Teilrevision Gesetz über die Wirtschaftsförderung; Erläuternder Bericht

A. Ausgangslage

1. Einführung der Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP)

Ausschlag für die vorliegende Teilrevision des geltenden Gesetzes über die Wirtschaftsförderung (bGS 911.1) gaben das Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006 (BGR; SR 901.0) und die Verordnung über die Regionalpolitik vom 28. November 2007 (SR 901.021), welche am 1. Januar 2008 in Kraft getreten sind.

Schon seit den 1970-er Jahren bestehen die ersten regionalpolitischen Instrumente des Bundes. Damals stand die Förderung von Infrastrukturvorhaben im Mittelpunkt. Bund und Kantone steuerten gemeinsam der Abwanderung aus den Berggebieten entgegen, indem der Abbau von Disparitäten und die Schaffung von genügenden Lebensgrundlagen verfolgt wurden. Neben der Investitionshilfe in Berggebieten kamen im Laufe der Zeit weitere Instrumente der Regionalpolitik hinzu. Aufgrund einer bereichsorientierten Weiterentwicklung mangelte es den einzelnen Massnahmen jedoch zunehmend am systematischen Zusammenhang. Dadurch büssten die bestehenden Instrumente an Wirksamkeit ein und wurden unübersichtlich. Es drängte sich deshalb auf Bundesebene eine Neukonzeption der Regionalpolitik auf, welche im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) und der Umsetzung im Gesetz über die Wirtschaftsförderung mitsamt Verordnung über die Regionalpolitik erreicht werden konnte.

Das neue Bundesgesetz löste konsequenterweise die vier bisherigen Erlasse mit regionalpolitischen Förderungsmassnahmen auf Bundesebene ab, namentlich das Bundsgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete vom 21. März 1997 (IHG), den Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum vom 21. März 1997 (RegioPlus), den Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete vom 6. Oktober 1995 sowie das Bundesgesetz über die Förderung der schweizerischen Beteiligung an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit in den Jahren 2000 bis 2006 vom 8. Oktober 1999 (Interreg III).

Eine wesentliche Neuerung der NRP ist, das die Abwanderung aus peripheren Gebieten nicht mehr primär durch direkte Unterstützungen verhindert werden soll, sondern mit den vereinheitlichten Massahmen das Ziel verfolgt wird, die Innovation, die Wertschöpfung und die Wettbewerbskraft der einzelnen Regionen zu stärken. Damit sollen die Regionen selbst in der Lage sein, die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in gefährdeten Gebieten herbeizuführen. Die Unterstützung von regionalpolitischen Projekten steht sodann in direktem Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Entwicklungspotential der Region. Innovative Regionen werden bewusst gegenüber solchen mit weniger Eigeninitiative begünstigt. Die unterstützten Projekte sollen sich innerhalb der Region verankern und so eine nachhaltige Wirkung erzielen.

Dieser eigentliche Systemwechsel bringt eine Verschiebung der Funktionen von Bund und Kantonen mit sich. Der Aufgabenbereich und die Verantwortung der Kantone bezüglich Ausgestaltung und Vollzug der Regionalpolitik wurde ausgeweitet. Die Kantone sind die ersten Ansprechpartner für die Umsetzung der NRP, wodurch

ihnen vermehrt die Möglichkeit eröffnet wird, mit der NRP die regionale Standortqualität wesentlich zu beeinflussen.

Appenzell Ausserrhoden hat von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht. Das erste Umsetzungsprogramm für die Programmperiode 2008-2011 wurde am 10. Juli 2007 verabschiedet. Das Departement Volks- und Landwirtschaft hat im Anschluss mit dem Bund zur Umsetzung der NRP eine Programmvereinbarung mit dem übergeordneten Ziel "Wachstum beginnt mit Ausserrhoden" abgeschlossen. Nachdem sämtliche Projekte gemäss dem ersten Umsetzungsprogramm erfolgreich unterstützt und begleitet werden konnten, beauftragte der Regierungsrat das Departement Volks- und Landwirtschaft mit der Ausarbeitung des Umsetzungsprogramms für die zweite Programmperiode 2012-2015. Das Umsetzungsprogramm 2012-2015 wurde unter dem Vorsitz von Frau Regierungsrätin Marianne Koller-Bohl in Zusammenarbeit mit einer Arbeitsgruppe erstellt. Unterstützt und begleitet wurde der Prozess zur Erarbeitung des Umsetzungsprogramms vom Institut für Systemisches Management und Public Governance IMP-HSG, St. Gallen.

2. Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlage

Schon bei der Verabschiedung des ersten Umsetzungsprogramms erkannte der Regierungsrat den gesetzgeberischen Handlungsbedarf, da die kantonale Gesetzgebung noch nicht an die neuen bundesrechtlichen Grundlagen angepasst wurde. Im Genehmigungsbeschluss vom 10. Juli 2007 stellte er aber gleichzeitig fest, dass die Gesetzgebungspraxis in den Kantonen uneinheitlich sei und viele Kantone eine abwartende Haltung einnähmen. Der Regierungsrat beauftragte deshalb das Departement Volks- und Landwirtschaft, das weitere Vorgehen in der Gesetzgebung zu klären. Die Abklärungen haben ergeben, dass die altrechtliche Einführungsgesetzgebung zum IHG als Rechtsgrundlage nicht mehr ausreicht, da die NRP zu stark von den bisherigen Massnahmen abweicht. Gleichzeitig vermag auch die kantonale Gesetzgebung über die Wirtschaftsförderung diese Lücke nicht ganz zu schliessen, obwohl dahingehende Ansätze im Gesetz enthalten sind. Die Beteiligung von Appenzell Ausserrhoden an der NRP ist daher auf eine neue rechtliche Grundlage zu stellen, welche die alte Einführungsgesetzgebung zum IHG ablöst.

3. Ergänzung des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung

Das kantonale Gesetz über die Wirtschaftsförderung (bGS 911.11) sieht, wie auch die NRP, die Unterstützung innovativer Vorhaben durch geeignete Massnahmen vor. Es zielt auf die Förderung der Wirtschaft ab, indem die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung, die Pflege der bestehenden Unternehmen und Unterstützung der Gründung oder Ansiedlung von Firmen zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie die Stärkung und Profilierung des Wirtschafts- und Wohnkantons gefördert werden (Art. 2). Genau diese Ziele sind es, die seit dem Systemwechsel durch die NRP mit den Zielen der bundesrechtlichen Regionalpolitik in Einklang stehen. Für die Umsetzung der bundesrechtlichen Regionalpolitik auf kantonaler Ebene drängt sich daher eine Zusammenführung der Bestimmungen über die Regionalpolitik und der Wirtschaftsförderung auf. Dies lässt sich durch eine Teilrevision des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung im Sinne einer Erweiterung ideal umsetzen.

B. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 3 Zuständigkeit

In Abs. 1 wird der zweite Satz gestrichen. Mit der Eingliederung der Aufgaben der Wirtschaftsförderung ins Amt für Wirtschaft ist dieser Hinweis betreffend Aufsichtsbehörde nicht notwendig.

Art. 4 Dienstleistungen

Hier wurde einzig eine Anpassung im Titel vorgenommen. Der Untertitel "Dienstleistungen" wird zum Haupttitel.

Art. 5 Einzelbetriebliche Förderungsbeiträge

Anpassung des Titels (Streichung von b)).

Art. 6 Wirtschaftsförderungsprogramme des Bundes

Derzeit ist die NRP das einzige Bundesprogramm, an welchem sich Appenzell Ausserrhoden beteiligt. Es ist jedoch für die Zukunft nicht auszuschliessen, dass sich der Kanton auch an anderen Bundesprogrammen beteiligt. Zudem ist zum jetzigen Zeitpunkt noch offen, in welcher Form die NRP nach der zweiten Programmperiode fortgesetzt wird. Um sich die gesetzlichen Grundlage für die Beteiligung an anderen Bundesprogrammen zu erhalten, wird diese Bestimmung in der bestehenden Form weitergeführt.

Art. 6a Regionalpolitik
a) Massnahmen

Die Massnahmen zur Unterstützung von regionalpolitischen Vorhaben werden vom Bundesgesetz vorgegeben. Vorgesehen sind Finanzhilfen (Art. 4 bis 6 BGR) und Darlehen (Art. 7 und 8 BGR). Finanzhilfen können für die Vorbereitung, die Durchführung und die Evaluation von Initiativen, Programmen, Projekten und Infrastrukturvorhaben gewährt werden. Die Massnahmen müssen dabei das unternehmerische Denken und Handeln einer Region fördern, oder alternativ die Innovationsfähigkeit in einer Region stärken, regionale Potentiale ausschöpfen und Wertschöpfungssysteme aufbauen oder die Zusammenarbeit unter öffentlichen und privaten Institutionen, unter Regionen und mit den Agglomerationen fördern. Finanzhilfen werden nur erteilt, wenn die Initiativen, Programme und Projekte für die betroffene Region Innovationscharakter haben und der Nutzen der geförderten Initiativen, Programme und Projekte zum grössten Teil in Regionen anfällt, die mehrheitlich spezifische Entwicklungsprobleme und Entwicklungsmöglichkeiten des Berggebietes und des weiteren ländlichen Raumes aufweisen (Art. 4 BGR). Weiter werden Entwicklungsträger, regionale Geschäftsstellen und andere regionalen Akteure für die Erarbeitung und die Realisierung mehrjähriger Förderstrategien oder die Koordination und die Begleitung der Initiativen, Programme und Projekte ihrer Region mit Finanzhilfen unterstützt (Art. 5 BGR). Letztere können sodann auch im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingesetzt werden (Art. 6 BGR). Zinsgünstige und zinslose Darlehen kann der Bund zur Unterstützung von Infrastrukturvorhaben sprechen, welche in einem direkten Zusammenhang mit der Realisierung und der Weiterführung von Vorhaben nach Art. 4 BGR stehen, Bestandteil eines Wertschöpfungssystems sind und zu dessen Stärkung beitragen oder unmittelbar Nachfolgeinvestitionen in anderen Wirtschaftsbereichen einer Region zur Folge haben (Art. 7 Abs. 1 BGR).

Die vorliegende Bestimmung (Art. 6a) verweist generell auf diese bundesrechtlich vorgesehenen Massnahmen. Eine ausführlichere kantonale Regelung ist daher nicht notwendig und der Verweis ausreichend. Abs. 2 setzt die Vorgabe von Art. 7 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend gleichwertiger finanzieller Beteiligung des Kantons um. Die kantonale Beteiligung erfolgt mittels Pauschalbeiträgen und ist mindestens im gleichen Ausmass wie diejenige des Bundes auszurichten.

Art. 6b b) Umsetzung

Gemäss Bundesgesetzgebung wird das Mehrjahresprogramm von der Bundesversammlung festgelegt, wobei die Kantone bei der Ausarbeitung des Mehrjahresprogramms ihre Bedürfnisse und strategischen Überlegungen einzubringen haben. Gestützt auf diese Vorgaben entwickeln die Kantone mehrjährige kantonale Umsetzungsprogramme und aktualisieren diese periodisch. Die Unterstützung und Förderung der Regionalpolitik wäre allein gestützt auf das Mehrjahresprogramm des Bundes nicht erfolgsversprechend. Vielmehr hängt die erfolgreiche Unterstützung und Förderung der Regionalpolitik entscheidend vom kantonalen Umsetzungsprogramm ab. Es rechtfertigt sich daher vorliegend, die im Bundesgesetz bereits enthaltene Bestimmungen (vgl. Art. 15 BGR) zu wiederholen, um die Umsetzungsaufgaben der Wirtschaftsförderungsstelle klar festzuhalten. Dies gilt umso mehr, als das kantonale Umsetzungsprogramm die Grundlage für den Abschluss der mehrjährigen Programmvereinbarung mit dem Bund bildet.

Gestützt auf das von der Wirtschaftsförderungsstelle ausgearbeitete Umsetzungsprogramm wird die mehrjährige Programmvereinbarung mit dem Bund abgeschlossen. Dessen Abschluss fällt gemäss Art. 6c Abs. 3 in die Zuständigkeit des Regierungsrates.

Art. 6c c) Zuständigkeit

Diese Bestimmung legt die Zuständigkeit fest und teilt diese sowohl für die Beurteilung der regionalpolitischen Vorhaben als auch für die Umsetzung der Massnahmen der Wirtschaftsförderungsstelle zu. Bereits heute besteht diese Zuständigkeit im Zusammenhang mit dem Umsetzungsprogramm der ersten Programmperiode in gleicher Weise. Die Zuständigkeit der Wirtschaftsförderungsstelle, welche das Amt für Wirtschaft wahrnimmt, wird hiermit noch gesetzlich verankert, da sich diese Regelung in der ersten Periode bereits sehr bewährt hat. Im Rahmen dieser Zuständigkeit erarbeitet die Wirtschaftsförderungsstelle das kantonale Umsetzungsprogramm, nimmt entsprechende Gesuche entgegen, prüft die eingehenden Gesuche und unterbreitet diese für die definitive Entscheidung dem Departement.

Der definitive und abschliessende Entscheid über die zu unterstützenden Vorhaben und über die Höhe der finanziellen Unterstützung obliegt sodann dem Regierungsrat auf Antrag des Departementes. Der Regierungsrat kann die Entscheidkompetenzen für die Vergabe und Höhe der Unterstützung an die zuständige Stelle delegieren. Diese Delegation wird in der Verordnung über die Wirtschaftsförderung geregelt. Die Förderung kann dabei nur solchen Projekten zu kommen, welche den Zielsetzungen des genehmigten Umsetzungsprogramms entsprechen.

Von der Beurteilung der regionalpolitischen Vorhaben und der Umsetzung der Massnahmen des Bundesgesetzes über die Regionalpolitik zu unterscheiden ist der Abschluss von mehrjährigen Programmvereinbarungen im Bereich der Regionalpolitik mit dem Bund. Diese Kompetenz wird dem Regierungsrat zugeteilt. Dieser entscheidet über mehrjährige Programmkosten bis zur Höhe von maximal CHF 5.0 Mio. insgesamt - also nicht pro Jahr - abschliessend. Diese Finanzkompetenz geht über die Regelung der ordentlichen Finanzkompetenzen hinaus (Art. 88 der Kantonsverfassung; bGS 111.1). Für Beiträge in diesem Umfang wäre grundsätzlich der Kantonsrat zuständig. Die Gründe der vorliegenden Ausnahme liegen im straffen Zeitplan zwischen der

Erstellung des Umsetzungsprogramms, der Genehmigung desselben durch den Regierungsrat, dem Abschluss der Programmvereinbarungen und schliesslich der Förderung der regionalpolitischen Vorhaben. Stehen regionalpolitische Vorhaben an, so erfordert dies einen schnellen kantonalen Finanzierungsentscheid und eine unmittelbare Umsetzung. Diese Kompetenzzuweisung erscheint auch aufgrund der Tatsache gerechtfertigt, dass es um ein wiederkehrendes Programmbudget handelt, über welches der Regierungsrat sodann die entsprechenden Programmvereinbarungen mit dem Bund (SECO) abschliesst.

Eine Kompetenzregelung wie die vorliegende ist auch in anderen Gesetzen enthalten (z.B. Art. 11 des Gesetzes über den Wasserbau und die Gewässernutzung, bGS 741.1; Art. 11 des Gesetzes über die Landwirtschaft, bGS 920.1). Die Kompetenz des Regierungsrates wird aufgrund der Ausnahmesituation aber in finanzieller Hinsicht auf CHF 5.0 Mio. beschränkt. Sind die mehrjährigen Programmkosten höher als CHF 5.0 Mio., muss ungeachtet des dafür benötigten Zeitraums die Genehmigung des Kantonsrates eingeholt werden.

Art. 6d d) Voraussetzungen

Nicht jedes Vorhaben der Regionalpolitik kann, soll und muss unterstützt werden. Art. 6d hält die wesentlichsten Grundvoraussetzungen fest, unter welchen eine Beteilung des Kantons in Frage kommt. Neben den selbsterklärenden Vorgaben, wonach ein Projekt in Einklang mit dem Bundesrecht und dem kantonalen Umsetzungsprogramm stehen muss, sind weitere Faktoren vorgesehen, die zur Qualität und Nachhaltigkeit der unterstützten Projekte beitragen sollen. Verlangt wird gemäss lit. c, dass sich die Leistungsempfänger auch selbst angemessen am Vorhaben beteiligen. In der Regel sollen die eingebrachten Eigenleistungen rund 20 % betragen. Die Vorhaben sollen nicht rein fremdfinanziert werden; vielmehr obliegt es den Antragstellern, bereits eine finanzielle Basis für das Projekt geschaffen zu haben. Die Leistungsempfänger zeigen damit, dass sie auch persönlich für eine Investition bereit sind und hinter dem Vorhaben stehen. Ebenso wird vorgeschrieben, dass Empfänger und Empfängerin von Finanzhilfen und Darlehen geeignete Massnahmen zur Überwachung der Realisierung und Evaluation der geförderten Vorhaben ergreifen (lit. d). Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Es steht der Wirtschaftsförderungsstelle daher jederzeit offen, weitere geeignete Kriterien für eine bestmögliche Evaluation aufzustellen.

Art. 6e e) Überwachung

Diese Bestimmung ordnet das Controlling der Wirtschaftsförderungsstelle zu und erfüllt somit die in Art. 17 Abs. 1 BGR von den Kantonen verlangte Pflicht zur Überwachung der Realisierung der geförderten Initiativen, Programme, Projekte und Infrastrukturvorhaben. Schon heute hat das Amt für Wirtschaft ein effizientes und funktionierendes Controlling im Umsetzungsprogramm festgehalten, das anstandslos praktiziert wird.

Art. 7 Subsidiarität, Rechtsanspruch und Auflagen

Die Fördermassnahmen der Regionalpolitik sollen nur ergriffen werden, wenn anderweitige Finanzierungen und Förderbeiträge nicht ausreichend sind, um das Projekt zu realisieren. Kann ein Vorhaben durch Leistungen Privater oder Dritter (beispielsweise Gemeinden) getragen werden, ist auf eine regionalpolitische Förderung des Vorhabens zu verzichten. Die regionalpolitische Förderung ist ausschliesslich für Vorhaben vorgesehen, bei welchen sich die Leistungsempfängerin oder der Leistungsempfänger angemessen mit eigenen Mitteln am Projekt beteiligt und ohne die zusätzliche Unterstützung durch regionalpolitische Massnahmen nicht realisiert werden könnte.

Selbst wenn der Grundsatz der Subsidiarität erfüllt ist und auch die übrigen Voraussetzung gegeben sind, besteht kein Rechtsanspruch auf Leistungen aus dem vorliegenden Gesetz. Es liegt im Ermessen des Departementes, welche Vorhaben in der aktuellen Programmperiode unterstützt und gefördert werden.

Wenn ein Vorhaben grundsätzlich als unterstützungswürdig beurteilt wird, die Zielvorgaben aber weiter eingegrenzt werden müssen, so kann die Förderung von der Erfüllung bestimmter Bedingungen und Auflagen abhängig gemacht werden. Diese Vorgaben können insbesondere auch dazu dienen, einem Projekt zur Förderung zu verhelfen, wenn die Voraussetzungen für eine Fördermassnahme ohne die Erfüllung der Bedingungen oder Auflagen nicht gegeben wären.

Art. 9 Aufhebung bisherigen Rechts

Mit der Aufhebung des Bundsgesetzes über Investitionshilfe für Berggebiete vom 21. März 1997 (IHG) per 1. Januar 2008 wurde dem Einführungsgesetz zum IHG und der Verordnung zum Einführungsgesetz zum IHG die gesetzliche Grundlage entzogen. Nachdem mit der vorliegenden Teilrevision die kantonale Anschlussgesetzgebung an das neue Bundesrecht zur NRP erfolgt, sind diese beiden Erlasse mit Inkrafttreten der Revision aufzuheben.

Art. 9a Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung sieht vor, dass für die bestehenden Investitionshilfedarlehen weiterhin das IHG gilt, obwohl dieses mit der vorliegenden Teilrevision aufgehoben wird. Die Vergaben der Darlehen erfolgten auf den damaligen gesetzlichen Grundlagen, weshalb auch für deren Rückführungen weiterhin auf jener Grundlage basieren sollen und müssen.

Referendum und Inkrafttreten

Das Gesetz untersteht ordnungsgemäss dem fakultativen Referendum und das Inkrafttreten wird vom Regierungsrat festgelegt.

C. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Teilrevision für sich hat aufgrund der bereits genehmigten und weiterlaufenden Teilnahme am NRP-Programm keine finanziellen Auswirkungen. Das revidierte Gesetz wird als kantonale Anschlussgesetzgebung an das Bundesrecht die gesetzliche Grundlage für die Investitionen und Darlehen bilden, welche seit 2008 plangemäss für die Regionalpolitik eingesetzt werden.

Die Teilrevision des Gesetzes ist dementsprechend auch nicht mit personellen Auswirkungen verbunden. Ein personeller Mehraufwand ist vor dem Hintergrund, dass die NRP in Appenzell Ausserrhoden schon seit 2008 umgesetzt wird und sich gut etabliert hat, nicht zu erwarten.