

Management Summary

"Evaluation der Schweizer Beteiligung an den ETZ-Programmen im Rahmen der NRP"

Ausgangslage und Fragestellungen

Die Schweiz nimmt seit 1992, und somit bereits seit der ersten Förderperiode an den Programmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) teil. Mit diesen INTERREG-Förderprogrammen unterstützt die Europäische Union gebiets- beziehungsweise grenzübergreifende Projekte zur integrativen Regionalentwicklung über Grenzen hinweg. Um insbesondere den Grenzkantonen positive Entwicklungsimpulse durch Kooperationsprojekte mit ihren europäischen Nachbarregionen zu ermöglichen, wurde eine Schweizer Teilnahme unter Einsatz Schweizer Fördermitteln beschlossen. Anfangs lief die Schweizer Teilnahme ausschliesslich auf Projektbasis ab, ab 1995 wurde sie organisatorisch und finanziell vom Bund unterstützt. Die Erfahrungen mit der Programmbeteiligung waren in den vergangenen Förderperioden durchwegs als wertvoll eingestuft worden, entsprechende Evaluationen zeichneten stets ein überwiegend positives Bild. Allerdings wiesen alle bisherigen Förderperioden unterschiedliche Organisationsmodelle auf.

Um angesichts veränderter Umfeldbedingungen und neuer politischer Paradigmen, wie dem Neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen (NFA), die Unterstützung der INTERREG-Beteiligung der Schweiz durch den Bund weiterhin sicherzustellen, wurde diese im Jahr 2008 Teil der Neuen Regionalpolitik (NRP), welche in der Verantwortung des Staatssekretariats für Wirtschaft liegt (SECO). Damit veränderten sich die Förderbedingungen für den Einsatz der INTERREG-Bundesmitten. Verfolgte INTERREG zuvor primär kooperationspolitische Ziele, ist nun der wachstumsorientierte Ansatz der NRP ausschlaggebend. Denn die NRP zielt auf die Förderung der Berggebiete, der weiteren ländlichen Räume und der Grenzregionen als Wirtschaftsstandorte. Sie fokussiert auf Wertschöpfungssysteme, Unternehmertum und Innovationsfähigkeit.

Durch die Integration der Schweizer INTERREG-Beteiligung in die NRP wird eine integrierte regionalwirtschaftliche Entwicklung nicht nur innerhalb der Schweiz, sondern unter Berücksichtigung funktionaler Verflechtungsräume über die nationalstaatlichen Grenzen der Schweiz hinweg ermöglicht. Da jedoch die INTERREG Programme als Kooperationen mit den europäischen Nachbarstaaten bestimmte Erfordernisse aufweisen, sind den spezifischen Anforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (vgl. Art.6, Abs.4 Bundesgesetz über Regionalpolitik) bei der NRP-Umsetzung Rechnung zu tragen.

Gegenstand der vorliegenden Evaluation, die vom Bundesgesetz für Regionalpolitik gefordert und Teil des Strategieprozesses für die kommende Förderperiode der NRP 2016+ ist, sind somit jene Teile der NRP, die sich auf die Beteiligung an den ETZ-Programmen beziehen. Dies umfasst die Beteiligung von insgesamt 20 Kantonen an den vier grenzüberschreitenden INTERREG IV A-Programmen Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, France-Suisse mit den beiden Unterprogrammen Bassin Lémanique und Arc Jurassien, Italia-Svizzera und Oberrhein, die Beteiligung an den zwei transnationalen INTERREG IV B-Programmen (North West Europe und Alpine Space) sowie die Beteiligung an dem interregionalen INTERREG IV C Programm, an URBACT (Kooperationsprojekte zu städtischen Problemstellungen), ESPON (Forschungsnetzwerk zur Beobachtung der europäischen Raumentwicklung) und INTERACT (Rahmenprogramm zum Erfahrungsaustausch).

Die Evaluation bezieht sich auf diese Programme als integraler Bestandteil der NRP sowohl inhaltlich mit ihren Projekten, Aktivitäten und Wirkungen als auch organisatorisch mit ihren Umsetzungsprozessen, ihren Strukturen und Finanzen. Damit vertritt sie eine NRP-Gesamtsicht und evaluiert nicht die einzelnen Programme. Sie weist zwei Teile auf: einen bilanzierenden Teil mit Wirkungs- und Voll-

zugsanalyse und einen vorausschauenden Teil, der auf Basis der Bilanz Empfehlungen zur zukünftigen Ausgestaltung der Schweizer ETZ-Beteiligung formuliert.

Bilanz mit Wirkungs- und Vollzugsanalyse

Insgesamt zeigt die Umsetzung, dass trotz der Integration von INTERREG in die NRP weiterhin zwei verschiedene Systeme zu beobachten sind, die ihren eigenen Rationalitäten und Mechanismen folgen. INTERREG baut auf eingespielte Strukturen auf, die innerhalb der vergangenen 20 Jahre gewachsen sind. Auf NRP Seite mussten zum Teil neue Strukturen aufgebaut werden, das System musste sich erst finden und einspielen. Von den Kantonen und den Regionen blieben unterschiedliche Zielsetzungen mit INTERREG und der NRP verbunden und dementsprechend auch andere Erwartungen. Die Abstimmung zwischen den beiden Systemen verblieb vorwiegend auf einer formalen, teilweise gar redaktionellen Ebene und erfolgte meist ausschliesslich zu operativen Fragen. Damit wurde eine kohärente Vorgehensweise gesichert. Auf strategischer Ebene fehlte der Austausch grösstenteils. Dementsprechend wurden potenzielle Synergien einer konsistenten Regionalentwicklung von regionaler zur grenzüberschreitenden Ebene bislang nicht aktiv aufgegriffen, wechselseitige Verstärkungen nicht explizit gesucht. Schwierigkeiten in der vertikalen Kommunikation (SECO-Kantone) können zudem als wenig förderlich für ein bewusstes Zusammenwachsen der Systeme eingestuft werden. Gleichzeitig ist jedoch zu bedenken, dass fünf Jahre kein langer Zeitraum für ein erfolgreiches Zusammenwachsen unterschiedlicher Systeme ist.

Bezogen auf den **Output** zeigten die vergangenen Jahre auf Schweizer Seite eine gute Umsetzung der ETZ-Beteiligung. Der Ausschöpfungsgrad ist im Rahmen der NRP der höchste (im Vergleich zur kantonalen und interkantonalen NRP). Schwierigkeiten zeigten sich allein bei INTERREG IV B-NWE, bei INTERREG IV-C und bei URBACT. Das Potenzial für INTERREG-Projekte ist anhaltend hoch – unter anderem weil neben den wachstumsorientierten NRP-Zielen weiterhin auch die anderen Ziele der INTERREG-Programme abgedeckt wurden: bei INTERREG IV-A durch die Flexibilität der kantonalen Äquivalenzzmittel, bei INTERREG IV-B durch einen breiteren thematischen Spielraum, weil seine Projekte grossräumig angelegt sind und vor allem die Koordination betreffen, und es infolgedessen in Ausrichtung 2 der NRP angesiedelt ist. Dennoch wurde von verschiedenen Programmvertretern geäussert, dass sich die Schweizer Partner nicht mehr in allen Themengebieten, die von den einzelnen Programmen als relevant für das entsprechende Programmgebiet identifiziert wurden, ausreichend beteiligen konnten.

Der **regionalwirtschaftliche Beitrag** der INTERREG-Projekte variiert zwischen den Programmen. Ihre Wirkungsketten können einen grundsätzlichen Beitrag zu den NRP-Zielen nachweisen, sie zeigen meist direkte Auswirkungen auf Standortfaktoren und damit indirekte Wirkungen auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit: Sie umfassen unter anderem die Verbesserung von Standortvoraussetzungen (vertrauensvolles Miteinander), den Abbau von Standortnachteilen, das gezielte Aufgreifen von Standortvorteilen (bedingt durch die Grenzlage) sowie die Bewältigung gemeinsamer Fragestellungen. Damit können sie die Standortattraktivität steigern und einen (indirekten) Beitrag zur regionalen Wettbewerbsfähigkeit leisten. Quantitative Auswirkungen auf die Regionalwirtschaft (regionale Wertschöpfung, Arbeitsplätze etc.) sind selten als direkte Wirkung eines konkreten INTERREG Projektes zu klassifizieren, vielmehr treten derartige Effekte meist indirekt und langfristig, durch weitere Faktoren mitbeeinflusst als Impact auf. Dies ist in grossen Teilen vergleichbar mit den Wirkungsketten der kantonalen NRP-Projekte. Damit leisten die INTERREG Projekte einen wichtigen Beitrag, um die Potenziale der Grenzregionen insbesondere in den funktionalen Verflechtungsräumen (Basel, Genf, Hochrhein etc.) über die Schweizer nationalstaatliche Grenze hinweg im Sinne der NRP für wirtschaftliche Wachstumsimpulse aufgreifen und nutzen zu können.

Im Hinblick auf den **Vollzug** von INTERREG im Rahmen der NRP ist festzustellen, dass das Thema des finanziellen Ungleichgewichts zwischen der Schweizer Bundesförderung im Vergleich zur Förde-

rung der europäischen Partner durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in den Diskussionen mit der Europäischen Kommission an Brisanz gewann. Obwohl die Kantone sich finanziell beteiligen, haben die Schweizer Partner insgesamt weiterhin weniger Geld zur Verfügung als ihre europäischen Partner und können dieses aufgrund der NRP-Ausrichtung nicht gleichermaßen flexibel einsetzen. Des Weiteren bringen die zeitlichen Divergenzen zwischen Schweizer und EU-Förderperioden Herausforderungen, die sich in der gegenwärtigen Phase der Neuprogrammierung von INTERREG durch Planungsunsicherheiten in Bezug auf die konkrete strategische Ausrichtung im Rahmen des Mehrjahresprogramms ab 2016 bemerkbar machen. Während der bisherigen Programmlaufzeit von INTERREG waren die Probleme aufgrund unterschiedlicher Kalender jedoch überschaubar und traten zum Teil in Form von bürokratischen Mehraufwänden auf (Berichtswesen, Mitarbeit an neuen NRP-Umsetzungsprogrammen etc.).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Herausforderungen im Zusammenspiel INTERREG-NRP auf der einen Seite in einer unterschiedlich breiten Themenpalette und auf der anderen Seite in Unterschieden bei den entsprechenden Umsetzungsmodalitäten auszumachen sind.

Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung

Ziel der Reformbestrebungen ist, die genannten Baustellen zu optimieren (unterschiedliche Themenpalette, unterschiedliche Kalender, ungenügendes Zusammenwachsen von INTERREG und NRP etc.) und gleichzeitig die erreichten Vorteile der Integration aufrechtzuerhalten (kantonales Zuständigkeitsgefühl, Wirkungsorientierung etc.). Damit sollen die Voraussetzungen geschaffen bzw. verbessert werden, damit die NRP in den grenzüberschreitenden Funktionsräumen mit ihren spezifischen Bedingungen die gewünschten Wirkungen besser auslösen kann.

Die Evaluation untersucht drei verschiedene Varianten einer zukünftigen ETZ-Beteiligung der Schweiz: (i) die Beendigung der ETZ-Beteiligung, (ii) die Fortführung der ETZ-Beteiligung im Rahmen der NRP, allerdings unter angepassten Bedingungen, sowie (iii) die Loslösung der ETZ-Beteiligung von der NRP und Fortführung auf einer neuen gesetzlichen Grundlage. Ein Festhalten am Status-Quo ohne jegliche Anpassungen und Optimierungen wird nicht untersucht. Die Unzufriedenheit mit der aktuellen Situation und die Bilanz fordern ein Reagieren auf die zentralen Baustellen im Zusammenspiel von NRP und INTERREG.

Variante 1: Beendigung der ETZ-Beteiligung der Schweiz

Grundsätzlich findet sich ein klares Signal all jener, die mit INTERREG zu tun haben oder hatten, für eine weitere Beteiligung an den Programmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit. Die weitere Beteiligung wird dabei einerseits mit fachlichen Argumenten (Mehrwert für Grenzkantone durch spezifische Projekte, gute finanzielle Hebelwirkung, Nutzung von Synergien, Wissensaustausch etc.) und andererseits mit der politischen Signalwirkung gestützt. Grundsätzlich ist auch ein partieller Ausstieg aus einzelnen Programmen des heutigen ETZ-Pakets der Schweiz denkbar, der jedoch immer eine gewisse negative politische Signalwirkung hätte. Angesichts der Erfahrungen der vergangenen fünf Jahre stellt sich die Frage eines Ausstiegs oder einer Veränderung gegenwärtig nur für INTERREG IV-B NWE, INTERREG IV-C und INTERACT. Zusammenfassend wird eine weitere Beteiligung empfohlen, um die regionalwirtschaftlichen Entwicklungsimpulse durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiterhin nutzen zu können.

Variante 2: Verbleib von INTERREG in einer angepassten NRP

Bei dieser Zukunftsvariante bleibt INTERREG ein integraler Bestandteil der NRP, es werden jedoch Anpassungen organisatorischer, prozessualer und struktureller Art vorgenommen, um das Zusammenspiel zu optimieren. Grundsätzlich bietet das Bundesgesetz über Regionalpolitik einen weiten Spielraum für Anpassungen, ohne dass gesetzliche Änderungen vorgenommen werden müssen. Das grösste Potenzial für Verbesserungsmöglichkeiten liegt unseres Erachtens in einer Anpassung der

Ausrichtungen der NRP, da die Bedingungen der kantonalen NRP-Umsetzung in Ausrichtung 1 nicht in allen Punkten mit den Erfordernissen einer grenzüberschreitenden NRP-Umsetzung harmonisieren.

Eine eigene Ausrichtung oder die Integration aller INTERREG-Programme gemeinsam in die Ausrichtung 2 der NRP bietet Möglichkeiten, die besonderen Anforderungen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gezielter zu berücksichtigen und auf diesem Wege die gewünschten wirtschaftlichen Wirkungen für die Grenzregionen zu erhöhen. Erstens könnte die Themenpalette in vergleichbarem Masse erweitert werden wie aktuell bereits für INTERREG IV-B in Ausrichtung 2. Zweitens könnten auch die Vollzugsbedingungen (bspw. eigene Umsetzungsprogramme, Orientierung am EU-Kalender) INTERREG spezifischer gestaltet werden. Dies würde ermöglichen, die spezifischen grenzüberschreitenden Entwicklungspotenziale aufzugreifen und die notwendige Fokussierung der Förderung gemeinsam mit den europäischen Programmpartnern entsprechend des jeweiligen Programmgebiets vornehmen zu können. Gleichzeitig würde auf diesem Wege grundsätzlich eine stärkere Einbeziehung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) strukturell, inhaltlich oder auch finanziell ermöglicht. Dieses stuft die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aktuell als prioritär ein. Abgesehen von möglichen Anpassungen bei den Ausrichtungen der NRP, sind Optimierungen bei den Vollzugsbedingungen zu empfehlen, um das Zusammenspiel für beide Seiten zufriedenstellender zu gestalten. Zentral wären dabei die horizontale Abstimmung innerhalb der Kantone (insbes. auf strategischer Ebene) sowie die vertikale Kommunikation zwischen Kantonen und SECO, um ein Zusammenwachsen von INTERREG und NRP zu unterstützen.

Variante 3: Loslösung von der NRP und neue gesetzliche Grundlage für INTERREG

Einige INTERREG-Vertreter sprechen sich dafür aus, INTERREG wieder aus der NRP zu lösen und in eine neue gesetzliche Grundlage überzuführen. Da sich kein anderes Gesetz als Dach für die ETZ-Beteiligung anbietet, wäre ein eigenständiges Bundesgesetz notwendig. Dieses müsste als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen ausgestaltet sein. Für die operationelle Umsetzung müssten auf Bundesebene die notwendigen Strukturen geschaffen werden, auf kantonaler Ebene könnten weiterhin die bestehenden Strukturen genutzt werden. Inhaltlich wie verwaltungstechnisch könnte sich das Gesetz an den EU-Vorgaben orientieren, somit die thematische Breite der INTERREG-Programme abdeckend ein optimales Zusammenarbeiten mit den europäischen Partnern ermöglichen. Ob ausserhalb der NRP ein vergleichbares Budget zur Verfügung stehen würde, gilt als unsicher. Da die Wahrscheinlichkeit für eine Übertragung der INTERREG-Mittel der NRP für ein INTERREG ausserhalb der NRP sehr niedrig ist, müssten neue Finanzierungsquellen gefunden werden.

Die Variante einer neuen Gesetzesgrundlage bedarf eines Gesetzgebungsverfahrens (neues Gesetz INTERREG, Gesetzesänderung NRP), das einige Fragen mit sich bringt. Die zentrale Frage ist wohl jene nach der konkreten Begründung einer Loslösung. Erstens konnte INTERREG gut umgesetzt werden, zweitens haben sich jene Rahmenbedingungen, die vormals eine Integration von INTERREG in die NRP erforderlich machten nicht geändert. Von besonderer Bedeutung ist hierbei der Neue Finanzausgleich (NFA), der einige Aufgaben der Regionalpolitik, wie sie die EU versteht, abdeckt. Andere Bereiche werden in der Schweiz gegenwärtig von Grundversorgungs- oder Sektoralpolitiken übernommen (Infrastruktur, Grundsicherung etc.). Angesichts dieser Rahmenbedingungen bleibt die Notwendigkeit, die Regionalpolitik inklusive INTERREG durch einen inhaltlichen Fokus auf wirtschaftliches Wachstum zu legitimieren.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Paradigmenwechsel von der Kohäsions- zur Wachstumsorientierung wurde in der Schweiz für alle Ebenen der Regionalpolitik vollzogen, für kantonale, interkantonale wie grenzüberschreitende Ansätze. In allen Bereichen zeigten sich zum Teil Anpassungsprobleme an die neuen Vorgaben. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Integration von INTERREG in die NRP die Umsetzung

von INTERREG in manchen Punkten beeinträchtigt und mit den gegebenen Bedingungen eine nicht ganz optimale Lösung darstellt. Es wurden Auswege gefunden, mit diesen Herausforderungen umzugehen. Diese bieten tendenziell Lösungen kurz- bis mittelfristiger Art und nicht in der langfristig erforderlichen Reichweite, um die NRP-Ziele in den Grenzregionen zu erreichen.

Im Hinblick auf die erforderlichen Optimierungen zeigen die beiden dargelegten Varianten 2 und 3 einer zukünftigen ETZ-Beteiligung der Schweiz ähnliche Problemlösungs- und Zielerreichungspotenziale. Ein Vergleich spitzt sich auf einen ausschlaggebenden Faktor zu: die mögliche Themenpalette. Hier sind bei einem Verbleib in der NRP zwar Zugeständnisse möglich, die thematische Grundausrichtung der Bundesmittel auf wirtschaftliches Wachstum ist jedoch Bedingung im Zuständigkeitsbereich des SECO und angesichts des NFA. Durch die Integration von Ko-Finanzierungen aus anderen Bundestöpfen (bspw. EDA) kann die Themenpalette eventuell erweitert werden. Bei einer neuen gesetzlichen Grundlage könnte die Themenpalette eventuell weitgehend offen gehalten und den kooperationsorientierten und regionsspezifischen Bedürfnissen angepasst werden.

Inwieweit die Schweiz die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für die Erreichung wachstumspolitischer Zielsetzungen nutzen will, ist eine politische Frage. Die Evaluation bewegt sich hierfür auf der falschen Ebene, sie ist auf operationelle Vollzugs- und Wirkungsfragen ausgerichtet. Die politischen Ziele sind diesen Betrachtungen übergeordnet, eine entsprechende Klärung der grundsätzlichen Zielsetzungen, die die Schweiz mit ihrer Beteiligung an den ETZ-Programmen – unabhängig von der aktuellen Zuordnung zu den wirtschaftlichen Wachstumszielen – verfolgt, müsste somit einer Klärung des optimalen Gefässes der ETZ-Beteiligung vorangestellt werden.

Ohne dieser Diskussion vorausgreifen zu wollen, empfiehlt sich aus Sicht der Evaluation zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein Verbleib der INTERREG-Förderung im Rahmen einer deutlich angepassten NRP. Diese Tendenz basiert insbesondere auf folgenden drei Gründen:

- Erstens verfolgt INTERREG klar eine regionalpolitische Ausrichtung.
- Zweitens sehen die Evaluatoren ein synergetisches Miteinander von INTERREG und NRP weiterhin als verfolgenswertes Ziel an, zugunsten einer konsistenten Regionalentwicklung von kleinregionaler über die kantonale bis zur grenzüberschreitenden Ebene.
- Drittens wird eine thematische Fokussierung als wesentlich erachtet; die EU geht in eine ähnliche Richtung mit ihrer Instrumentalisierung der Strukturfonds für die Strategie Europa 2020. Wichtig ist – auch aus NRP-Sicht, dass INTERREG über so viel thematischen Freiraum verfügt, dass man sich im Rahmen der einzelnen Programme auf gemeinsame Schwerpunkte einigen und so die spezifischen Potenziale der einzelnen Programmgebiete gemeinsam aufgreifen und nutzen kann.

Der einzige wirkliche Mehrwert einer neuen gesetzlichen Grundlage ist grundsätzlich in einer eventuell breiteren thematischen Ausrichtung zu sehen. Da diese Ausrichtung zum Teil auch im Rahmen der NRP erreicht werden kann, wird dieser Mehrwert deutlich reduziert. Gleichzeitig erfordert eine neue gesetzliche Lösung einen deutlich grösseren Aufwand und ist mit vielen Unsicherheiten verbunden. Auf Basis dieser Überlegungen wird ein Verbleib in der NRP empfohlen - allerdings nur, wenn die genannten weitreichenden Anpassungen der NRP vorgenommen werden. Unter Ausnutzung des gesetzlichen Spielraums sollte den Spezifika von INTERREG und seinen besonderen Anforderungen im Zusammenspiel mit den europäischen Partnern stärker Rechnung getragen werden als bisher.

Schliesslich wäre das Ziel all dieser Anpassungen, nach den Diskussionen der vergangenen Jahre und der grossen Vorbehalte zu einem wohlgesonnenen Zusammenarbeiten zu kommen. Es wäre zu wünschen, dass die Anpassungen der NRP dazu beitragen können, einen gemeinsamen Neubeginn zu wagen, zu einer grösseren Offenheit und der Überzeugung zu kommen, dass das Miteinander von INTERREG und der NRP einen Mehrwert für alle Beteiligten, insbesondere aber für die involvierten Regionen und Kantone leisten kann.