten* handelt es sich demgegenüber um konkrete Massnahmen, die Bestandteil der Programme sind und für eine sinnvolle Realisierung der Gesamtkonzepte Gewähr bieten.

112.2 Ziele, Mittel und Perspektiven

112.2.1 Übersicht

Die Initiative INTERREG, die über das grösste Budget aller Gemeinschaftsinitiativen verfügt – rund 1 Milliarde ECU oder 1,8 Milliarden Franken für die Jahre von 1989–1993 –, verfolgt das Ziel, die an den Binnen- und Aussengrenzen der EU liegenden Volkswirtschaften zu erneuern und die Zusammenarbeit zwischen Regionen auf beiden Seiten der nationalen Grenzen zu fördern.

Ursprünglich war die Initiative wie die übrigen Gemeinschaftsinitiativen allein für die aus den Strukturfonds unterstützten Zielregionen 1 (schwach entwickelte Gebiete), 2 (Gebiete mit rückläufiger industrieller Entwicklung) und 5 b (landwirtschaftliche und ländliche Gebiete) bestimmt. Sie wurde aber bereits im Laufe der ersten Periode auf andere Regionen der Gemeinschaft ausgedehnt. Diesem Umstand ist es zuzuschreiben, dass heute praktisch alle an unser Land grenzenden Gebiete der EU zusammen mit den entsprechenden schweizerischen Regionen durch INTERREG-Programme abgedeckt sind (vgl. Ziff. 113).

Die INTERREG-Programme umfassen drei Arten von Massnahmen: die gemeinsame Umsetzung grenzüberschreitender Entwicklungsprogramme, die Förderung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Institutionen und privaten Organisationen in Grenzgebieten und die Bildung gemeinsamer institutioneller Strukturen. Der Fächer der Massnahmen, die für die Unterstützung in Frage kommen, ist folglich

¹⁾ Vgl. Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 (Abl. L 374/1)

²⁾ Die Strukturfonds bestehen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).

sehr breit. Als Beispiele seien genannt: die Entwicklung ländlicher Räume; die Wasser-, Gas-, Elektrizitäts- und Telekommunikationsversorgung; die Verbesserung der Verkehrsverbindungen zwischen Grenzgebieten; die Zusammenarbeit im Bereich der höheren Ausbildung; die Gründung und Entwicklung von Handelsorganisationen, Planungsgruppen und Beratungsgremien, welche die Intensivierung der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenarbeit über die Grenze hinweg bezwecken; die Entwicklung des Tourismus; Präventions- und Kontrollmassnahmen im Bereich des Umweltschutzes.

Die europäischen Grenzregionen, die eine Unterstützung durch die INTERREG-Initiative wünschen, unterbreiten der Kommission über die nationalen Regierungen Vorschläge für detaillierte Ausführungsprogramme. Die bewilligten Vorhaben werden von den regionalen und nationalen Behörden und von der Kommission gemeinsam finanziert. Private und öffentliche Projektträger richten ihre Gesuche in jedem Mitgliedsland an die jeweils zuständigen regionalen Behörden.

Für jedes Programm wird ein begleitender Ausschuss aus Vertretern der jeweiligen Region(en), der Landesregierung(en) und der Kommission eingesetzt. Dieser Ausschuss trifft sich ein- bis zweimal pro Jahr. Seine Hauptaufgabe besteht darin, auf allen Stufen für eine kohärente und koordinierte Durchführung des Programms zu sorgen.

112.22 Evaluation der Initiative INTERREG I

Mit Hilfe der begleitenden Ausschüsse, aber auch durch die ständige Evaluationsarbeit von aussenstehenden Experten, war die Kommission bald einmal in der Lage, die Umsetzung der einzelnen Programme fundiert zu beurteilen.

Aufgrund der Erkenntnisse aus diesen Evaluationen hat der Europäische Rat anlässlich seines Treffens in Edinburg vom Dezember 1992 das INTERREG-Programm in seinen Äusserungen zur künftigen Kohäsionspolitik der EU ausdrücklich als eine der wichtigsten neuen Gemeinschaftsinitiativen erwähnt.

Die Kommission ihrerseits stellte in ihrer Verlautbarung vom 16. Juni 1993 über die Zukunft der Initiativen fest:

Die Programme zur Durchführung der Gemeinschaftsinitiativen sind vor Ort zu einem der am meisten geschätzten Elemente der Strukturinterventionen der Gemeinschaft geworden. Dies gilt insbesondere für INTERREG (.....). Die erste INTERREG-Initiative hat dazu beigetragen, dass in den Grenzregionen gemeinsame und somit wirksamere Entwicklungsansätze entwickelt wurden.¹⁾

Die Initiative wurde damit zu einer der wichtigen flankierenden Massnahmen zur Umsetzung der Ziele des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion. Zudem setzt der Ansatz des partnerschaftlichen Vorgehens eine weitgehende Abstimmung zwischen der Kommission und allen Beteiligten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in den Mitgliedsländern voraus. Dies wiederum hat den lokalen und regionalen Trägerschaften – ganz im Sinne des Europas der Bürger – eine direkte Mitwirkungsmöglichkeit bei der Umsetzung in die Hand gegeben. Die Kommission stellt zudem fest:

¹⁾ Mitteilung der Kommission von 16. Juni 1993 über die Zukunft der Gemeinschaftsinitiativen im Rahmen der Strukturfonds (im Abl. nicht publiziert). Diese Mitteilung ist Gegenstand einer Konsultation und beinhaltet keine konkreten Anträge.

Angesichts des Erfolgs der Initiative besteht über die Fortsetzung von Aktivitäten, wie sie im Rahmen von INTERREG verfolgt werden, ein breiter Konsens.¹⁾

112.23 Grundsätze für INTERREG II und vorgesehene Mittel

In den Jahren 1994–1999²⁾ werden nur noch 5–6 Initiativen aus der Vorperiode weitergeführt werden. Die EU wird 12 Milliarden ECU, d. h. fast 20 Milliarden Schweizerfranken für die Unterstützung der Programme, die im Rahmen dieser Initiativen verwirklicht werden, aufwenden. INTERREG wird die bedeutendste Initiative bleiben. Die Kommission schlägt eine Verdreifachung des gegenwärtigen Budgets von rund 1 Milliarde ECU vor.

Aus der Sicht der Kommission wird INTERREG II vor allem darauf ausgerichtet sein, an den Binnengrenzen der Union den eingeleiteten Prozess weiter zu fördern, damit dauerhafte Strukturen der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit geschaffen oder weiterentwickelt werden können. Diese Nachfolgeinitiative wird somit die Weiterführung der mit INTERREG I begonnenen Aktivitäten erlauben und dürfte sich auf die gleichen Bereiche erstrecken.

Die Kommission weiss um das grosse Interesse, auf das INTERREG I an den Ausengrenzen der Union stösst. Sie wird deshalb den Regionen weiterhin einen grossen Handlungsspielraum für den Abschluss von Zusammenarbeitsvereinbarungen mit den Nachbargebieten in Drittländern lassen. Theoretisch verbieten es rechtliche Schranken der EU, Geld aus den Strukturfonds in Gebiete ausserhalb des EU-Territoriums fliessen zu lassen, selbst wenn daraus der angrenzenden EU-Region ein direkter wirtschaftlicher Nutzen erwächst. In der Praxis kommen aber auch die Partnerregionen in Drittländern indirekt in den Genuss der EU-Beiträge (vgl. Ziff. 113.1). Die EFTA-Länder, die – wie Österreich – dem EWR-Vertrag zugestimmt haben, gelten ebenfalls als Drittländer.

113 Die INTERREG-Initiative in der Schweiz

113.1 Schweizerische Mitwirkung bei INTERREG I

Die Mehrheit der schweizerischen Grenzkantone³⁾ kennt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht erst durch die INTERREG-Initiative, betont jedoch deren Funktion als treibende Kraft bei der Realisierung konkreter Zusammenarbeitsvorhaben. Diese Impulse sind darauf zurückzuführen, dass einerseits ansehnliche finanzielle Mittel bereitgestellt und andererseits für die Realisierung der Projekte feste Termine vorgegeben wurden.

Die Kommission der EU hat im Gefolge ihres Beschlusses vom Juli 1990, die Initiative durchzuführen, die Mitgliedsstaaten eingeladen, ihr innerhalb von sechs Monaten Vorschläge für Programme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorzulegen. Als förderungswürdig wurden alle Regionen an den Binnen- und Ausengrenzen der EU bezeichnet; dies hat die an die Schweiz grenzenden Regionen

¹⁾ Mitteilung der Kommission vom 16. Juni 1993 über die Zukunft der Gemeinschaftsinitiativen im Rahmen der Strukturfonds (im Abl. nicht publiziert).

²⁾ Mitteilung der Kommission, a. a. O.

³⁾ 16 Kantone sind als Grenzkantone zu bezeichnen: Zürich, Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura.

veranlasst, gemeinsam mit ihren Nachbarregionen in der Schweiz nach Zusammenarbeitsmöglichkeiten und der Ausarbeitung eines Programmes zu suchen. Heute sind die Gebiete unseres Landes an den Grenzen zu den drei EU-Mitgliedsstaaten durch fünf INTERREG-Programme über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit abgedeckt (vgl. Anh. 1 und 2). Diese Programme erstrecken sich auf eine beträchtliche grenzüberschreitende Fläche (88 000 km²) mit mehr als 12 Millionen Einwohnern. In unserem Lande wohnt rund die Hälfte der Bevölkerung in diesem Perimeter.

Der Gesamtbeitrag der Gemeinschaft an INTERREG I belief sich auf rund 1 Milliarde ECU, d. h. 1,8 Milliarden Franken. Für alle Projekte, die aus EU-Gebieten im Rahmen der fünf auch die schweizerischen Regionen betreffenden Programme eingereicht wurden, hat die Kommission für 1991–1993 einen Verpflichtungskredit von insgesamt 46 Millionen Franken bereitgestellt. Damit hat sie sich mit einem Drittel an den in den Programmen veranschlagten Gesamtkosten beteiligt (Anh. 3). Die Leistungen der EU an das einzelne Programm richteten sich nach drei Kriterien: nach dem Stand der sozio-ökonomischen Entwicklung in der gesuchstellenden EU-Region (das italienische Programm z. B. erhält besonders hohe Beiträge, weil es Zonen einschliesst, die auch unter die übrigen regionalpolitischen Massnahmen der EU fallen), nach der Bedeutung und der Qualität des vorgelegten Programms (z. B. das Programm für den deutsch-französisch-schweizerischen Grenzraum, das auf einen langjährigen Zusammenarbeitsprozess zurückgeht) und nach der Art der einzelnen Projekte innerhalb des Programms (beschränkte Beiträge an Infrastrukturvorhaben, Hilfe entsprechend der Finanzkraft des Projektträgers). Aufgrund dieser Kriterien übernimmt die Kommission 30–50 Prozent der Gesamtkosten der Projekte. Die schweizerischen Partner profitieren indirekt von der Unterstützung der Kommission, und zwar insofern, als deren Beiträge die Gesamtkosten senken, die zu Lasten der Projektträger gehen, und damit auch die schweizerische Kostenbeteiligung vermindern.

14 der 16 Grenzkantone unseres Landes (Ausnahmen: Graubünden und Zürich) beteiligten sich an grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Rahmen von INTERREG I. Aufgrund einer Umfrage bei den Verantwortlichen der Kantone konnte die finanzielle Beteiligung der schweizerischen Partner an den Projekten der vergangenen Periode ermittelt werden (vgl. Anh. 4). An die Gesamtkosten der gemeinsamen INTERREG I-Projekte von 32,9 Millionen Franken haben die schweizerischen Regionen rund 6,7 Millionen und die EU rund 12,1 Millionen Franken beigesteuert. Der Rest von 14,1 Millionen wurde von den regionalen und nationalen Partnern in den Nachbarstaaten finanziert. Der im Vergleich zum gesamten Verpflichtungskredit der Kommission zugunsten der fünf relevanten Programme eher bescheidene Beitrag der schweizerischen Partner lässt sich wie folgt erklären:

- INTERREG richtet sich in erster Linie an die EU-Grenzregionen. Die Ziele und Inhalte der ersten Programme wurden deshalb hauptsächlich von diesen Regionen selbst bestimmt. Allerdings darf man feststellen, dass die EU-Regionen mit langjähriger Erfahrung in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sehr grossen Wert darauf gelegt haben, ihre Projekte gemeinsam mit den schweizerischen Partnern vorzulegen (betrifft den D-CH-Grenzraum).
- Von den in den fünf Programmen ausgewiesenen und von der Kommission akzeptierten Kosten (rund 140 Mio. Fr.) beanspruchen die Projekte von INTERREG I mit schweizerischer Beteiligung nur ein Viertel des Gesamtvolumens. Dies ist kennzeichnend für die von der Mehrheit der EU-Regionen verfolgte Politik, im Rahmen der INTERREG-Initiative anstelle von Zusammenarbeitspro-

- jektien vor allem die eigenen Strukturen weiterzuentwickeln. Aufgrund dieser Erfahrung hält die Kommission im Hinblick auf die Umsetzung von INTERREG II deshalb fest, dass es fortan nicht mehr darum gehen werde, auf beiden Seiten der Grenzen voneinander unabhängige Projekte zu realisieren. Die Schwergewichte sollten vielmehr auf Massnahmen gelegt werden, die der Stärkung oder Schaffung von dauerhaften Zusammenarbeitsstrukturen dienen und damit die wirtschaftliche Entwicklung fördern. Zur Verwirklichung dieser Forderung sollen nach der Kommission die INTERREG-Vorhaben und die übrigen regionalpolitischen Massnahmen der EU besser aufeinander abgestimmt werden.
- Im Gegensatz zu ihren Nachbarn in der EU, die mit einer Beteiligung der Kommission bis zur Hälfte der Kosten rechnen konnten, mussten die Kantone in der Schweiz ohne eine finanzielle Unterstützung durch den Bund auskommen, die ihnen eine intensivere Mitarbeit erlaubt hätte.
 - Die Regionen in der Gemeinschaft selbst verfügten nur über sehr kurze Fristen (6 Monate), um die Ausführungsprogramme ihren nationalen Regierungen und der Kommission vorzulegen. Die Fristen, innerhalb denen sich die schweizerischen Partnerkantone für die Mitwirkung an bestimmten Projekten zu entscheiden hatten, waren folglich noch kürzer. Diese Projektbeteiligung war für die meisten unter ihnen eine neue Form der Zusammenarbeit. Zudem konnten für diese neue Aufgabe angesichts der prekären Situation, in der sich die öffentlichen Finanzen befinden, nur beschränkte Mittel zur Verfügung gestellt werden.
 - Die Verwirklichung grenzüberschreitender Projekte sieht sich mit etlichen Hindernissen und Sachzwängen konfrontiert, die regelmässig zur Verzögerung der Realisierung führen. Als Hauptschwierigkeiten werden genannt: Vielzahl von Mitwirkenden, mangelnde Abstimmung in den Ausführungsplänen, Abhängigkeit von unterschiedlichen regionalen und nationalen Entscheidungsträgern, Probleme mit der Finanzierung und der Aufschlüsselung der Beteiligungen. Die Hauptbeteiligten räumen jedoch ein, dass sich alle diese Probleme mittel- oder zumindest langfristig lösen lassen und dass es sich um «Kinderkrankheiten» dieser neu anlaufenden Zusammenarbeit handelt.

113.2 Perspektiven für INTERREG II

Die EU wird ihr finanzielles Engagement für die zweite INTERREG-Initiative verdreifachen (3 Mia. ECU oder 5,2 Mia Fr.). Die Mittel werden sich auf die gegenüber der ersten Initiative etwas längere Periode von fünf Jahren verteilen. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass sich die finanzielle Beteiligung der Kommission und damit die Investitionsvolumen der künftigen regionalen Programme verdoppeln werden.

Die Regionen sind daran, ihre neuen grenzüberschreitenden Entwicklungsprogramme auszuarbeiten. Diese werden wiederum innerhalb einer sehr kurzen Frist den nationalen Regierungen und der Kommission vorgelegt werden müssen. Da die Arbeiten und die Verhandlungen zwischen den regionalen Partnern in den Grenzgebieten zur Zeit nicht abgeschlossen sind, konnte von dieser Seite keine Projektliste für diese zweite Phase beschafft werden. Die Kommission ihrerseits wird die Richtlinien über den Anwendungsbereich dieser neuen Initiative voraussichtlich erst im Juni dieses Jahres veröffentlichen.

Die Bedürfnisse der Kantone und Regionen in der Schweiz auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind sehr gross und recht vielfältig. Die

Ablehnung des EWR-Vertrags hat diese Situation noch akzentuiert, da die Grenzen weiterhin eine Filterwirkung haben, während sich die Wirtschaftstätigkeit in einem Prozess zunehmender Globalisierung und Integration befindet.

Gegenüber der ersten Initiative wird die schweizerische Mitwirkung an INTERREG II aus folgenden Gründen intensiver sein:

- Dank den in dieser Botschaft beantragten Förderungsmassnahmen des Bundes wird die Stellung der Kantone und Regionen in ihrer Partnerschaft mit ihren Nachbarn gestärkt. Sie werden nämlich in der Lage sein, auch eigene Projekte vorzuschlagen.
- Da die Kommission an die Initiative strengere Anforderungen stellen und die verschiedenen regionalpolitischen Instrumente besser koordinieren wird, werden die Regionen in der EU vermehrt darauf achten müssen, die schweizerischen Partner in die Umsetzung der Zusammenarbeitsprojekte einzubeziehen.
- Mit INTERREG I haben die Regionen aus der Schweiz und aus unseren Nachbarländern gelernt, projektbezogen zusammenzuarbeiten. Die Strukturen sind geschaffen, und die Möglichkeiten der verschiedenen Partner sind bekannt. Dies wird die Realisierung von Vorhaben im Rahmen von INTERREG II erleichtern. Festzuhalten ist zudem, dass die meisten Kantone bereits in den begleitenden Ausschüssen der ersten Initiative mitgewirkt haben und ihnen die entsprechenden Verfahren nun bekannt sind.
- Mehrere Projekte, die unter der ersten Initiative angelaufen sind, können mit der Unterstützung von INTERREG II fortgesetzt werden. Etliche neue Vorhaben, die in der letzten Phase mangels Mittel zurückgestellt werden mussten, können mit dem neuen Programm wieder aufgenommen werden.

113.3 Bereiche der Bundespolitik und grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entspricht nicht nur den Zielen der Integrations- und der Regionalpolitik, sondern trägt auch zur Realisierung sektoralpolitischer Aufgaben bei.

113.31 Privater und öffentlicher Verkehr

Beispiele grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Verkehrsbereich gibt es praktisch in allen Gebieten unseres Landes. Sie zeigen die grossen Möglichkeiten des Zusammenwirkens in diesem Bereich auf. Die Zusammenarbeit kann sich auf Trassierungsprojekte (Abstimmung, Planung) für Strassen- und Eisenbahninfrastrukturen, gemeinsame Erschliessungs-, Fahrplan- oder Betriebsanliegen oder die Regelung von Tarif- und Verwaltungsfragen erstrecken. Oft betrifft sie aber auch reglementarische oder gesetzgeberische Angelegenheiten. Nicht in jedem Falle sind die betroffenen Kantone in der Lage, die Angelegenheiten selbst zu regeln, da sowohl in der Schweiz als auch in den Nachbarländern etliche Kompetenzen im Verkehrs- und Planungsbereich auf nationaler Ebene liegen.

Im Rahmen der Initiative INTERREG sind zum Beispiel die folgenden Zusammenarbeitsprojekte realisiert worden:

- von der Communauté de Travail du Jura (CTC) angeregte Trassierungsstudien zur Verbesserung der Eisenbahnlinien, welche das schweizerische und das französische Netz untereinander verbinden;

- Vorbereitung eines Tarifverbundes der öffentlichen Verkehrsmittel in der *Regio* (Oberrhein) und Potentialerhebung für die regionalen Flughäfen;
- im Bodenseegebiet Verbesserung der den Rhein überquerenden Strassenverbindungen und Studien zum kombinierten Verkehr, zum Alpen transit und zum Luftverkehr;
- vom Conseil du Léman initiierte Verkehrsprojekte im Chablais und auf der südlichen Genferseeseite.

113.32 Raumplanung

Der Europäische Wirtschaftsraum, der mehr als 370 Millionen Einwohner umfasst, wird für unser Land und vor allem die Grenzregionen eine Verstärkung der wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Beziehungen zu den Nachbarländern bewirken. Damit aus dieser Entwicklung der grösstmögliche Nutzen gezogen werden kann, wird es unumgänglich sein, die grenzüberschreitende Koordination zwischen Raumordnungs- und Sektoralpolitiken enger zu gestalten.

Die regionalen Entwicklungsprogramme erlauben eine verbesserte gegenseitige räumliche Abstimmung von Anliegen und Projekten, wie sie den Bestrebungen des Bundes im Bereich der Raumplanung entspricht. Die grenzüberschreitenden räumlichen Auswirkungen von Vorhaben und Massnahmen (wie z. B. Verkehrsinfrastrukturen und Energieversorgungsanlagen) müssen in den Planungen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene Berücksichtigung finden. Zur Ermittlung und Bewertung dieser Auswirkungen aus grenzüberschreitender Sicht liefern Untersuchungen im Rahmen von INTERREG wertvolle Grundlagen.

Erste diesbezügliche Erfahrungen konnten im Rahmen von INTERREG I gesammelt werden. So sieht das Projekt «Gemeinsames Strukturmodell Hochrhein D-CH», an welchem der Kanton Aargau beteiligt ist, die Erarbeitung einer regionalen grenzüberschreitenden Planungskonzeption vor, die als Grundlage für die kantonale Richtplanung und die Sachplanungen des Bundes dienen soll. Aus dem unter Mitwirkung des Kantons Schaffhausen zur Zeit entstehenden Projekt «Test und Aufbau eines grenzüberschreitenden räumlichen Informationssystems» werden Erkenntnisse erwartet, welche in Zukunft die Durchführung von Untersuchungen wesentlich vereinfachen.

113.33 Landschafts- und Umweltschutz

Die Umwelt kennt keine Grenzen und ist deshalb ein klassischer Bereich grenzüberschreitender Kooperation. In den Grenzgebieten wird gerade bei der Suche nach Lösungen von Umweltproblemen ein stetig zunehmender Zusammenarbeitsbedarf festgestellt. Die geographische Lage und die Grösse der Schweiz tragen wesentlich zur Verknüpfung bei, da die Regionen zahlreiche Ökosysteme mit ihren ausländischen Nachbarn teilen.

Gegenstand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltbereich sind der Gewässerschutz (Genfersee, Bodensee, Seen Norditalien/Tessin, Rhein), der Natur- und Landschaftsschutz (z. B. Espace Mont-Blanc), die Abfallbewirtschaftung, der Katastrophenschutz, der Informationsaustausch und Stellungnahmen im Rahmen von Umweltverträglichkeitsstudien für Vorhaben in Grenzgebieten.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Umwelt kann anhand mehrerer Beispiele dargestellt werden, so etwa anhand des «Espace Mont-Blanc». Im Jahre 1990 haben die Umweltminister der Schweiz, Italiens und Frankreichs eine Initiative für den Schutz und die nachhaltige Entwicklung des Grossraumes rund um den Mont-Blanc ergriffen. 1991 wurde die «Conférence transfrontalière Mont-Blanc» (CTMB) ins Leben gerufen, die dann 1992 von den Ministern den Auftrag erhielt, folgende Pilotprojekte vorzubereiten:

- Wiederbewirtschaftung von Alpweiden und Unterstützung der Berglandwirtschaft durch Direktzahlungen;
- gemeinsame Aktivitäten zur Erhaltung sensibler Gebiete;
- Förderung eines extensiven und sanften Tourismus;
- gemeinsame Strategie für internationale Transporte, die dem kombinierten Verkehr den Vorzug gibt und mit dem Umweltschutz vereinbar ist.

Diese vier Projekte werden in drei Testgebieten durchgeführt. Die Finanzierung wird zum Teil von INTERREG übernommen.

113.34 Bildung und Wissenschaft

Die schweizerischen Hochschulen können auf eine lange Tradition internationaler Kooperation zurückblicken. In den letzten Jahren wurden die Anstrengungen zugunsten einer grösseren akademischen Mobilität – binnenschweizerisch, regional-grenzüberschreitend und international – auf verschiedenen Stufen verstärkt: durch die Ratifizierung der Hochschulkonventionen des Europarats und der UNESCO durch die Schweiz im Jahre 1991, durch die Beteiligung an EU-Bildungs- und Forschungsprogrammen, durch bilaterale Verhandlungen mit den Nachbarländern über die Anerkennung von Studien und Diplomen im Bereich des höheren Bildungswesens und mittels interuniversitärer Zusammenarbeitsverträge. Damit wird die Schaffung eines Bildungs- und Wissenschaftsraums Europa angestrebt.

In diesem Zusammenhang ist die verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit schweizerischer Hochschulen zu erwähnen:

Die oberrheinischen Universitäten und Hochschulen (Freiburg im Breisgau, Basel, Strassburg, Karlsruhe und Mülhausen) haben sich am 19. Oktober 1989 in der Absicht, ihre Zusammenarbeit in allen Bereichen von Lehre und Forschung zu fördern und zu erleichtern, zu einem grenzüberschreitenden Verbund, der «Europäischen Konföderation der Oberrheinischen Universitäten/Fédération européenne des universités du Rhin supérieur» zusammengeschlossen. Angestrebt und inzwischen teilweise verwirklicht ist bereits eine Anzahl von Vorhaben (die gegenseitige Nutzung von Erkenntnissen und Erfahrungen, der Austausch von Wissenschaftlern und Studierenden sowie von technischem und administrativem Personal, die gegenseitige Anerkennung von Studienleistungen, die Durchführung gemeinsamer wissenschaftlicher Vorhaben, usw.). Verschiedene dieser Projekte sind Bestandteil der Entwicklungskonzeption Oberrhein Mitte-Süd.

Ein Abkommen mit ähnlicher Zielsetzung wurde am 25. September 1990 von den Hochschulkonferenzen der Region Rhône-Alpes und der Romandie unterzeichnet. Der «Convention transfrontalière universitaire Rhône-Alpes» gehören zwölf französische und sechs Westschweizer Hochschulen an.

12 Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Kantonen und Regionen durch den Bund im Rahmen von INTERREG II

121 Integrationspolitische Gründe

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 24. Februar 1993 über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens¹⁾ in Erinnerung gerufen, dass die Kantone innerhalb der Schranken der Artikel 9 und 10 der Bundesverfassung frei sind, regionale Abkommen zu bestimmten Gegenständen abzuschliessen. Auch wenn der Bundesrat bereit ist, die Anliegen der Grenzkantone zu berücksichtigen, will er im Interesse des inneren Gleichgewichts unseres Landes die Einheitlichkeit seiner Integrationspolitik aufrechterhalten. Die nicht an die Landesgrenzen stossenden Kantone dürfen gegenüber den Grenzkantonen nicht benachteiligt werden.

In diesem Rahmen sprechen die nachfolgenden Gründe für eine Mitwirkung der Kantone an der von der EU lancierten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und für eine finanzielle Beteiligung des Bundes.

Die Beziehungen zwischen den Grenzkantonen und ihren Nachbarregionen sind stark vom europäischen Integrationsprozess geprägt. Sie sind auf regionaler Ebene Ausdruck der Bestrebungen der Union, die Politik dem Bürger näher zu bringen. Die Regionen sollen ihre wichtige Rolle, die ihnen beim Aufbau Europas zukommt, spielen, indem sie ihre Kompetenzen zum Tragen bringen und ihre Interessen wahrnehmen.

Zudem ist daran zu erinnern, dass der Bundesrat in seinem Bericht vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren²⁾ den Beitritt unseres Landes zur EU als strategisches Ziel unserer Integrationspolitik bestätigte. Diese Zielsetzung beruht auf der Tatsache, dass die Schweiz in Europa tief verwurzelt und mit diesem eng verbunden ist. Die Verstärkung unserer Beziehungen zur EU über den Weg der regionalen Integration, wie sie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit darstellt, ordnet sich ein in eine schrittweise Annäherung an die EU und trägt damit dazu bei, den qualitativen Sprung des späteren Beitritts zu erleichtern. Die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch den Bund ist eine Massnahme, die bei der Bevölkerung und den Kantonen auf ein positives Echo stossen wird.

Schliesslich und vor allem dürfte die Mitwirkung der Kantone an der Initiative INTERREG II positive Auswirkungen haben auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Kantone und damit auf die gesamte schweizerische Volkswirtschaft.

122 Regionalpolitische Gründe

122.1 Stand und Perspektiven der Regionalpolitik

Die gegenwärtige Regionalpolitik des Bundes stützt sich auf das zu Beginn der siebziger Jahre erarbeitete «Gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet». Sie ist mit Instrumenten wie dem Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) darauf ausgerichtet, Unterschiede in den Lebensbedingungen zwischen wirtschaftlich schwachen und starken Regionen abzubauen und so

¹⁾ BBl 1993 I 805

²⁾ BBl 1994 I 153

eine angemessene Besiedelung aller Landesteile zu gewährleisten. Die als Gemeinschaftsaufgabe aller staatlichen Ebenen definierte Politik hat

dazu beigetragen, die Gefahr einer Zerteilung der Schweiz in unerwünschte Ballungsgebiete einerseits, entleerte Berg- und Randgebiete andererseits zu begrenzen. Es sind jedoch weitere Stützungsmaßnahmen nötig, soll die Schweiz von morgen über eine dezentrale, räumlich ausgeglichene Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur verfügen.¹⁾

Mit dieser Feststellung hat der Bundesrat in seiner Legislaturplanung 1991–1995 die Zielsetzung verbunden, den regionalpolitischen Auftrag des Bundes neu zu definieren und dem Parlament ein entsprechendes Massnahmenpaket vorzuschlagen.

Diese Arbeiten sind im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement im Gange. Die Konzeption der künftigen Regionalpolitik befindet sich in Ausarbeitung. Sie bildet für den Bundesrat die Grundlage für Vorschläge ans Parlament zur Revision der bestehenden Instrumente und die Durchführung neuer Massnahmen.

Während die Regionalpolitik des Bundes ihr Augenmerk bisher auf die Zusammenarbeit in kleinen Gebietseinheiten (Regionen, die primär Aufgaben der interkommunalen Kooperation und der Wirtschaftsförderung erfüllen) ausrichtete, werden in der künftigen Politik die Grossregionen mehr Bedeutung erlangen. Es sind die Einheiten, die von etlichen Kantonen bereits heute im Hinblick auf die Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit gesucht werden. Es sind zudem für den Bund die räumlichen Dimensionen, in denen er Konzepte für «eurokompatible» Regionen bereitstellen muss, und gleichzeitig die Ebene, auf die sich etliche seiner Infrastrukturaufgaben auch unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit noch dezentralisieren lassen. Zur Erfüllung solcher Aufgaben wird es nötig sein, die konkretisierten Ideen auf die Tätigkeiten der Kantone abzustimmen.

Über diese zunehmend notwendig werdende interne Kooperation hinaus kann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einen wichtigen Beitrag zur Optimierung von Raumstrukturen auf grossregionaler Ebene leisten. Diese Zusammenarbeit beinhaltet die Abstimmung und Harmonisierung von verschiedensten Bereichen der Politik zwischen Nachbarregionen verschiedener Länder. Es ist möglich, dass gewisse öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen grenzüberschreitend mit einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis angelegt werden können. Gerade in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen sollte dies von Interesse sein.

Der Bundesrat ist allerdings auch gewillt, eine unkontrollierbare Ausuferung der Regionalpolitik zu vermeiden, indem er neue regionalpolitische Programme grundsätzlich befristet und diese einer systematischen Erfolgskontrolle unterzieht.

Im Rahmen von INTERREG sind durch die Entwicklungsprogramme ausschliesslich Kantonsgruppen, mit andern Worten Grossregionen abgedeckt. Auch wenn die einzelnen Projekte schliesslich auf kleinräumiger Ebene verwirklicht werden, handelt es sich beim vorliegenden Antrag ans Parlament um eine Massnahme, die auf dieser Regionenebene anzusiedeln ist. Im Vergleich zur überkommunalen Zusammenarbeit, die sich nun mit Hilfe des Bundes rund 20 Jahre lang einspielen konnte, sind überkantonale Aktivitäten in Entwicklungsfragen mehrheitlich jüngeren Datums. Nicht zuletzt deshalb schlägt der Bundesrat in der Botschaft vor, einen Teil der bereitzustellenden Mittel für flankierende Massnahmen (z. B. Unterstützung interkantonalen Koordinationsorgane) zu reservieren. Ohne das Ziel einer

¹⁾ BBl 1992 III 81

neuen Regionalisierung zu verfolgen, will der Bund die bereits bestehenden überkantonalen Organisationen in die Lage versetzen, sich im Auftrag der Kantone intensiv und innert kurzer Frist mit den INTERREG-Programmen und -Projekten auseinanderzusetzen. INTERREG ordnet sich deshalb auszeichnet in das künftige regionalpolitische Konzept des Bundesrates ein.

122.2 Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Instrument der Regionalpolitik

Zu jeder Zeit haben die Landesgrenzen die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der an den Grenzübergängen liegenden Regionen und Städte geprägt. Das Umfeld der grenzüberschreitenden Beziehungen hat sich jedoch nach und nach gewandelt, da die schweizerische Wirtschaft sich zwangsläufig den Märkten öffnete und gewillt ist, die Zusammenarbeitsangebote der ausländischen Partner, insbesondere der Grenzregionen, anzunehmen. Diese neue Situation, verstärkt durch die Ziele der EU in den Bereichen des Binnenmarktes und der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion, hat zur Folge, dass sich die Überlegungen zur sozio-ökonomischen Entwicklung der Grenzregionen immer weniger auf Fragen der engeren Zonen entlang dieser Landesgrenzen konzentrieren. Vielmehr wird eine Betrachtungsweise notwendig sein, die von zunehmend grösseren Gebieten ausgeht.

Die schrittweise Integration der Schweiz in Europa, die dem mittel- und langfristigen strategischen Ziel der Aussenpolitik des Bundesrats entspricht, legt den Schluss nahe, dass die Grenzregionen mit ihren ausländischen Nachbargebieten eines Tages funktionale Wirtschaftsregionen bilden werden (vgl. Anh. 5).

Drei der vier wirtschaftsstärksten europäischen Regionen, nämlich die Lombardei, Rhône-Alpes und Baden-Württemberg, haben gemeinsame Grenzen mit unserem Land. Eine Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit diesen Nachbarn wird für die betreffenden Kantone noch bessere Voraussetzungen schaffen, ihre eigene Wirtschaft zu entwickeln und gegenseitige Ergänzungsmöglichkeiten zu suchen.

Die zehn Kantone ohne Landesgrenze waren noch bis vor kurzem an dieser Zusammenarbeit wenig interessiert oder sogar davon ausgeschlossen. Wie aber aus der Umfrage bei allen Kantonen im Rahmen des Berichts des Bundesrats über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik sowie einigen parlamentarischen Vorstössen hervorgeht, nimmt das Interesse an diesen interregionalen Aktivitäten zu, nicht zuletzt wegen des EWR-Abstimmungsergebnisses.

Gestützt auf diesen Umstand und angesichts der Bedeutung, die der zwischenregionalen, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für unsere Wirtschaft beizumessen ist, erachtet der Bundesrat eine Ausdehnung der Regionalpolitik des Bundes auf diesen Bereich als wichtig.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist für die Regionalpolitik des Bundes insofern von besonderer Bedeutung, als der Bund im Rahmen dieser Politik einerseits ein Ausgleichsziel verfolgt und andererseits eine Kohäsionsaufgabe wahrzunehmen hat. Als Ausgleichsinstrument wird diese Fördermassnahme dazu beitragen, dass alle Kantone und Regionen in der Lage sind, an INTERREG-Programmen teilzunehmen. Gegenüber ihren EU-Partnern, die für dieses Programm Beiträge aus den EU-Strukturfonds, von ihren Staaten und regionalen Instanzen erhalten, werden die heutigen Möglichkeiten ausgeweitet. Mit der Abstufung der Bun-

desbeiträge anhand einer Liste von Gewichtungskriterien, darunter der Index der Finanzkraft der Kantone, leistet der Bund auch einen Ausgleich zwischen den Kantonen. Dies ist vor allem für die Kantone und Regionen von Bedeutung, die mit eigenen Finanzressourcen kaum in der Lage wären, voll an dieser INTERREG-Zusammenarbeit teilzunehmen.

Die Regionalpolitik hat andererseits auch Aufgaben der wirtschaftlichen Kohäsion in der Schweiz zu erfüllen. Die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird zu einer Dynamisierung der Wirtschaftsstrukturen der betreffenden Gebiete beitragen und diese in einen über die Landesgrenzen hinaus reichenden regionalen Kontext einbinden.

Die Unterstützung der Bestrebungen der Kantone und Regionen durch den Bund ist nicht nur finanzieller Art, sondern soll auch zur interkantonalen und interregionalen Koordination der Aktivitäten beitragen (Unterstützung interkantonomer Organisationen, die mit Begleitungs- und Informationsaufgaben betraut werden). Mit einer solchen Regionalpolitik wird der Bund auch dem Grundsatz der «Förderung von Initiativen, die von der Basis ausgehen» (Regionalpolitik 'von unten') gerecht und leistet einen Beitrag zur Verwirklichung dieser Politik als Gemeinschaftsaufgabe. Das Subsidiaritätsprinzip als Garant unseres aktiven Föderalismus findet damit hier ein Anwendungsfeld.

13 Parlamentarische Vorstösse sowie Vorschläge und Stellungnahmen der Kantone

Zusammen mit seinem Bericht vom 7. März 1994 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik hat der Bundesrat den Räten die Abschreibung der folgenden Vorstösse beantragt:

- Motion Mühlemann vom 18. Juni 1991 (91.3187, Unterstützung der Europapolitik in den Grenzkantonen);
- Motion Spielmann vom 7. Dezember 1992 (92.3489, Förderung der Präsenz der Kantone im Ausland);
- Postulat Epiney vom 9. Dezember 1992 (92.3501, Recht der Minderheiten auf Eigenständigkeit);
- Postulat Onken vom 16. Dezember 1992 (92.3525, Aussenpolitik der Kantone, Gestaltungsspielraum);
- Motion Schüle vom 11. März 1993 (93.3102, Stärkung der regionalen Zusammenarbeit über die Grenze);
- Motion Freisinnig-Demokratische Fraktion vom 18. März 1993 (93.3140, Stärkung der regionalen Zusammenarbeit über die Grenze).

Verschiedene dieser Vorstösse verlangten vom Bundesrat eine Überprüfung der ihm zur Verfügung stehenden Mittel im Hinblick auf eine wirksamere Unterstützung der Bestrebungen der Kantone und Regionen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Ergänzend dazu erlaubt der hier beantragte Beschluss, verschiedenen Vorstössen von Parlamentariern und Kantonen Folge zu leisten:

Die *Motion Caccia* vom 7. Oktober 1993 (93.3488, Politik der Grenzregionen), als Postulat überwiesen, beauftragt den Bundesrat, einen Bundesbeschluss vorzubereiten, der die Basis für eine neue Politik in den Grenzregionen legt und in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der Bildung eines Ausgleichsfonds zu prüfen.

Die *Standesinitiative des Kantons Wallis* vom 8. Dezember 1992 (92.313), übernommen als *Postulat der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats* vom 3. Mai 1993 (ad 92.313, Hilfe an finanzschwache Kantone), verlangt vom Bundesrat und von den eidgenössischen Räten u. a. explizit, die Beteiligung der Grenzkantone an den grenzüberschreitenden europäischen Programmen wie INTERREG finanziell zu unterstützen. Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom 7. Juni 1993 in Aussicht gestellt, auf der Grundlage der Umfrage des EDA im Rahmen des Berichts zum Postulat Onken sowie einer Interessenabwägung in diesem Bericht ebenfalls Perspektiven über die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundes in der grenzüberschreitenden Regionalpolitik aufzuzeigen.

Am 8. September 1993 hat der Bundesrat mit der Beantwortung einer Reihe von Entschliessungen der *Interessengemeinschaft der an Frankreich grenzenden Kantone* seine Absichten bestätigt. Eine dieser sieben an den Bundesrat gerichteten Entschliessungen erwähnt die INTERREG-Initiative ausdrücklich, indem sie folgendes Anliegen vorträgt:

Die Interessengemeinschaft ersucht den Bund, sie bei der Konkretisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu unterstützen. Von Bedeutung dabei ist, dass sie ihren Grenznachbarn gleichgestellt werden, die auf eine grosszügige Unterstützung seitens der EG zählen können.

Die Umfrage des EDA bei den Kantonen hat unter anderem folgendes ergeben: Eine finanzielle Unterstützung der Kantone durch den Bund im Rahmen grenzüberschreitender Projekte (in aller Regel unter Hinweis auf INTERREG) wird von einer grossen Mehrheit der Grenzkantone sowie der Interessengemeinschaft der an Frankreich grenzenden Kantone ausdrücklich verlangt. Die vom Bund erwartete finanzielle Förderung von INTERREG-Projekten sollte aber nicht dazu führen, dass die Entscheidbefugnis der Kantone eingeschränkt wird. Auch sei eine Lösung mit möglichst geringem administrativem Aufwand anzustreben, damit die notwendige Dynamik dieser Kooperation nicht gebremst wird.

Überdies wurde die Frage auch mehrmals im Rahmen des Kontaktgremiums Bund-Kantone diskutiert, wobei ebenfalls der Wunsch der Grenzkantone nach einer Mitfinanzierung durch den Bund zum Ausdruck gebracht wurde.

Auf der Grundlage der verschiedenen Konsultationen bei den Kantonen und als Folge der aufgeführten Interventionen hat der Bundesrat im Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik die Vorlage dieser Botschaft angekündigt.

14 Stellungnahme der interessierten Kreise zur Frage einer Beteiligung an der INTERREG-Initiative

Da die Kantone bereits bei anderer Gelegenheit zur Frage ihres Interesses an der INTERREG-Initiative für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit konsultiert wurden und die grosse Mehrheit unter ihnen sich in positivem Sinne dazu geäussert hat, verzichtete der Bundesrat auf eine breite Vernehmlassung dieser Vorlage. Er stützt sich dabei auf die Verordnung vom 17. Juni 1991¹⁾ über das Vernehmlassungsverfahren. Dieses Vorgehen entspricht nicht zuletzt auch den Wünschen der Kantone und Wirtschaftsorganisationen, die Zahl der Vernehmlassungen zu reduzieren.

¹⁾ SR 172.062

Das Vorhaben wurde allerdings Vertretern kantonaler Behörden bei verschiedenen Gelegenheiten vorgestellt: in der Kontaktgruppe Bund – Kantone, der Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, der Beratenden Kommission des Bundesrates für regionale Wirtschaftsförderung und schliesslich auch an einer am 9. Februar 1994 in Basel eigens zu diesem Zweck organisierten Informationsveranstaltung.

2 Besonderer Teil

21 Inhalt und Modalitäten der Beteiligung des Bundes an INTERREG-Projekten

211 Übersicht

Der Bundesrat beantragt, für die Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Kantone und Regionen im Rahmen von INTERREG II zusätzliche finanzielle Mittel bereitzustellen. Dieses Förderungsinstrument wird ein wichtiges Element sein zur Umsetzung der integrations- und regionalpolitischen Zielsetzungen der Schweiz. Nach der Ablehnung des EWR wird die Massnahme dazu beitragen, Auswirkungen der Nicht-Integration abzufedern, die insbesondere in Grenzregionen spürbar werden. Die Bundeshilfe ist denn auch eine Antwort auf die von den Grenzkantonen in jüngster Zeit mehrfach geäusserten Bedürfnisse.

Der vorgeschlagene Rahmenkredit trägt den erhobenen Bedürfnissen, aber auch den problematischen Finanzperspektiven des Bundes Rechnung. Die Beteiligung zielt darauf ab, den im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorgeschlagenen Projekten einen Impuls zu verleihen. Die Anwendung des Bundesbeschlusses wird zudem vom Grundsatz der «Zusätzlichkeit» ausgehen, der besagt, dass die Bundeshilfe keine bestehende Finanzierungsquelle auf den Ebenen des Bundes, der Kantone und Gemeinden ersetzen darf, sondern einzig der Verwirklichung zusätzlicher Projekte dienen soll. Schliesslich ist der vorgelegte Beschluss zeitlich beschränkt. Die Massnahmen werden zudem einer laufenden Evaluation unterzogen, die zu jeder Zeit über die Zweckmässigkeit des Einsatzes von Bundesmitteln Auskunft gibt.

212 Geltungsbereich

Die finanzielle Unterstützung durch den Bund wird allein für *Projekte und Arbeiten* zugesichert, die der Umsetzung *regionaler, grenzüberschreitender Programme* dienen; diese Programme müssen als solche im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II anerkannt sein. Drei Bereiche der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind auf der Grundlage dieses Erlasses zu fördern:

- die Erarbeitung und Umsetzung gemeinsamer grenzüberschreitender Programme;
- die Verwirklichung von Vorhaben, die zur Verbesserung des Informations- und Wissensaustausches über die Grenzen hinweg, aber auch unter den schweizerischen Grenzregionen und zwischen öffentlichen Institutionen und privaten Organisationen dienen;
- die Bildung gemeinsamer institutioneller und administrativer Strukturen mit dem Zweck, eine wirksame Zusammenarbeit zu gewährleisten und zu fördern (vgl. Ziff. 214).

Der sachliche Anwendungsbereich des Beschlusses beschränkt sich auf Vorhaben organisatorischer Art, auf Studien und Konzepte sowie auf Vorbereitungsarbeiten,

die der Realisierung grenzüberschreitender Infrastrukturprojekte dienen. Weil diese Projekte sowohl aus der allgemeinen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als auch aus spezifischen Aufgabenstellungen dies- und jenseits der Grenze entstehen können, verzichtet der Bundesrat auf eine abschliessende Aufzählung der in Frage kommenden Vorhaben. Nur so ist gewährleistet, dass auch neue und innovative Projekte für die Förderung in Betracht fallen.

Gestützt auf diesen Bundesbeschluss werden keine Bundesbeiträge zugesichert für Vorhaben zur Realisierung, zur Erneuerung oder zum Betrieb von Infrastrukturanlagen. Die Finanzierung solcher Projekte ist auf gewohntem Wege und aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund sicherzustellen. Man darf aber nicht vergessen, dass die Verwirklichung grenzüberschreitender Infrastrukturen ein wichtiger Bestandteil dieser Form der Zusammenarbeit darstellt, deren Finanzierung aber oft in den Erlassen anderer Politikbereiche geregelt ist. An dieser Stelle ist auf die gegenseitige Ergänzung zwischen der hier vorgeschlagenen beschränkten Förderung von INTERREG-Projekten und zwei andern Instrumenten der Infrastrukturförderung hinzuweisen:

- Das Bundesgesetz vom 28. Juni 1974¹⁾ über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) erlaubt bereits eine Mitfinanzierung durch den Bund von bestimmten Infrastrukturvorhaben in Grenzregionen der Alpen und des Juras (Landkauf und Erschliessung von Industrie- und Gewerbebezonen, Verkehrs-, Gesundheits-, Bildungsinfrastrukturen usw.). Für die wirtschaftlich schwächeren Regionen sind somit die Investitionshilfe und die INTERREG-Finanzierung zwei Massnahmen, die sich gegenseitig ergänzen.
- Die Europäische Investitionsbank (EIB) hat sich kürzlich bereit erklärt, die Möglichkeiten zu prüfen, grosse schweizerische Infrastruktur- und Umweltschutzvorhaben (über 10 Mio. Fr.), deren Realisierung auch im Interesse der EU liegt, durch die Gewährung von Krediten mitzufinanzieren. Zur Zeit werden mehrere derartige Vorhaben geprüft, z. B. der Ausbau des Flughafens Basel-Mülhausen und der Bau einer S-Bahn in der Regio (Oberrhein). Aufgrund ihres guten Rufs auf dem Kapitalmarkt ist die EIB in der Lage, Kredite zu günstigen Konditionen zu gewähren.

Schliesslich ist anzumerken, dass sich eine Bundesunterstützung von beschränkter Dauer schlecht eignen würde zur Förderung von Infrastrukturen. Solche Vorhaben sind längerfristig angelegt und erfordern für die Planung, Bewilligung und Ausführung viel Zeit, insbesondere wenn daran noch Behörden aus andern Ländern beteiligt sind.

Die Bundeshilfe hat den verfassungsmässigen Grundsatz der Handels- und Gewerbebefreiheit zu berücksichtigen. Deshalb können keine Projekte unterstützt werden, die Erwerbszwecken dienen.

Nutznieser der Bundesbeiträge können sowohl öffentliche als auch private schweizerische Institutionen oder Organisationen sein, die sich finanziell an im Anwendungsbereich des Bundesbeschlusses liegenden INTERREG II-Projekten beteiligen. Alle schweizerischen Kantone, die an solchen Vorhaben mitwirken, d. h. auch «Binnenkantone», kommen für die Unterstützung in Frage.

¹⁾ SR 901.1

Der Bund geht in zwei Phasen Verpflichtungen ein. Zuerst legen die schweizerischen Kantone und Regionen die regionalen, grenzüberschreitenden Entwicklungsprogramme INTERREG II dem Bund zur Genehmigung vor. Dies geschieht parallel zum Genehmigungsverfahren bei der EU. Der Bund legt gestützt auf die Prüfung und unter Berücksichtigung des Anwendungsbereichs des Bundesbeschlusses die *Beitragssumme* fest, mit der er sich an der Umsetzung des gesamten Programmes beteiligt. Die Zusicherung des Beitrags hat *provisorischen* Charakter, damit während der Programmrealisierung noch kleinere Anpassungen möglich sind. Diese erste Phase dauert drei bis vier Monate. Die jeweiligen Partnerkantone informieren die verantwortlichen Bundesstellen in der Folge periodisch über die Realisierung des Programmes und teilen ihnen Änderungen umgehend mit.

In einer zweiten Phase legen die Kantone oder Kantonsgruppen dem Bund die konkreten Projekte vor, die sie zu realisieren gedenken. Gestützt darauf werden die Beiträge *definitiv zugesichert*. Der Rahmenkredit des Bundes wird nach Massgabe der Genehmigung der Projekte als Zahlungskredit budgetiert.

Der Träger eines Projektes, das im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit realisiert werden soll, muss sein Unterstützungsgesuch über den betreffenden Kanton oder, wenn es sich um ein interkantonales Projekt handelt, über die betreffenden Kantone dem Bund einreichen. Der oder die Kantone stellen dem Bund Antrag.

Die als Impulsmassnahme gedachte Bundesbeteiligung soll die Hälfte der Kosten, welche die schweizerischen Partner übernehmen müssen, nicht übersteigen. Die Zusicherung wird deshalb obligatorisch vom Nachweis einer mindestens gleich hohen Leistung des Gesuchstellers selbst oder von Dritten abhängig gemacht.

Die von den Kantonen dem Bund vorgelegten Projekte werden nach folgenden Kriterien beurteilt:

- nach der Bedeutung des Vorhabens für die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit; geprüft wird dabei auch, ob das Projekt der lokalen Bevölkerung zugute kommt, welche Auswirkungen es auf die Umwelt hat und ob es mit der Raumplanung in Einklang steht;
- nach der finanziellen Lage der Gesuchsteller;
- nach dem Finanzkraftindex des Kantons, sofern dieser Projektträger ist.

Die hier vorgeschlagene Förderung wird keine der bisherigen Beitragsmöglichkeiten des Bundes aufgrund anderer Erlasse (Umweltschutz, Weiterbildung, Raumplanung, usw.) ersetzen. Um eine rationelle Ausrichtung der Mittel zu gewährleisten, muss sich die verantwortliche Bundesstelle verwaltungsintern versichern, dass die vorgelegten Projekte nicht Gegenstand anderer Beitragsgesuche sind. Diese Frage kann mit Unterstützung des Koordinationsausschusses der Bundesverwaltung für Regionalpolitik geprüft werden, in dem seit 1975 25 verschiedene Bundesstellen regionalpolitische Anliegen aufeinander abstimmen. Wenn nötig ist der Ausschuss um weitere betroffene Stellen zu erweitern.

Der Bundesrat wird die Vollzugsmodalitäten zu diesem Bundesbeschluss in einer Verordnung regeln, deren Entwurf den direktbetroffenen Kantonen zur Stellungnahme unterbreitet wird.

214 Flankierende Massnahmen

Die punktuelle Mitwirkung schweizerischer Partner an Programmen der EU oder andern internationalen Zusammenarbeitsprojekten, zum Beispiel im Bereich der Forschung und der Bildung (COMETT; COST; EUREKA) oder in bezug auf Massnahmen zugunsten der KMU (Euro-Info-Centers), hat klar aufgezeigt, dass der Umsetzung des Programms im Innern unseres Landes grosse Aufmerksamkeit zu schenken ist.

Im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und insbesondere der Programme INTERREG II sind die Kantone die Hauptpartner der im Ausland mit der Verwirklichung der interregionalen Entwicklungskonzepte betrauten Stellen. Da die INTERREG-Regionen des Auslands zum Teil so viele Einwohner haben wie unser Land insgesamt, kommt einem einzelnen Kanton nicht sehr grosses Gewicht zu. Für die Zusammenarbeit mit den benachbarten ausländischen Regionen ist es deshalb notwendig, dass sich die an den gleichen INTERREG-Aktivitäten beteiligten Kantone organisieren und eine gemeinsame Politik festlegen. Derartige interkantonale Interessengemeinschaften bestehen bereits heute. Ihre Ausgangslagen sind jedoch hinsichtlich Erfahrung und Kompetenzen sehr unterschiedlich. Einige von ihnen befinden sich noch in der Aufbauphase.

Der Bundesrat beabsichtigt nicht, darauf hinzuwirken, dass sich Grenzkantone, die am gleichen Zusammenarbeitsprogramm beteiligt sind, zu suprakantonalen Gemeinschaften zusammenschliessen. Er ist auch nicht befugt dazu. Er kann die betreffenden Regionen darin bestärken, eine interkantonale Stelle zu bezeichnen, welche die grenzüberschreitende Zusammenarbeit koordiniert, begleitet und darüber informiert. Neben ihrer Tätigkeit der Harmonisierung und der Kommunikation zwischen den Kantonen und mit den ausländischen Partnern sollen diese Stellen mit der wichtigen Aufgabe betraut werden, die Öffentlichkeit der Region und weitere an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit direkt interessierte Kreise (Gemeinden, Wirtschaftsverbände, private Investoren, Bildungsinstitutionen usw.) zu informieren. Während der ganzen Geltungsdauer des Bundesbeschlusses kann der Bund einen Teil der Kosten dieser interkantonalen Stellen übernehmen. Die anrechenbaren Kosten bestimmen sich nach den Ausgaben dieser Stellen für die Ausarbeitung und Umsetzung der INTERREG-Programme sowie für die Koordination und Begleitung der INTERREG-Projekte, die der Bund aufgrund dieses Bundesbeschlusses unterstützt.

Nicht mitfinanzieren wird der Bund jedoch kantonale Instanzen, die bereits heute solche Aufgaben wahrnehmen oder allenfalls dafür noch geschaffen werden. Zuständig für ihre Finanzierung sind allein die Kantone.

Als flankierende Massnahme in der Schweiz ist ebenfalls vorgesehen, ein Evaluationsdispositiv zu erstellen, das die Begleitung und die nachträgliche Bewertung der Programme und der Projekte INTERREG II erlauben wird.

3 Auswirkungen

31 Folgen für den Bund

311 Finanzielle Auswirkungen

Die Beispiele für die Beteiligung der Kantone an INTERREG I (vgl. Anh. 4), namentlich an den am weitesten fortgeschrittenen Programmen am Hochrhein, in der Franche-Comté und am Bodensee, haben Anhaltspunkte für die Berechnung

des Mittelbedarfs aller Kantone geliefert, die an INTERREG II mitzuwirken gedenken. Dem Umstand, dass die EU den Rahmenkredit für diese Nachfolgeinitiative wesentlich zu erhöhen gedenkt, ist Rechnung getragen worden. Gestützt darauf wurde für den Bund ein Kreditrahmen von 24 Millionen Franken errechnet. Verteilt auf die Laufzeit des Programmes von 1995–1999 ergibt dies pro Jahr einen Betrag von 4,8 Millionen Franken. Dieser Verpflichtungskredit teilt sich wie folgt auf die beiden Zweckbestimmungen auf:

Verwendung des Kredites	(in Millionen Franken)
Unterstützung von Projekten INTERREG II	21,6
flankierende Massnahmen	2,4
Summe	24,0

Da die Mittelverwendung wesentlich auch von den Entscheiden ausländischer Behörden abhängig ist, wird der Bedarf kaum linear auf die fünf Jahre verteilt werden können. Vielmehr ist gegen Ende der Laufzeit, d. h. 1998 und 1999, eine Ausgabenspitze zu erwarten. Der Rahmenkredit wird es erlauben, die Bundesbeiträge entsprechend den effektiv anfallenden Projektkosten zu etappieren. Deshalb ist davon auszugehen, dass sich die zu budgetierenden Zahlungskredite ab 1995 über eine Periode von insgesamt acht Jahren erstrecken werden.

Die Ausgaben für diese Sondermassnahmen gehen zu Lasten des allgemeinen Bundeshaushaltes. Sie sind in der Legislaturfinanzplanung 1993–1995 nicht enthalten, da 1991 diese Möglichkeit der Schweiz, an INTERREG mitzuwirken, nicht voraussehbar war. Die ersten Tranchen werden im Rahmen des Budgets 1995, der Finanzplanung 1996 und der Perspektiven 1997–1998 beantragt.

312 Personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf den Personalbestand der Bundesverwaltung.

32 Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden

Da der Bund höchstens 50 Prozent der Kosten übernehmen wird, die aus der schweizerischen Beteiligung an den INTERREG II-Projekten erwachsen werden, geht mindestens die Hälfte zu Lasten der Projektträger. Da die Bundesbeteiligung aber in jedem Fall von einem vorgängigen Entscheid des Kantons und einem entsprechenden Antrag abhängig ist, entstehen den Kantonen aus der Anwendung des Bundesbeschlusses keine finanziellen Sachzwänge. Dasselbe gilt für das Personal; der Bundesbeschluss sollte bei den Kantonen kein zusätzliches Personal erfordern.

33 Weitere Auswirkungen

Der hauptsächlich als integrations- und regionalpolitische Massnahme konzipierte Beschluss wird auch auf andere Aufgaben des Bundes und der Kantone Auswirkungen haben, die nicht zu vernachlässigen sind (zum Beispiel auf die Raumplanung, auf die Verkehrspolitik, auf den Landschafts- und Umweltschutz).

Die Koordination der Bereiche der Bundespolitik, die regionale Auswirkungen zeigen, wurde von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) im Auftrage der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK) einer Evaluation unterzogen. Gewisse daraus hervorgegangene Vorschläge der GPK, zu denen der Bundesrat Ende August 1994 Stellung genommen hat, könnten Auswirkungen auf die Koordination der Regionalpolitik mit den Aufgaben des Bundes in andern Bereichen haben. Zur Zeit sind die Weisungen des Bundesrats vom 26. November 1986 über die regionalpolitische Koordination der Bundestätigkeit massgebend.

Der Vollzug dieses Bundesbeschlusses dürfte im Zusammenhang mit der Koordination der Sektoralpolitiken mit der Regionalpolitik etliche Fragen aufwerfen. Der Bundesrat wird deshalb beim Vollzug der Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Bundes- und Kantonsstellen besondere Aufmerksamkeit schenken.

4 Legislaturplanung

In bezug auf die Integrationspolitik stimmt diese neue Massnahme mit dem Ziel 12 der Legislaturplanung überein. Im diesbezüglichen Bericht wird gesagt, dass der Bundesrat aufgrund einer ständigen Prüfung der Integrationssituation, losgelöst vom eigentlichen EWR-Vertrag und seinen Folgen, die als notwendig erscheinenden Vorlagen unterbreiten wird.¹⁾

Der Bundesbeschluss ordnet sich in die regionalpolitischen Massnahmen ein, die der Bundesrat in der Legislaturplanung 1991–1995 angekündigt hat und mit denen eine ausgewogene Entwicklung der Regionen als Lebens- und Wirtschaftsräume gefördert werden soll (Ziel 35).²⁾

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die INTERREG-Initiative ist Bestandteil der EU-Politiken, welche die Stärkung der wirtschaftlichen und der sozialen Kohäsion zum Ziele haben. Mit ihr sollen die Grenzgebiete im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes unterstützt werden, namentlich durch die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen auf beiden Seiten der Grenzen, aber auch durch die Stimulierung der Wirtschaft in den Grenzgebieten ausserhalb der Union. Die Verstärkung der Zusammenarbeit in Europa und die Förderung eines Europas der Regionen sind andererseits erklärte Ziele der schweizerischen Integrationspolitik. Die vorgeschlagene Massnahme ist ein wichtiger Beitrag zur Verwirklichung dieser Ziele.

¹⁾ BBl 1992 III 46

²⁾ BBl 1992 III 85

Die Einzelheiten der Beteiligung an der INTERREG-Initiative regelt das EU-Recht. Der vorgeschlagene Bundesbeschluss bezweckt die Förderung einer breiten und aktiven Beteiligung der Kantone an dieser Initiative. Sie soll die Förderungspraxis der Schweiz jener der EU annähern.

Verschiedentlich hat die EU bestätigt, dass die Beteiligung an der Initiative INTERREG auch den Grenzregionen aus Drittländern offen steht. Sie wurde denn auch ins Bild gesetzt über die Absicht des Bundesrates, dem Parlament im Sinne einer ergänzenden Massnahme einen Bundesbeschluss vorzuschlagen. Die EU hat ihrerseits auf die Bedeutung hingewiesen, die der schweizerischen Massnahme für die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa zukommt.

6 Rechtliche Grundlagen

61 Verfassungsmässigkeit

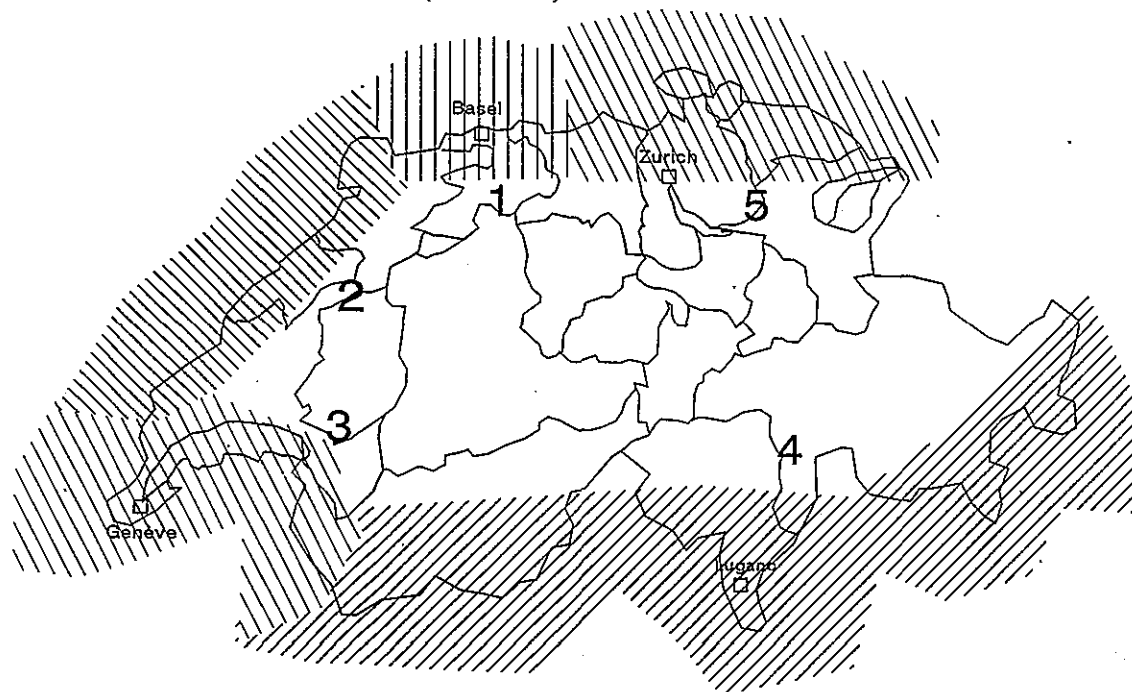
Der Bundesbeschluss stützt sich auf die allgemeine Zuständigkeit des Bundes für die Aussenpolitik. Die Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Kantone und Regionen ist in der Tat ein wesentlicher Bestandteil der Integrations- und damit der Aussenpolitik.

62 Rechtsform des Erlasses

Der Rahmenkredit kann gemäss Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes¹⁾ mittels eines einfachen Bundesbeschlusses bereitgestellt werden. Als solcher untersteht er nicht dem Referendum.

Die Form des einfachen Bundesbeschlusses kann gewählt werden, weil es sich um eine einmalige Massnahme handelt, die zeitlich beschränkt und Gegenstand einer laufenden Evaluation ist. Eine allfällige Erneuerung oder Institutionalisierung der Förderungsmassnahme würde einer formellen rechtlichen Grundlage bedürfen.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeitsprogramme mit Beteiligung schweizerischer Kantone und Regionen im Rahmen von INTERREG I (1991–1993)



1. Programm Deutschland-Frankreich-Schweiz (Oberrhein)
2. Programm Frankreich-Schweiz (Franche-Comté)
3. Programm Frankreich-Schweiz (Rhône-Alpes)
4. Programm Italien-Schweiz
5. Programm Deutschland-Schweiz (Hochrhein-Bodensee)

Quelle: Europäische Kommission, 1991

Charakteristika der INTERREG I-Programme, in die schweizerische Kantone einbezogen sind

Programm	ausländische Partner	schweizerische Kantone	Fläche (in km ²)	Bevölkerung (in Mio.)
Deutschland-Frankreich-Schweiz	Südelsass (F) Südbaden (D)	BS, BL (Assoziiert: JU, SO, AG, BE)	16 642	3,3
Frankreich-Schweiz	5 Wirtschaftsräume aus der Franche-Comté	BE, VD, NE, JU	27 100	2,7
Frankreich-Schweiz	Departemente des Ain und Hochsavoyen	VS, VD, GE	18 400	2,0
Italien-Schweiz	Teile des Aostatales, Piemont, Lombardei und Bozen-Südtirol	VS, ¹⁾ TI, GR ¹⁾	24 000	3,2
Deutschland-Schweiz	Landkreise Konstanz und Lindau-Bodensee	SH, TG, SG	4 200	1,2

¹⁾ Die Kantone Wallis und Graubünden haben mit ihren italienischen Nachbargebieten im Rahmen von INTERREG I keine eigentlichen Partnerschaften entwickeln können.

Quelle: BIGA, 1994

Anhang 3

Gesamtkosten der INTERREG I-Programme, die auch schweizerische Regionen umfassen
(in Millionen Franken)

Programme INTERREG I (1991 – 1993)	Gesamtkosten der vorgese- henen Projekte	Beiträge von der EU zugesichert
1. Programm Deutschland – Frankreich – Schweiz (Oberrhein)	32,7	16,3
2. Programm Frankreich – Schweiz (Franche-Comté)	17,3	5,6
3. Programm Frankreich – Schweiz (Rhône-Alpes)	10,9	3,6
4. Programm Italien – Schweiz	70,8	16,3
5. Programm Deutschland – Schweiz (Hochrhein – Bodensee)	8,5	4,2
TOTAL	140,2	46,0

Quelle: Europäische Kommission, Stand 1991 (mittlerer ECU-Kurs 1993 = 1,73 Schweizerfranken)

Anhang 4

**Gesamtkosten der Projekte, die im Rahmen von INTERREG I
mit schweizerischer Beteiligung realisiert wurden**

(in 1'000 Franken)

Programme INTERREG I (1991–1993)	Gesamtkosten der Vorhaben (*)	Beiträge der EU (*)	Beteiligung schweizerischer Partner (*)
1. Programm Deutschland–Frankreich–Schweiz (Oberrhein)	14'077	5'594	2'578
2. Programm Frankreich–Schweiz (Franche–Comté)	5'171	1'356	1'488
3. Programm Frankreich–Schweiz (Rhône–Alpes)	5'801	1'161	1'337
4. Programm Italien–Schweiz	2'060	500	280
5. Programm Deutschland–Schweiz (Hochrhein–Bodensee)	5'814	3'512	1'027
TOTAL	32'923	12'123	6'710

Quelle: Erhebung BIGA bei den Kantonen, Februar 1994

(*) = Die Werte beruhen zum Teil auf Schätzungen

Die grenzüberschreitende Wirtschaft am Beispiel der Regio

Unter den 19 INTERREG-Projekten, die im Rahmen der Entwicklungskonzeption Oberrhein Mitte-Süd mit Kofinanzierung der EU sowie der deutschen, der französischen und schweizerischen Partner zur Ausführung gelangten, figuriert eine Wirtschaftsstudie über die REGIO. Der Wirtschaftsraum umfasst das französische Departement Haut-Rhin, fünf Stadt- und Landkreise aus Südbaden und die Nordwestschweiz (Kantone Basel-Stadt, Basel-Land und Teile der Kantone Aargau und Solothurn). Diese grenzüberschreitende Region erstreckt sich auf über 8700 km² und zählt etwas mehr als 2 Millionen Einwohner, wovon etwa 500000 auf schweizerischer Seite.

Diese Studie, die eine Analyse der Strukturen und Entwicklung beinhaltet, legte erstmals quantifizierte Aussagen über die Wertschöpfung dieser grenzüberschreitenden Region vor. 1991 betrug diese Bruttowertschöpfung in der Regio annähernd 77 Milliarden Franken, in Relation zum gesamtschweizerischen Bruttoinlandprodukt also 24 Prozent. Infolge der internationalen Zersplitterung rückt die wirtschaftliche Bedeutung des Raumes allerdings in den Hintergrund. Die intensiven zwischen den Teilräumen existierenden wirtschaftlichen Ströme und Verflechtungen (Grenzgänger, Kapital, Einkaufstourismus) legen aber Zeugnis eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes ab. Die wirtschaftliche Potenz der Regio und ihre Entwicklungsmöglichkeiten sind überdurchschnittlich gross.

Die Autoren der Studie folgern deshalb:

Der Regio Wirtschaftsraum hat ein nach internationalen Massstäben bedeutendes wirtschaftliches Entwicklungspotential, sofern es gelingt, das Zusammenwachsen der drei Teilregionen zu fördern. Wichtigster Faktor wird dabei der Mensch sein, seine Integrationsfähigkeit und seine Bereitschaft, für Unterschiede und andere Meinungen Toleranz und Akzeptanz aufzubringen, um die übergeordneten regionalen Ziele zu erreichen.¹⁾

7197

¹⁾ Füg R. & Grieder P.: «Regio Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz XIV», Helbling und Lichtenhahn, Basel 1993 (Zusammenfassung publiziert in Die Volkswirtschaft 12/93, 25 ff.)

Bundesbeschluss

über die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Kantonen und Regionen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II in den Jahren 1995–1999

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 26. Oktober 1994¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Ein Rahmenkredit von 24 Millionen Franken wird bewilligt für die Beteiligung der Kantone und Regionen an Projekten, die im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II in den Jahren 1995–1999 verwirklicht werden.

² Die jährlichen Zahlungskredite werden ins Budget aufgenommen.

Art. 2

¹ Der Rahmenkredit wird wie folgt aufgeteilt:

	Millionen Franken
a. Beteiligungen an Projekten von INTERREG II	21,6
b. flankierende Massnahmen	2,4

² Der Bundesrat kann diese Aufteilung des Rahmenkredits geringfügig verändern.

Art. 3

Verpflichtungen dürfen bis zum 31. Dezember 1999 eingegangen werden.

Art. 4

Der Bundesrat berichtet der Bundesversammlung jährlich über Freigabe und Verwendung der bewilligten Mittel.

Art. 5

Dieser Bundesbeschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

7197

¹⁾ BBl 1995 I 309