



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Standortförderung
KMU-Politik

Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements

Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik: Abgrenzung der Anwendungsgebiete

Bern, Dezember 2011

Inhalt

1	Theoretischer Rahmen der Festlegung der Anwendungsgebiete	4
1.1	Gesetzliche Grundlagen	4
1.2	Festlegungskriterien gemäss der Verordnung des Bundesrats	4
1.3	Das Modell der Credit Suisse.....	5
1.4	Studie von Infras.....	7
1.5	Schlussfolgerungen zur Methode.....	8
2	Anwendungsgebiete seit Inkrafttreten der NRP	8
2.1	Anwendungsgebiete und Übergangsregelung	8
2.2	Aktualisierung des CS-Modells und Anwendungsgebiete seit 1. Januar 2011	9
2.3	Evaluation der NRP und künftige Anpassung der Abgrenzung	10
2.4	Statistiken der Anträge.....	11
3	Internationaler Vergleich	12
3.1	Regionalbeihilfe für Gebiete in der Europäischen Union	12
3.2	Vergleich Schweiz – Europäische Union.....	13
4	Schlussfolgerung	14
5	Beilage	15
5.1	Beilagen.....	15
5.2	Zitate	15
5.3	Glossar	15

Abbildungen

Abbildung 1: Indikator zur Regionalentwicklung (IRE)	6
Abbildung 2: Potenzielle Förderregionen in % der Schweizer Bevölkerung	7
Abbildung 3: Anwendungsgebiete und Gebiete mit Übergangsregelung	9
Abbildung 4: Seit dem 1. Januar 2002 getroffene Entscheide nach Kantonsgruppen entsprechend den verschiedenen Anwendungspereimetern	11
Abbildung 5: Während der Übergangsperiode nach «Art» der Gebiete getroffene Entscheide	11

Einleitung

Im Rahmen der 2004 in die Vernehmlassung gegebenen Vorlage zur Neuen Regionalpolitik (NRP) hatte der Bundesrat vorgeschlagen, auf die im Bundesbeschluss vorgesehene einzelbetriebliche Förderung zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (Bonny-Beschluss) zu verzichten.

Anlässlich der Verabschiedung des neuen Bundesgesetzes über Regionalpolitik hat das Parlament am 6. Oktober 2006 entschieden, die Steuererleichterungen auf Bundesebene weiterzuführen. Mit Beschluss vom 28. November 2007 hat der Bundesrat die Vollziehungsverordnungen erlassen und das Datum der Inkraftsetzung der Neuen Regionalpolitik auf den 1. Januar 2008 festgelegt.

Die Ausführungsbestimmungen für die Steuererleichterungen sind in einer vom Bundesrat erlassenen Verordnung geregelt. Die Abgrenzung der Fördergebiete wiederum ist in einer Verordnung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) festgelegt.

Mit dem Inkrafttreten der NRP hat das EVD den Anwendungssperimeter für die Steuererleichterungen überprüft. Die Ausdehnung der Fördergebiete wurde deutlich reduziert. Für die ausgeschlossenen Regionen war eine dreijährige Übergangslösung vorgesehen. Im Zeitraum zwischen 2002¹–2011 hat sich der Perimeter der Fördergebiete dreimal verändert:

- wirtschaftliche Erneuerungszonen des Bonny-Beschlusses bis 31. Dezember 2007;
- Übergangsperiode vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2010;
- Anwendungsgebiete der NRP seit 1. Januar 2011.

Die Verordnung des Bundesrats sieht in Artikel 11 vor, dass das EVD *"dem Bundesrat alle vier Jahre Bericht über die Festlegung der Anwendungsgebiete"* erstattet. Das EVD erstellt diesen Bericht dieses Jahr (2011) zum ersten Mal.

Die Analyse umfasst drei Kapitel. Das erste Kapitel widmet sich dem theoretischen Rahmen. Nach der Auflistung der Gesetzesartikel und der detaillierten Festlegungskriterien wird das als Basis für die Definition der Anwendungsgebiete dienende Abgrenzungsmodell präsentiert. Im zweiten Kapitel wird der Perimeter der Fördergebiete seit dem Inkrafttreten der NRP erläutert. Bevor auf die Auswirkungen der geografischen Neustrukturierung auf die Zahl der Förderprojekte eingegangen wird, zeigt dieses Kapitel die Ergebnisse der 2010 vorgenommenen Aktualisierung des Abgrenzungsmodells sowie die Eckpfeiler der künftigen Evaluation der NRP auf. Das dritte Kapitel schliesslich behandelt die Frage der Abgrenzung im Vergleich zur Regionalbeihilfe für Gebiete in der Europäischen Union.

¹ In 2002 ist der bis zur Einführung der NRP am 1. Januar 2008 geltende Perimeter in Kraft getreten.

1 Theoretischer Rahmen der Festlegung der Anwendungsgebiete

1.1 Gesetzliche Grundlagen

Auf Basis von Artikel 103 der Bundesverfassung sieht Artikel 12 Absatz 1 des Bundesgesetzes über Regionalpolitik (SR 901.0, nachstehend BG NRP, Ref. 1) für den Bund die Möglichkeit vor, *«für die direkte Bundessteuer Steuererleichterungen zu gewähren»*. Absatz 3 dieses Artikels betraut den Bundesrat ausserdem mit der Aufgabe, *«nach Konsultation der Kantone die Gebiete festzulegen, in denen Unternehmen von diesen Erleichterungen profitieren können»*.

Die Anwendung von Artikel 12 BG NRP wird in zwei Verordnungen näher ausgeführt:

- der Verordnung des Bundesrats über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik (SR 901.022, nachstehend die Verordnung des Bundesrats, Ref. 2);
- der Verordnung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements über die Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen (SR 901.022.1, nachstehend die Verordnung des EVD, Ref. 3).

Die Verordnung des Bundesrats delegiert die Kompetenz zur Abgrenzung an das EVD. Dieses legt laut Artikel 3 Absatz 1 *«die Anwendungsgebiete gemäss den Kriterien nach Artikel 2 nach Anhörung der Kantone»* fest.

Das EVD erarbeitet also einen Abgrenzungsvorschlag, der sowohl strukturelle Faktoren als auch arbeitsmarktspezifische Kriterien im Einklang mit Artikel 2 der Verordnung des Bundesrats berücksichtigt. In Anwendung von Artikel 3 Absatz 2 dieser Verordnung werden die Regionen ausgeschlossen, die über das notwendige Potenzial verfügen, um Ungleichheiten und negative Entwicklungen aus eigener Kraft zu kompensieren. Artikel 2 und 3 der Verordnung des Bundesrats sind nachstehend in Ziffer 1.2 näher erläutert.

Der Abgrenzungsvorschlag wird den Kantonen zur Konsultation vorgelegt. Den Reaktionen der Kantone wird bei der endgültigen Festlegung Rechnung getragen. Die detaillierte Liste der Fördergebiete je Kanton wird in Artikel 1 der Verordnung des EVD aufgenommen.

1.2 Festlegungskriterien gemäss der Verordnung des Bundesrats

Die Kriterien zur Qualifikation einer Region als Anwendungsgebiet sind in Artikel 2 und Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung des Bundesrats festgelegt.

Im Sinne von Artikel 2 besteht ein Anwendungsgebiet aus *«mehreren Gemeinden, die aneinander grenzen, in Bezug auf die Wirtschaftsstruktur und den Arbeitsmarkt miteinander verbunden sind und in denen folgende Kriterien erfüllt sind:*

- a. Es besteht ein besonderer Strukturanpassungsbedarf, namentlich weil die Bevölkerungsentwicklung unter dem Landesmittel, das Einkommensniveau deutlich darunter und der Anteil industrieller Tätigkeit deutlich darüber liegen;*
- b. die durchschnittliche Arbeitslosigkeit liegt deutlich über dem Landesmittel;*
- c. die Beschäftigtenzahlen haben sich im Vergleich zum Landesmittel deutlich ungünstiger entwickelt; oder*
- d. es liegen starke Anzeichen dafür vor, dass die Voraussetzungen nach den Buchstaben b und c innert kurzer Zeit erfüllt sein werden, namentlich dass die Entwicklungsaussichten in den wichtigsten Wirtschaftszweigen und den grössten Unternehmen ungünstig sind.»*

Die Kriterien a bis c müssen kumulativ erfüllt sein.

Bei der Analyse der Strukturschwäche wird nicht nur der Ist-Zustand, sondern auch das Entwicklungspotenzial einer Region berücksichtigt. Gemäss Artikel 3 Absatz 2 können daher «Gebiete, deren Volkseinkommen deutlich über dem Landesmittel liegt oder die aufgrund ihrer hohen Zentralität ein besonderes Entwicklungspotenzial aufweisen», vom EVD nicht als Anwendungsgebiete qualifiziert werden.

In der Praxis basiert die Abgrenzung also auf einem zweistufigen Verfahren. Im Sinne eines Ausschlusskriteriums werden die Gebiete, die die Bedingungen von Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung des EVD erfüllen, ausgeklammert. In einem zweiten Schritt wird anhand der Förderkriterien nach Artikel 2 über die Förderwürdigkeit entschieden.

1.3 Das Modell der Credit Suisse

Während der Vorarbeiten von 2007 zur Inkraftsetzung der NRP hat das EVD das Economic Research der Credit Suisse² (nachstehend CS) damit beauftragt, die in den rechtlichen Grundlagen festgelegten Kriterien zu analysieren und Vorschläge zur Optimierung des Evaluationsverfahrens zu erarbeiten, das zur Qualifikation der Anwendungsgebiete dient. Das EVD wollte die Abgrenzung auf ein objektives Modell abstützen, das eine transparente Umsetzung der Kriterien von Artikel 2 und Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung des Bundesrats erlaubt.

In ihrer Analyse (Ref. 4)³ kam die CS zum Schluss, dass eine Revision der Verordnung des Bundesrats nicht notwendig sei, da die in Artikel 2 und Artikel 3 Absatz 2 erwähnten Kriterien für die Festlegung der Fördergebiete geeignet seien. Die Evaluation der vom EVD angewendeten Abgrenzungsmethode zeigte dagegen gewisse Schwachpunkte bei der Wahl der Indikatoren und der methodischen Umsetzung auf⁴.

Auf Basis der identifizierten Schwachpunkte entwickelte die CS ein systematisches Abgrenzungsverfahren, das eine breite Auswahl von Indikatoren über repräsentative Zeiträume sowie eine Analyse von standardisierten Werten berücksichtigt. Die MS-Regionen (MS = mobilité spatiale⁵) werden grundsätzlich als Messeinheit für die Fördergebiete

² Neben der CS hat das SECO auch die *Communauté d'étude pour l'aménagement du territoire* der ETH Lausanne (CEAT) und das Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen (IDT) zur Angebotsabgabe eingeladen. Das CEAT und das IDT verfügten für das Mandat aber nicht über genügend Ressourcen.

³ Credit Suisse Economic Research, «Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete – Beurteilung und Revision der Abgrenzungskriterien, Endbericht», Mai 2007. Dieser Bericht wurde auf der Internetseite des SECO veröffentlicht: <http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00494/index.html?lang=de>

⁴ Hauptsächlich ging es dabei um die relativ eingeschränkte Indikatorenauswahl, die gewählten Untersuchungszeitpunkte sowie die Indexierung der Variablen in Bezug auf die Schweizer Mittelwerte. Diese erlauben zwar eine Aussage zur über- oder unterdurchschnittliche Entwicklung in Relation zum generellen nationalen Trend, lassen die Streuung eines Indikators jedoch unberücksichtigt. Die Erläuterung und Evaluation der alten Abgrenzungsmethode findet sich auf den Seiten 3–5 im Bericht der CS.

⁵ Die MS-Regionen wurden 1982 im Rahmen eines Forschungsprojektes über räumliche Mobilität (PNR5) aus bestehenden Berggebietsregionen und Raumplanungsgebieten gebildet. Sie zeichnen sich durch eine gewisse räumliche Homogenität aus und gehorchen dem Prinzip von Kleinarbeitsmarktgebieten mit funktionaler Orientierung auf Zentren. In der Schweiz gibt es insgesamt 106 MS-Regionen. Einzelne MS-Regionen sind kantonsübergreifend.

verwendet. Sie stellen aus wirtschaftlicher Sicht kohärentere Einheiten dar als die institutionellen Grenzen (Kantone, Gemeinden).

Das von der CS vorgeschlagene Abgrenzungsmodell sieht vier Schritte vor. Zunächst werden die wichtigsten Wirtschaftszentren (Prinzip der NRP) mithilfe eines Indikators Wirtschaftszentralität (basierend auf dem Pro-Kopf-Einkommen und der Wertschöpfung pro Beschäftigten) ausgeschlossen, dann die Regionen mit bedeutendem Potenzial aufgrund günstiger Rahmenbedingungen (gemessen an der verkehrstechnischen Erreichbarkeit und der Steuerbelastung der natürlichen und juristischen Personen). Die verbleibenden Gebiete werden sodann mithilfe eines synthetischen Indikators zur Regionalentwicklung (IRE) entsprechend ihrer Strukturschwäche klassifiziert. Dieser synthetische Indikator wird mittels einer breiten Auswahl von Indikatoren aus den Bereichen «Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung» sowie «Arbeitslosigkeit und Einkommenssituation» berechnet. Die CS hat zur Berechnung der einzelnen Indikatoren die Variablen ausgewählt, die die relevanten Aspekte des Strukturwandels und der Strukturschwäche möglichst treffend abbilden (vgl. **Abbildung 1**).

Abbildung 1: Indikator zur Regionalentwicklung (IRE)

Indikatoren	Variablen	Gewichtung
Bevölkerungsentwicklung	Bevölkerungsentwicklung	0,10
	Entwicklung der Alterslastquotienten	0,05
	Migrationsquote	0,10
Wirtschaftsentwicklung	Beschäftigungsentwicklung	0,20
	Wertschöpfung pro Beschäftigten	0,10
	Rate der Unternehmensgründungen	0,10
Einkommenssituation	Reineinkommen pro Kopf der Bevölkerung	0,10
	Entwicklung des Reineinkommens	0,10
Arbeitslosigkeit	Arbeitslosenquote	0,05
	Entwicklung der Arbeitslosenquote	0,10

Die Regionen mit einem IRE über dem Schweizer Mittel werden ausgeschlossen. Die Gruppe der strukturschwachen Regionen (IRE unterhalb des Schweizer Mittels) wird anhand von Grenzwerten, die aufgrund der Standardnormalverteilung (Gauss-Verteilung) definiert werden, in drei Untergruppen unterteilt (Minimalvariante, mittlere Variante und Maximalvariante). Zuletzt werden bei der Analyse die ländlichen oder peripheren Gebiete mit schwachem Potenzial in der Industrie und bei den produktionsnahen Dienstleistungen ausgeschlossen⁶. Auf diese Weise soll auf die Gebiete fokussiert werden, die aufgrund ihrer industriellen Ausrichtung vom Strukturwandel betroffenen sind und die über eine Basis für die zukünftige Wirtschaftsentwicklung verfügen. Bei diesem letzten Schritt werden aus dem Kreis der strukturschwachen Gebiete zwölf MS-Regionen ausgeschieden, wobei es sich hauptsächlich um Berggebiete und touristisch geprägte Regionen handelt⁷. Im Folgenden werden die verschiedenen Varianten präsentiert, die sich daraus ergeben (vgl. **Abbildung 2**). Bei sämtlichen Varianten wird der Perimeter im Vergleich zu der bis zum

⁶ Laut der CS weist ein Gebiet einen Schwerpunkt für Industrie und/oder Unternehmensdienstleistungen auf, wenn die Zahl der Beschäftigten in den relevanten Wirtschaftsbereichen über dem Schweizer Mittelwert liegt.

⁷ Hierzu gehören: Schanfigg, Vallée de Conches, Engiadina bassa, Davos, Leuk, Surselva, Oberland-Ost, Saanen/Obersimmental, Oberengadin, Domleschg/Hinterrhein, Yverdon und Brig.

31. Dezember 2007 geltenden Abgrenzung, die 27 Prozent der Bevölkerung abdeckte, reduziert.

Abbildung 2: Potenzielle Förderregionen in % der Schweizer Bevölkerung

Varianten	Total	Ohne Regionen mit wenig Industrie	Vor 2008 (*)
Minimalvariante	5,8 %	4,4 %	27 %
Mittlere Variante	10,1 %	7,9 %	
Maximalvariante	18,9 %	15,6 %	

(*) Abgrenzung gemäss der Verordnung über die Festlegung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete vom 12. Juni 2002 (AS 2007 6907)

1.4 Studie von Infrac

Während der Anhörung der Kantone zu Beginn des zweiten Halbjahrs 2007 und der darauf folgenden politischen Diskussion wurde die Analyse der CS von den aus dem neuen Perimeter ausgeschlossenen Kantonen heftig kritisiert (vgl. Ziffer 2.1), namentlich vom Kanton Freiburg. Vor allem folgende Punkte wurden am Modell der CS bemängelt:

- die fehlende Transparenz einiger verwendeter Variablen, wie die Erreichbarkeit oder die Wertschöpfung pro Beschäftigten, die die CS selbst entwickelt hatte. Den Kritiken zufolge sollte sich das Modell auf die Verwendung von Variablen beschränken, die durch vom Bundesamt für Statistik (BFS) veröffentlichte amtliche Statistiken belegt sind;
- der Entscheid, als Einkommensindikator das Reineinkommen pro Kopf (der direkten Bundessteuer unterliegendes Einkommen) und nicht das kantonale Volkseinkommen pro Kopf zu wählen⁸;
- die übermässige Gewichtung der demografischen Faktoren im Vergleich zum Einkommen;
- das Fehlen des Agrarsektors in den Indikatoren.

Als Antwort auf diese Kritiken hat das SECO die Firma Infrac in Zürich damit beauftragt, das Modell der CS am Fall Freiburg kritisch zu prüfen. Die Studie von Infrac (Ref. 5)⁹ stimmt in Bezug auf den Kanton Freiburg im Grossen und Ganzen mit der Analyse der CS überein und bestätigt die Wahl der für das Modell der CS gewählten Indikatoren. Infrac zufolge hätte dem Indikator der Wertschöpfung sogar noch etwas mehr Gewicht beigemessen werden können. Angesichts der von den Kantonen in Bezug auf diesen Indikator geäusserten Kritiken (vgl. Kritik oben) schien es jedoch wenig sinnvoll, die entsprechende Gewichtung im IRE noch zu erhöhen. Infrac bestätigte zudem den Entscheid der CS, als Einkommensindikator das Reineinkommen anstelle des kantonalen Volkseinkommens zu verwenden. Letzteres ist nämlich nicht ganz unumstritten, weshalb das BFS seit 2005 auf seine Publikation verzichtet. Laut Infrac lässt sich der effektiv von einer Region geschaffene Wohlstand weder am Reineinkommen noch am kantonalen Volkseinkommen messen. Zur Schätzung der Wirtschaftsleistung eines Kantons oder einer Region braucht es zusätzliche Indikatoren für

⁸ Das Reineinkommen pro Kopf setzt sich aus dem steuerbaren Einkommen und den erfassten Abzügen zusammen. Das kantonale Volkseinkommen ergibt sich aus der Verteilung des nationalen Volkseinkommens der Schweiz gemäss bestimmten Verteilschlüsseln.

⁹ Infrac, «Abgrenzung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete, Studie zum Kanton Freiburg», November 2009

den wirtschaftlichen Wohlstand. Da es keine offiziellen regionalen Statistiken gibt¹⁰, unterstützt Infrac den Entscheid der CS, den von ihr selbst entwickelten Indikator der Wertschöpfung pro Beschäftigten heranzuziehen.

1.5 Schlussfolgerungen zur Methode

Der vom EVD mit Inkrafttreten der NRP definierte Perimeter umfasst die 30 strukturell schwächsten MS-Regionen, was der mittleren Variante des CS-Modells ohne Ausschluss der Regionen «mit wenig Industrie» (Schritt vier im CS-Modell) entspricht. Diese Variante, die etwas mehr als 10 Prozent der Schweizer Bevölkerung abdeckt, stellt eine klare Reduktion gegenüber dem Perimeter des Bonny-Beschlusses dar.

Dieser Entscheid folgte dem politischen Willen, Gebiete nahe von Grossagglomerationen, die sich wirtschaftlich gut entwickelt haben, aus dem Anwendungssperimeter auszuklammern. Ausserdem sollte der optimierten Unternehmensbesteuerung insgesamt Rechnung getragen werden.

Das EVD beschloss jedoch, auf den vierten Schritt des CS-Modells zu verzichten, bei dem Gebiete, die keinen Schwerpunkt für Industrie und/oder Unternehmensdienstleistungen aufweisen, aus dem Kreis der potenziellen Fördergebiete ausgeschlossen werden. Dem EVD zufolge müssen die Unternehmen entscheiden, welche Gebiete – von den 30 strukturell schwachen MS-Regionen, die bei den drei vorherigen Schritten des CS-Modells bestimmt wurden – für die Umsetzung ihres Projekts von Interesse sind. Die Zukunft wird zeigen, ob die im vierten Schritt des CS-Modells ausgeschlossenen Gebiete effektiv über kein Potenzial für die Umsetzung von Projekten verfügen, die von einer Steuererleichterung im Rahmen der NRP profitieren könnten. Durch diesen vierten Schritt wäre der Perimeter noch stärker reduziert worden (7,9 Prozent), was seine Akzeptanz in den Kantonen zusätzlich geschmälert hätte.

Beilage 1 zeigt das letztlich vom EVD übernommene Modell.

2 Anwendungsgebiete seit Inkrafttreten der NRP

2.1 Anwendungsgebiete und Übergangsregelung

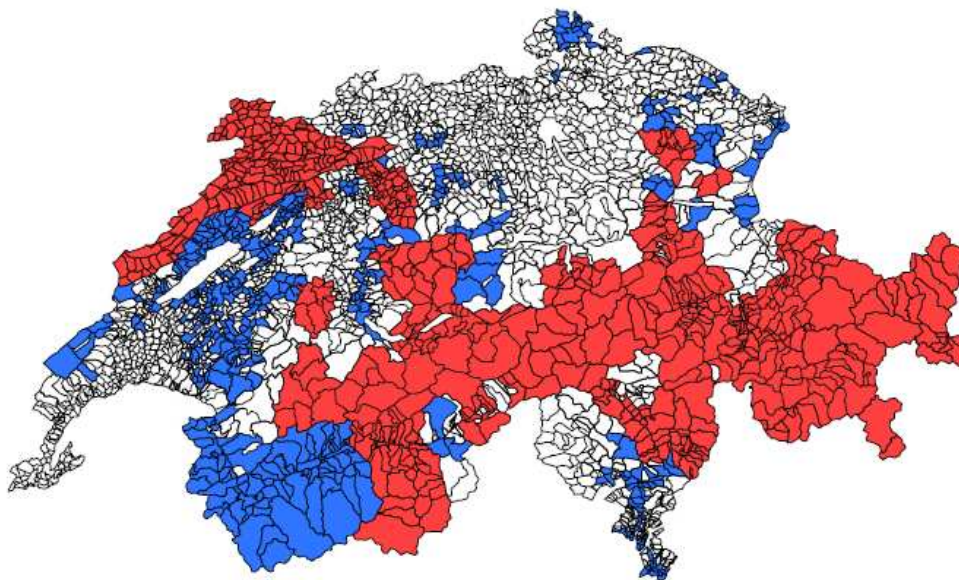
Am 1. Januar 2008 ist der Perimeter der Anwendungsgebiete basierend auf der mittleren Variante der CS und nach Anhörung der Kantone in Kraft getreten. Für die Verordnung des EVD sind die MS-Regionen nach Kantons- und Gemeindegrenzen aufgeteilt. Die neue Abgrenzung konzentriert sich auf die am wenigsten entwickelten Gebiete (10,1 Prozent der gesamten Schweizer Bevölkerung anstatt 27 Prozent wie Ende 2007). Betroffen sind nur noch der Kanton Jura und ein paar Gebiete in den Kantonen Bern, Glarus, Graubünden, Luzern, Neuenburg, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Uri und Wallis. Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Obwalden, Schaffhausen, Thurgau und Waadt wurden vollständig ausgeschlossen.

Um den zahlreichen Einsprachen gegen die Reduktion der Fördergebiete Rechnung zu tragen, war für die aus dem Perimeter ausgeschlossenen Gebiete eine Übergangslösung vorgesehen. So profitierten laut Artikel 13 Absätze 1 und 3 der Verordnung des Bundesrats die von der neuen Gebietsaufteilung ausgeschlossenen Regionen von einer Übergangsperiode von drei Jahren, d. h. bis Ende 2010. Während dieser Periode konnten Steuererleichterungen von maximal 50 Prozent für eine Dauer von höchstens zehn Jahren gewährt werden. Die Regionen, für die diese Regelung galt, machen rund 20 Prozent der

¹⁰ Die vom BFS jährlich veröffentlichte Wertschöpfungsstatistik liefert nur nationale und keine regionalen Daten.

Schweizer Bevölkerung aus. Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz der Westschweiz (CDEP-SO) wurden die Waadtländer Gemeinden des Genferseeraums von den Übergangsbestimmungen ausgeschlossen (Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung des Bundesrats). In der nachfolgenden Karte (vgl. **Abbildung 3**) sind rot die Anwendungsgebiete gemäss der Verordnung des EVD und blau die Gebiete mit Übergangsregelung eingezeichnet. Die detaillierte Liste der Gemeinden nach Kantonen und Bezirken findet sich in Beilage 2.

Abbildung 3: Anwendungsgebiete und Gebiete mit Übergangsregelung



- Anwendungsgebiete gemäss der Verordnung über die Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen (SR 901.022.1)
- Gebiete mit Übergangsregelung gemäss der Verordnung über die Festlegung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete vom 12. Juni 2002 (AS 2007 6907)

2.2 Aktualisierung des CS-Modells und Anwendungsgebiete seit 1. Januar 2011

Im Hinblick auf das Auslaufen der Übergangsperiode am 31. Dezember 2010 hat das SECO die CS Anfang 2010 damit beauftragt, die Analyse von 2007 zu aktualisieren und insbesondere die neuesten Arbeitslosenzahlen und die Daten der Eidgenössischen Betriebszählung zu integrieren (Ref. 6)¹¹. Die CS sollte überprüfen, ob die Krise und die höhere Arbeitslosigkeit eine ganz andere Klassifizierung der Gebiete zur Folge hatte. Um den vom Kanton Freiburg geäusserten Kritikpunkten zu begegnen, verlangte das EVD von der CS, eine weitere Variante in ihrem Modell zu analysieren, die auch die Beschäftigungsentwicklung im Agrarsektor berücksichtigen sollte.

Im Folgenden die Hauptergebnisse der Analyse:

- Das Modell kann nach wie vor verwendet werden. Es bedarf nur wenig Anpassungen gegenüber 2007.

¹¹ Credit Suisse Economic Research, «Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete: Aktualisierung der Indikatoren für die regionale Abgrenzung 2010, Endbericht», April 2010. Dieser Bericht wurde auf der Internetseite des SECO veröffentlicht: <http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00494/index.html?lang=de>

- Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise werden bei der Arbeitslosigkeit deutlich, während bei den meisten anderen Variablen lediglich Daten von vor dem Ausbruch der Krise verfügbar sind.
- Gegenüber der Analyse von 2007 ist die Liste der wegen ihrer Zentralität oder positiver Rahmenbedingungen ausgeschlossenen Gebiete länger geworden (von 18 auf 28 Gebiete). Grund dafür sind namentlich die von mehreren Kantonen in den letzten Jahren gewährten Steuersenkungen.
- In den Gebieten, die von den Übergangsbestimmungen profitieren, war keine spürbare Verschlechterung festzustellen, die eine Überarbeitung der Abgrenzung rechtfertigen würde.
- Die Berücksichtigung des Agrarsektors führt bei der mittleren Variante zu einigen Anpassungen – die Regionen Saane/Obersimmental, Yverdon und Pays d'Enhaut würden in die Liste aufgenommen und Grenchen, Visp und Locarno ausgeschlossen –, wirkt sich jedoch nicht auf die Gebiete im Kanton Freiburg aus, die auf jeden Fall ausserhalb des Anwendungsperrimeters bleiben. Die Berücksichtigung der Beschäftigung im Agrarsektor bringt dagegen ein methodisches Problem mit sich. Die im Rahmen der Eidgenössischen Betriebszählung im Primärsektor gesammelten Daten lassen sich mit jenen des Sekundär- und Tertiärsektors vergleichen, decken aber nicht die gleichen Zeiträume ab. Schliesslich sollen die Steuererleichterungen aber nicht dem Primärsektor, sondern der Industrie und den Unternehmensdienstleistungen zugutekommen. Vor diesem Hintergrund wurde diese Variante in der Folge nicht mehr diskutiert.
- Mit einer Abdeckung von 30 MS-Regionen und 10,7 Prozent der Schweizer Bevölkerung ist die mittlere Variante 2010 mit jener für die Abgrenzung 2007 vergleichbar (30 MS-Regionen, 10,1 Prozent der Bevölkerung). Die Regionen Locarno und Aigle würden bei der mittleren Variante wieder in den Perimeter aufgenommen, während Oberaargau und Saanen/Obersimmental wegfallen würden.

Da die Datenaktualisierung keine nennenswerten Änderungen zur Folge hatte, beschloss das EVD, den Perimeter unverändert zu belassen. Die Kantone wurden an der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) vom 28. Oktober 2010 entsprechend informiert. Der Bericht der CS mit den detaillierten Ergebnissen wurde auf der Internetseite des SECO publiziert.

Die Fördergebiete, die gemäss Art. 13 Absatz 1 der Verordnung des Bundesrats von den Übergangsbestimmungen profitiert haben, wurden am 31. Dezember 2010 aus dem Anwendungsperrimeter ausgeschieden. Entgegen den Erwartungen führte dies zu keinen besonderen Reaktionen seitens der ausgeschlossenen Gebiete/Kantone.

2.3 Evaluation der NRP und künftige Anpassung der Abgrenzung

Im Sinne von Artikel 18 BG NRP sorgt der Bundesrat «für die wissenschaftliche Evaluation des Mehrjahresprogramms und erstattet der Bundesversammlung Bericht». Die Effizienz der durch das Mehrjahresprogramm (MJP)¹² 2008–2015 umgesetzten Massnahmen wird in der nächsten Legislaturperiode evaluiert. Gleichzeitig muss auch beurteilt werden, inwiefern die unter dem BG NRP gewährten Steuererleichterungen zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes beigetragen haben. Da sich der regionale Anwendungsbereich auf die Anzahl geförderter Projekte auswirkt (vgl. Ziffer 2.4), muss sich die Evaluation besonders mit der Frage der Festlegung der Anwendungsgebiete auseinandersetzen.

¹² Bundesbeschluss vom 26. September 2007 zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP)

2.4 Statistiken der Anträge

Seit 2002 hat der Bund insgesamt 368 Steuererleichterungsentscheide gefällt (vgl. **Abbildung 4**), davon 82 seit Inkrafttreten der NRP, wobei zwei das Jahr 2011 betreffen (Stand per 30. Juni 2011).

Abbildung 4: Seit dem 1. Januar 2002 getroffene Entscheide nach Kantonsgruppen entsprechend den verschiedenen Anwendungsperimetern

	Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete		Übergangsregelung			Anwendungsbereiche	Total 2002-2011(*)	Durchschnitt 2002-10
	2002-07	2007	2008	2009	2010	2011		
BE, LU, SO, UR	38	11	3	2	14		57	6
SG, SH, TG, AR, GL	66	20	3	5	16	2	92	10
GR, TI	16	5	1	5	3		25	3
NE, VD, VS, FR, JU	166	55	2	10	16		194	22
Total	286	91	9	22	49	2	368	41

■ Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete gemäss der Verordnung des EVD vom 12. Juni 2002 (AS 2002 1521)

■ Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete gemäss der Verordnung des EVD vom 12. Juni 2002, Änderung vom 28. November 2007 (AS 2007 6907)

Anwendungsbereiche gemäss der Verordnung des EVD vom 28. November 2007 über die Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen (SR 901.022.1)

■ Anwendungsbereiche gemäss der Verordnung des EVD vom 28. November 2007 über die Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen (SR 901.022.1)

(*) Stand per 30. Juni 2011

Mit 91 Entscheiden für die gesamte Schweiz, davon mehr als die Hälfte für die französische Schweiz (55), war 2007 ein Ausnahmejahr, das die in «normalen» Jahren erreichten Zahlen bei Weitem übertrifft (2002–2010 pro Jahr durchschnittlich 41 Projekte). Viele Kantone wollten vor Inkrafttreten der Neuen Regionalpolitik am 1. Januar 2008 die Möglichkeiten für Steuererleichterungen möglichst umfassend ausschöpfen. Das Gleiche trifft, wenn auch in geringerem Umfang, ebenfalls für das Jahr 2010 zu, als die Übergangsregelung auslief.

Mit Inkrafttreten der NRP hat die Zahl der Förderprojekte generell klar abgenommen. Betrachtet man die Förderprojekte nach «Art» der Gebiete, in denen die Unternehmen niedergelassen sind, so ist dieser Rückgang noch deutlicher (vgl. **Abbildung 5**). So betreffen die meisten seit 1. Januar 2008 getroffenen Entscheide (60 von 80) Unternehmen in Fördergebieten mit Übergangsregelung. Doch auch wenn diese Entwicklung natürlich zu einem grossen Teil auf die Verkleinerung des Perimeters zurückzuführen ist, ist sie doch auch eine Folge der konjunkturellen Abkühlung in den letzten Jahren.

Abbildung 5: Während der Übergangsperiode nach «Art» der Gebiete getroffene Entscheide

Art der Gebiete	2008–2010
Anwendungsgebiete 100%	20
Gebiete mit Übergangsregelung 50%	60
Total	80

3 Internationaler Vergleich

3.1 Regionalbeihilfe für Gebiete in der Europäischen Union

Die Schweiz ist nicht Mitglied in der Europäischen Union (EU) und ist daher durch keine die Regionalpolitik betreffenden Abkommen gebunden. Da die von der Schweiz im Rahmen ihrer Regionalpolitik gewährten Steuererleichterungen jedoch regelmässig Anlass zu Diskussionen mit der EU geben, ist es sinnvoll, die Ausdehnung der Anwendungsgebiete der NRP mit jener der Regionalbeihilfe für Gebiete in der EU zu vergleichen.

Der Vertrag über die Arbeitsweise der EU (nachstehend EU-Vertrag, Artikel 107 Absatz 3 Punkte a) und c)¹³) ermöglicht den Behörden der Mitgliedstaaten, Unternehmen Beihilfen zu gewähren¹⁴, um die Entwicklung der EU-Regionen mit Problemen zu fördern.

Die Regeln für die Auswahl der Regionen mit Anspruch auf diese Beihilfen sind in den Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung näher erläutert. Zwischen 2007 und 2013 lebten insgesamt 46,4 Prozent¹⁵ der Bevölkerung der 27 EU-Mitgliedstaaten in potenziellen Fördergebieten. Die Kommission unterscheidet zwischen zwei Kategorien von Fördergebieten:

1. den Gebieten nach Artikel 107 Absatz 3 Punkt a) des EU-Vertrags, in denen die Lebenshaltung aussergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht.
Dabei handelt es sich um die NUTS-II-Gebiete¹⁶, die ein Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Kopf von weniger als 75 Prozent des Durchschnitts der EU aufweisen. Wegen ihrer besonderen Nachteile gelten die Gebiete in äussersten Randlagen ebenfalls als benachteiligt, unabhängig von ihrem BIP.
Insgesamt machen diese Gebiete 32,2 Prozent der Bevölkerung der EU-27 aus.

¹³ Art. 107 Abs. 3 Punkt a) des EU-Vertrags: «Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können angesehen werden: Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung aussergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht.»

Art. 107 Abs. 3 Punkt c) des EU-Vertrags: «Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können angesehen werden: Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.»

¹⁴ Die Beihilfe kann unterschiedliche Formen annehmen: Zuschüsse, Darlehen zu verbilligten Zinsen oder Zinszuschüsse, Bürgschaften oder öffentliche Beteiligungen zu Vorzugsbedingungen, Steuererleichterungen, Verringerung von Sozialversicherungs- oder sonstigen Pflichtabgaben oder Zurverfügungstellung von Gütern oder Dienstleistungen zu Vorzugspreisen. Die Modalitäten für die Gewährung von Steuererleichterungen unterscheiden sich zwischen der Schweiz und der EU. Innerhalb der EU werden Steuererleichterungen in Subventionsäquivalente umgewandelt. Der Gesamtbetrag der Beihilfe ist im Verhältnis zur Bemessungsgrundlage begrenzt und ist somit bei der Gewährung der Beihilfe bereits bekannt (*ex ante*). Im Schweizer System werden der Prozentsatz und die Dauer der Steuererleichterungen zu Beginn der Unterstützung festgelegt. Der Betrag der Beihilfe ist aber nicht begrenzt, sondern hängt von den vom Unternehmen erzielten Gewinnen ab. Der effektive Betrag der Beihilfe steht somit erst bei Ablauf des Projekts fest (*ex post*).

¹⁵ Mitteilung der Kommission: «Staatliche Beihilfen: Kommission erlässt neue Leitlinien für Regionalbeihilfen für die Jahre 2007–2013, Anteil der Fördergebietsbevölkerung», Dezember 2005

¹⁶ Die NUTS-Gebiete (Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik) der Ebene II sind EU-Gebiete mit zwischen 800 000 und 3 000 000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

2. den Gebieten nach Artikel 107 Absatz 3 Punkt c) des EU-Vertrags, die im Verhältnis zum innerstaatlichen Durchschnitt zwar benachteiligt sind, in denen das BIP pro Kopf aber über 75 Prozent des EU-Durchschnitts liegt.

Die Kommission weist jedem Mitgliedstaat eine Fördergebietsbevölkerungshöchstgrenze zu. Aufgrund dieser Höchstgrenze kann der Mitgliedstaat im Einklang mit seiner eigenen Regionalentwicklungspolitik die Fördergebiete festlegen. Die Mitgliedstaaten können unter folgenden Gebieten auswählen:

- wirtschaftliche Entwicklungsregionen;
- Gebiete mit niedriger Bevölkerungsdichte;
- Gebiete mit einer Arbeitslosenquote über dem innerstaatlichen Durchschnitt;
- Gebiete, die in einem tiefgreifenden Strukturwandel begriffen sind oder im Vergleich zu ähnlichen Gebieten eine Phase erheblichen wirtschaftlichen Niedergangs erleben.

Insgesamt machen diese Gebiete 10,8 Prozent der Bevölkerung der EU-27 aus.

Zusätzlich zu den zwei oben genannten Kategorien von Fördergebieten sollten auch die vom «statistischen Effekt» betroffenen Regionen berücksichtigt werden, d. h. Gebiete, in denen das Pro-Kopf-BIP zwar weniger als 75 Prozent des EU-15-Durchschnitts, aber mehr als 75 Prozent des EU-27-Durchschnitts beträgt. Für den Zeitraum von 2007 bis 2010 kamen diese Regionen gemäss Artikel 107 Absatz 3 Punkt a) für Regionalbeihilfen in Frage. Für den Zeitraum zwischen 2011 und 2013 bleiben diese Gebiete zwar förderfähig für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, fallen nun aber zumeist unter die in Artikel 107 Absatz 3 Punkt c) vorgesehene Abweichung.

3.2 Vergleich Schweiz – Europäische Union

Die nach Artikel 107 Absatz 3 Punkt a) des EU-Vertrags benachteiligten Gebiete sind nicht vergleichbar mit den Anwendungsgebieten der NRP. In der Schweiz gibt es keine Gebiete, in denen die Lebenshaltung aussergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht. Die von den Mitgliedstaaten in Anwendung von Artikel 107 Absatz 3 Punkt c) des EU-Vertrags berücksichtigten Gebiete weisen dagegen durchaus ähnliche Merkmale auf wie die Anwendungsgebiete der NRP und die prozentuale Abdeckung der Bevölkerung ist praktisch identisch (CH: 10,1 Prozent; EU: 10,8 Prozent).

4 Schlussfolgerung

Die Abgrenzung der Anwendungsgebiete stellt bei der Umsetzung der Steuererleichterungen eine wichtige Stütze dar, zumal sich die Abgrenzung offensichtlich spürbar auf die Zahl der Anträge auswirkt. Der gegenwärtige Perimeter wurde gegenüber den vor dem Inkrafttreten der NRP als Fördergebiete geltenden Regionen deutlich reduziert. Er beschränkt sich nun grösstenteils auf Berggebiete, die für die Ansiedlung von Unternehmensprojekten im Sinne von Artikel 12 BG NRP eher weniger geeignet sind. Die rückläufige Entwicklung bei der Anzahl Förderprojekte, die bereits seit 1. Januar 2008 und insbesondere seit dem Ende der Übergangsregelung am 31. Dezember 2010 festzustellen ist, könnte folglich auch in den kommenden Jahren anhalten.

Seit dem Inkrafttreten der NRP wird zur Festlegung der Anwendungsgebiete ein von der CS entwickeltes Modell herangezogen. Mit diesem Modell lassen sich die Förderregionen mittels einer konsistenten Methode identifizieren, die sich auf die in der Verordnung des Bundesrats definierten Festlegungskriterien stützt und die von der Firma Infrac bestätigt wurde. Der vom EVD festgelegte Perimeter deckt die 30 gemäss der mittleren Variante des CS-Modells strukturell schwächsten MS-Regionen ab. Um eine weitere Reduktion der Gebiete zu verhindern, in denen die Unternehmen Steuererleichterungen beantragen können, verzichtet das EVD auf den Ausschluss der Gebiete, die keinen Schwerpunkt für Industrie und/oder Unternehmensdienstleistungen aufweisen, wie im letzten Schritt des CS-Modells vorgeschlagen. Wie gross die Bedeutung dieser Regionen für die Durchführung von Projekten im Rahmen der NRP ist, wird sich in den nächsten Jahren daran zeigen, wie viele Unternehmen sich niederlassen werden.

Dank der regelmässigen Datenaktualisierung lässt sich die Entwicklung der verschiedenen Gebiete genau verfolgen. Sie zeigt wesentliche Veränderungen auf, die eine Revision der Verordnung des EVD rechtfertigen würden. Da bei der Anpassung von 2010 die Klassifizierung der Gebiete nicht infrage gestellt wurde, wird in der nächsten Legislaturperiode im Rahmen der Evaluation der durch die NRP umgesetzten Instrumente eine weitere Aktualisierung stattfinden. Diese Vorgehensweise bietet den Vorteil, dass die Situation in zwei bis drei Jahren neu geprüft wird. Damit kann die Entwicklung der Förderregionen über einen längeren Zeitraum als bei den vorangehenden Revisionen untersucht werden.

Der internationale Vergleich, insbesondere mit dem System der EU, bestätigt, dass sich der Anwendungssperimeter für Regionalbeihilfen auf die am wenigsten entwickelten Gebiete konzentriert. Gemessen an der Bevölkerungsabdeckung ergeben die Anwendungsgebiete der NRP (10,1 Prozent) ähnliche Werte wie bei den benachteiligten EU-Gebieten nach Artikel 107 Absatz 3 Punkt c) des EU-Vertrags (10,8 Prozent).

5 Beilage

5.1 Beilagen

[Nr. Ref.]	Titel, Version, Datum
Beilage 1	Abgrenzungsmodell des EVD
Beilage 2	Liste der Fördergemeinden, nach Kantonen und Bezirken

5.2 Zitate

[Nr. Ref.]	Titel, Version, Datum
Ref. 1	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik (SR 901.0)
Ref. 2	Verordnung des Bundesrats vom 28. November 2007 über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik (SR 901.022)
Ref. 3	Verordnung des EVD vom 28. November 2007 über die Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen (SR 901.022.1)
Ref. 4	Credit Suisse Economic Research, «Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete – Beurteilung und Revision der Abgrenzungskriterien, Endbericht», Mai 2007 http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00494/index.html?lang=de
Ref. 5	Infras «Abgrenzung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete, Studie zum Kanton Freiburg», November 2009. Dieser Bericht ist auf Anfrage beim SECO, Direktion für Standortförderung, Ressort KMU-Politik erhältlich.
Ref. 6	Credit Suisse Economic Research «Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete: Aktualisierung der Indikatoren für die regionale Abgrenzung 2010, Endbericht», April 2010 Dieser Bericht wurde auf der Internetseite des SECO veröffentlicht: http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00494/index.html?lang=de

5.3 Glossar

Abkürzung	Bedeutung
BFS	Bundesamt für Statistik
BG NRP	Bundesgesetz über Regionalpolitik (SR 901.0)
BIP	Bruttoinlandprodukt
Bonny-Beschluss	Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete
CDEP-SO	Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz der Westschweiz
CS	Economic Research von Credit Suisse
EU	Europäische Union
EU-Vertrag	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
IRE	Indikator zur Regionalentwicklung
MJP	Mehrjahresprogramm
MS-Region	Regionen der räumlichen Mobilität (MS = mobilité spatiale)
NUTS	Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik («Nomenclature des unités territoriales statistiques»)

Abkürzung	Bedeutung
VDK	Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren
Verordnung des Bundesrats	Verordnung des Bundesrats vom 28. November 2007 über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik (SR 901.022)
Verordnung des EVD	Verordnung des EVD vom 28. November 2007 über die Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen (SR 901.022.1)

Beilage 1: Abgrenzungsmodell des EVD

