

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

Schlussbericht

Dr. Kristina Zumbusch (IMP-HSG)

Frédéric Quiquerez (ecopo)

Dr. Roland Scherer (IMP-HSG)

Institut für Systemisches Management
und Public Governance



Universität St.Gallen

Universität St. Gallen

Institut für Systemisches Management und Public Governance (IMP-HSG)

Dr. Kristina ZUMBUSCH

Dufourstrasse 40a, CH-9000 ST. GALLEN

Tel.: 071 224 25 33, Fax: 071-224 25 36

E-mail : kristina.zumbusch@unisg.ch



Conseil en économie politique et régionale

ecopo - Conseil en économie politique et régionale

Frédéric QUIQUEREZ

Berclès 5, CH- 2000 Neuchâtel

Téléphone : +41 32 721 39 87

Portable: +41 77 441 95 94

E-mail : info@ecopo.ch

Im Auftrag von

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Direktion für Standortförderung

Regional- und Raumordnungspolitik DSRE

Holzikofenweg 36, 3003 Bern

Tel. +41 31 322 28 20, Fax +41 31 322 27 68

Kontaktperson: Sabine Kollbrunner

sabine.kollbrunner@seco.admin.ch

www.seco.admin.ch

Inhaltsverzeichnis

1.	EINLEITUNG.....	3
1.1	AUSGANGSLAGE UND KONTEXT.....	3
1.2	ZIELSETZUNG UND FRAGESTELLUNG.....	5
1.3	EVALUATIONSVERSTÄNDNIS UND VORGEHENSWEISE.....	6
2.	WIRKUNGSANALYSE.....	9
2.1	ZUM ZIELSYSTEM DER SCHWEIZER ETZ-BETEILIGUNG.....	9
2.2	DER OUTPUT DER ETZ-BETEILIGUNG IM RAHMEN DER NRP.....	12
2.2.1	<i>Die Umsetzung der ETZ-Programme als Teil der NRP-Umsetzung insgesamt.....</i>	12
2.2.2	<i>Die Umsetzung der ETZ-Programme im Detail.....</i>	15
2.3	OUTCOME UND IMPACT DER ETZ-BETEILIGUNG IM RAHMEN DER NRP.....	20
2.3.1	<i>Generelles zum Outcome der Programmumsetzung.....</i>	21
2.3.2	<i>Eine programmspezifische Betrachtung der Wirkungen.....</i>	21
2.3.3	<i>Themenspezifische Wirkungsbeiträge von INTERREG zu den NRP-Zielen.....</i>	24
2.3.4	<i>Zum Zusammenwirken von grenzüberschreitender und kantonaler NRP.....</i>	29
2.4	FAZIT DER WIRKUNGSANALYSE.....	31
3.	VOLLZUGSANALYSE.....	34
3.1	ETZ-PROGRAMMABWICKLUNG UND –VERWALTUNG IM RAHMEN DER NRP.....	34
3.1.1	<i>Die Strukturen der Programmabwicklung.....</i>	34
3.1.2	<i>Abwicklungsprozesse und bürokratische Anforderungen.....</i>	35
3.1.3	<i>Sicherstellung der NRP-Konformität.....</i>	36
3.1.4	<i>Zeitliche Diskrepanz zwischen der Förderperiode der EU und der NRP.....</i>	37
3.2	FINANZIERUNG DER ETZ-BETEILIGUNG DER SCHWEIZ.....	37
3.3	HORIZONTALE UND VERTIKALE KOORDINATION UND KOMMUNIKATION.....	39
3.3.1	<i>Horizontaler Kommunikations- und Abstimmungsbedarf.....</i>	39
3.3.2	<i>Zur vertikalen Kommunikation mit dem SECO.....</i>	39
3.3.3	<i>Zur Kommunikation nach aussen.....</i>	40
3.4	FAZIT DER VOLLZUGSANALYSE.....	41
4.	ANSATZPUNKTE FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG.....	43
4.1	DIE AUSGANGSPUNKTE FÜR EINE REFORM.....	43
4.1.1	<i>Ansatzpunkte aus der Bilanz.....</i>	43
4.1.2	<i>Die Umfeldentwicklungen.....</i>	48
4.1.3	<i>Die Zielsetzungen einer Reform.....</i>	50
4.2	DREI POTENZIELLE ZUKUNFTSVARIANTEN UND IHRE CHARAKTERISTIKA.....	51
4.2.1	<i>Zukunftsvariante 1: Ausstieg der Schweiz aus den ETZ-Programmen.....</i>	51
4.2.2	<i>Zukunftsvariante 2: Verbleib von INTERREG in einer angepassten NRP.....</i>	54
4.2.3	<i>Zukunftsvariante 3 : Eine neue gesetzliche Grundlage für INTERREG.....</i>	62
5.	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN.....	66
5.1	FAZIT AUS BILANZ UND VARIANTENDISKUSSION.....	66
5.2	ABWÄGUNG ZWISCHEN NRP-INTEGRATION UND GESETZLICHER LOSLÖSUNG.....	67
5.3	EMPFEHLUNGEN.....	70
	ANHANG.....	72
	LITERATURVERZEICHNIS.....	72
	VERZEICHNIS DER GESPRÄCHSPARTNERINNEN.....	75

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Modulare Vorgehensweise der Evaluation.....	7
Abbildung 2: Das Modell kausaler Wirkungsketten	9
Abbildung 3: Die NRP-Zielsetzungen und ihr Einfluss auf die INTERREG IV-A Wirkungsketten.....	11
Abbildung 4: Zuordnung der kantonalen und der grenzüberschreitenden afp-Projekte zu den Themen des Mehrjahresprogramms	13
Abbildung 5: Die Anteile der Mehrjahresthemen bei den grenzüberschreitenden afp Projekten.....	14
Abbildung 6: Die thematischen Projektzuordnungen der vier INTERREG IV-A Programme.....	19
Abbildung 7: Die Wirkungsketten der INTERREG-Projekte zum Wissens- und Technologietransfer	25

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zielentsprechungen zwischen den Operationellen INTERREG IV-A Programmen und NRP	12
Tabelle 2: Die grenzüberschreitenden afp-Projekte als Teil der NRP-Umsetzung	12
Tabelle 3: Übersicht zum Output der einzelnen ETZ-Programme mit Schweizer Beteiligung*	16
Tabelle 4: INTERREG-Projekte ohne Bundesförderung.....	17
Tabelle 5: Übersicht über die Finanzmittel der INTERREG IV-A Programme mit Schweizer Beteiligung	37
Tabelle 6: Die Baustellen im Zusammenspiel von INTERREG und der Nrp mit Optimierungsbedarf	44
Tabelle 7: Zu bewahrende Vorteile der Integration von INTERREG in die NRP	46

1. Einleitung

Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Direktion für Standortförderung, evaluierte eine Arbeitsgemeinschaft aus dem Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen (IMP-HSG) und *ecopo - conseil en économie politique et régionale* die Schweizer Teilnahme an den Europäischen Programmen zur Territorialen Zusammenarbeit (ETZ-Programme) im Rahmen der NRP. Dabei wurde Bilanz über die vergangenen vier Jahre der gemeinsamen Umsetzung von NRP und den ETZ-Programmen gezogen. Aufbauend auf dieser Bilanz wurden Überlegungen zur zukünftigen Ausgestaltung der Schweizer Teilnahme an den ETZ-Programmen angestellt.

1.1 Ausgangslage und Kontext

Die Schweiz nimmt bereits seit der ersten Förderperiode an dem Förderprogramm INTERREG (1990-1994) teil. INTERREG war eine Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Strukturfonds zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern. Gegenwärtig (in der Förderperiode 2007–2013) läuft das Programm gemeinsam mit anderen Programmen unter dem Begriff „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ (ETZ) und ist neben dem Ziel „Konvergenz“ und dem Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ eigenständiges Ziel der europäischen Strukturpolitik. An der Konzeption von INTERREG selbst hat sich dadurch wenig geändert. Mit diesen Förderprogrammen unterstützt die Europäische Union gebiets- beziehungsweise grenzübergreifende Projekte zur integrativen Regionalentwicklung über Grenzen hinweg. Insbesondere um den Grenzkantonen positive Entwicklungsimpulse durch Kooperationsprojekte mit ihren europäischen Nachbarn zu ermöglichen und den Herausforderungen funktionaler Verflechtungen über die Grenze hinweg gerecht zu werden, wurde 1992 eine Schweizer Teilnahme unter Einsatz von Schweizer Fördermitteln beschlossen. Lief diese Teilnahme anfangs ausschliesslich auf Projektbasis und durch Kantonsunterstützung, wurde sie ab 1995 organisatorisch und finanziell vom Bund unterstützt. Somit weist die Schweiz mittlerweile langjährige INTERREG-Erfahrung auf, die Kantone über vier und der Bund über drei Förderperioden. Die aktuelle Förderperiode (2007 bis 2013) ist noch nicht beendet und läuft bis Ende 2013.

Neben den INTERREG-Förderprogrammen mit der grenzüberschreitenden Ausrichtung A, der transnationalen Ausrichtung B und der interregionalen Ausrichtung C beteiligt sich die Schweiz auch an den weiteren ETZ-Programmen INTERACT, ESPON und URBACT, die ebenfalls zum Teil bereits seit mehreren Förderperioden existieren¹. Die Schweizer Erfahrungen mit der Programmbeteiligung waren in den vergangenen Förderperioden durchwegs als wertvoll eingestuft worden, entsprechende Evaluationen zeichneten stets ein überwiegend positives Bild (vgl. Thierstein et al. 1999, Schnell et al. 2006). Aufgrund dieser guten Erfahrungen wurde die Schweizer Teilnahme an den Programmen nach den einzelnen Förderperioden ohne grössere Grundsatzdiskussionen beibehalten. Allerdings wiesen alle bisherigen Förderperioden sowohl auf europäischer als auch auf Schweizer Seite unterschiedliche Organisationsmodelle auf. In der Schweiz lief die Beteiligung an INTERREG I ausschliesslich auf Projektbasis und durch Kantonsunterstützung, bei INTERREG II gab einen Bundesbeschluss mit Rahmenbudget, ein Grossteil der Verantwortung und des (Verwaltungs-)Aufwands lag beim Bund. Bei INTERREG III gab es zusätzlich ein eigenes Bundesgesetz, gleichzeitig wurde die Verantwortung für die Verwaltung der Bundesmittel den INTERREG-Koordinationsstellen übertragen. So wurden bis 2007 die Anforderungen des europäischen Förderregimes in der Schweizer Vorgehensweise weitgehend berücksichtigt bzw. übernommen.

¹ In der Evaluierung werden die Bezeichnungen ETZ und INTERREG, wie im allgemeinen Sprachgebrauch synonym verwendet. Beziehen sich die Aussagen auf ein spezielles INTERREG-Programm wird die genaue Programmbezeichnung (bspw. INTERREG IV-A) angegeben.

Vor Beginn der vierten Förderperiode veränderten sich in der Schweiz die Rahmenbedingungen und der politische Kontext. Im Jahr 2006 beschloss das Parlament die regionalpolitischen Instrumente, inklusive INTERREG-Beteiligung, stärker auf wirtschaftliches Wachstum zu fokussieren und ab 2008 unter dem Dach der Neuen Regionalpolitik (NRP) zu bündeln. Diese Neuausrichtung war – neben inhaltlichen Argumenten – aufgrund der gleichzeitigen Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) notwendig geworden. Die NFA übernimmt seit 2008 die Aufgabe des finanziellen Ausgleichs und deckt in diesem Zusammenhang eine Vielzahl von Bereichen der ausgleichsorientierten Regionalförderung (Infrastruktur, Grundsicherung) ab. Obwohl ihr die Intention einer schlanken Entflechtung der öffentlichen Aufgaben zugrunde liegt, konnte die Regionalpolitik weiterhin als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen anerkannt werden – allerdings nur unter der Bedingung, dass sie sich inhaltlich auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen beschränkt. Das heisst, die Rechtfertigung für die Aufrechterhaltung einer eigenen Regionalpolitik war und ist ein wirtschaftlicher Wachstumsfokus. Allein dadurch wurde es möglich, unter dem Dach der NRP weiterhin regionalpolitische Fördermittel auszuschiessen. Diese inhaltliche Fokussierung liegt somit der Neuen Regionalpolitik (NRP) mit all ihren Teilbereichen, die insgesamt in der Verantwortung des Staatssekretariats für Wirtschaft liegt (SECO), als Legitimationsbedingung zugrunde. Regionalpolitische Vorhaben anderer Ausrichtung und Inhalts sind demzufolge über andere Finanzierungsinstrumente wie bspw. aus den weitgehend ungebundenen Bundesmitteln der NFA zu fördern.

INTERREG war in der Schweiz (und in der EU) immer ein Teil der Regional- und Strukturpolitik. In diesem Sinne war und ist eine Integration in die Regionalpolitik naheliegend. Schon im Zuge der parlamentarischen Diskussionen zur Integration von INTERREG in die NRP sprach sich die damalige Kommission für Wirtschaft und Abgaben unter ihrem Kommissionsprecher Alain Berset klar dafür aus, dass zwei parallele regionalpolitische Stossrichtungen – selbst wenn eine davon grenzüberschreitend ausgerichtet ist - nicht möglich sind. Somit war die Bündelung von INTERREG mit anderen regionalpolitischen Instrumenten der Schweiz unter dem Dach der NRP notwendig, um die Schweizer INTERREG-Beteiligung weiterhin sicherzustellen. Die Grenzregionen wurden gesetzlich als eine der drei Zielgebiete der NRP verankert, neben den Berggebieten und den weiteren ländlichen Räumen. Dies ermöglicht eine integrierte regionalwirtschaftliche Entwicklung nicht nur innerhalb der Schweiz, sondern unter Berücksichtigung funktionaler Verflechtungsräume über die nationalstaatlichen Grenzen der Schweiz hinweg.

Zugleich veränderten sich mit der Integration in die NRP die Förderbedingungen für den Einsatz der INTERREG-Bundesmittel. Verfolgte INTERREG zuvor primär kooperationspolitische Ziele, ist nun der wachstumsorientierte Ansatz der NRP ausschlaggebend. Sie fokussiert auf Wertschöpfungssysteme, Unternehmertum und Innovationsfähigkeit. Der Schwerpunkt liegt klar auf einem wirtschaftlichen Wachstumsansatz. Organisatorisch und institutionell stellt sie die Weichen neu durch eine teilweise Verlagerung der Verantwortung für den Gesetzesvollzug auf die Kantone (Ausrichtung 1), die unter Berücksichtigung der strategischen Bundesvorgaben (Mehrjahresprogramme) und auf Basis von kantonalen Umsetzungsprogrammen die NRP durch regionale Projekte umsetzen. Die INTERREG-Beteiligung der Schweiz ist zu grossen Teilen (INTERREG IV A, INTERREG IV C) integraler Bestandteil dieser kantonalen NRP-Umsetzung. Das heisst, für die Teilnahme an den grenzüberschreitenden INTERREG IV A-Programmen tragen die Grenzkantone die strategische, administrative und finanzielle Verantwortung. Sie integrieren ihre INTERREG-Aktivitäten in die kantonalen Umsetzungsprogramme und die entsprechenden Programmvereinbarungen mit dem Bund. Infolgedessen hat auch die Themenpalette der INTERREG Beteiligung eine wirtschaftliche Wachstumsorientierung aufzuweisen, um den Förderkriterien für Bundesmittel zu entsprechen.

Da die INTERREG Beteiligung durch die spezifischen Herausforderungen grenzüberschreitender Verflechtungsräume und durch ihren Kooperationscharakter mit den europäischen Nachbarstaaten be-

stimmte Erfordernisse aufweisen, die sich von den kantonalen Umsetzungsaktivitäten unterscheiden, sah das Bundesgesetz über die Regionalpolitik vor, dass diesen besonderen Anforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der NRP-Umsetzung Rechnung zu tragen ist (vgl. Art.6, Abs.4 Bundesgesetz über Regionalpolitik). In Folge wurden der INTERREG-Umsetzung gewisse Zugeständnisse und Erleichterungen eingebaut, um eine erfolgreiche Umsetzung dieses NRP-Bereiches im internationalen Kontext zu gewährleisten (bspw. keine Prüfung der Operationellen Programme, freies Einteilen der kantonalen Äquivalenzleistungen auf Programm- und nicht auf Projektebene). Die Kantone können ihre INTERREG-Teilnahme zudem, wie generell ihre regionalpolitischen Aktivitäten abseits des Wachstumsfokus, nicht nur aus NRP-Geldern, sondern auch aus anderen öffentlichen Förderprogrammen² und NFA-Geldern unterstützen.

Während die Kantone für die Beteiligung an INTERREG IV-A und C zuständig sind, liegt die Umsetzungsverantwortung der anderen ETZ-Programme bei Bundesinstitutionen: das transnationale INTERREG IV-B Programm, das ESPON-Forschungsnetzwerk zur Beobachtung der europäischen Raumentwicklung und das auf Partnerschaften zu städtischen Problemstellungen ausgerichtete URBACT-Programm werden im Rahmen der Ausrichtung 2 der NRP (Koordination mit Sektoralpolitiken, strategisches Bundesinteresse) vom ARE verwaltet. INTERACT als Begleitprogramm ermöglicht den Austausch zu den ETZ-Programmen und ist Teil von Ausrichtung 3 der NRP. Es liegt in der Verantwortung des SECO selbst. Für all diese Programme ist ein bestimmter NRP-Budgetanteil (rund 20 bis 25% der gesamten à-fonds-perdu Beiträge der NRP) reserviert.

Die formale Grundlage für die Beteiligung der Schweiz an den europäischen ETZ-Programmen bildet demzufolge seit 2008 das Bundesgesetz zur NRP. Aus diesem Grunde gilt es für die Schweizer Programmpartner das Schweizer NRP- und das Europäische ETZ-Förderregime in der Umsetzung zu vereinbaren. Dies brachte neue Herausforderungen mit sich, denn trotz weitgehender Parallelen und der bisherigen Zugeständnisse (bspw. Flexibilität der kantonalen Äquivalenzmittel) bestehen doch weiterhin inhaltliche, prozessuale, finanzielle und zeitliche Diskrepanzen zwischen den beiden Förderregimen, die es abzustimmen und zu überbrücken gilt, wenn man die NRP-Ziele auch in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen erfolgreich verwirklichen und eine konsistente Regionalentwicklung für die unterschiedlichen Funktionsräume ermöglichen will.

1.2 Zielsetzung und Fragestellung

Gegenstand der Evaluation 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 INTERREG IV A-Programmen Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein (ABH), France-Suisse (F-CH) mit den beiden Programmteilen Bassin Lémanique und Arc Jurassien, Italia-Svizzera (I-CH) und am Programm Oberrhein (OR), die Beteiligung an den zwei INTERREG IV B-Programmen (North West Europe NWE und Alpine Space AS) sowie die Beteiligung an INTERREG IV C, INTERACT, URBACT und ESPON. Die Evaluation bezieht sich auf die genannten Programme als integraler Bestandteil der NRP sowohl inhaltlich mit ihren Projekten, Aktivitäten und deren Wirkungen als auch organisatorisch mit ihren Umsetzungsprozessen, ihren Strukturen und Finanzen.

Laut Pflichtenheft weist die Evaluation dabei zwei Teile auf: einen bilanzierenden Teil mit einer Wirkungs- und Vollzugsanalyse und einen vorausschauenden Teil, der entsprechende Empfehlungen zur zukünftigen Ausgestaltung der Schweizer ETZ-Beteiligung formuliert (SECO 2011). Dabei hat die Evaluation fundierte Antworten auf folgende Fragenkomplexe zu geben:

² Dabei sind auch Förderungen aus mehreren Bundeskassen möglich, wenn dies transparent nachgewiesen wird und die Bundesförderung insgesamt 50% nicht übersteigt.

- Welche Wirkungen wurden dank den NRP-Finanzierungsleistungen durch INTERREG IV und durch die anderen ETZ-Programme mit Schweizer Beteiligung erzielt? Haben Bund und Kantone die Zielsetzungen ihrer Förderung von INTERREG IV und der NRP in der Schweiz erreicht? Welchen Beitrag leisteten die INTERREG-Programme somit zur Erreichung der NRP-Ziele? Und war es möglich unter den gegebenen Bedingungen zur Umsetzung der NRP-Ziele in den Zielgebieten der Grenzregionen beizutragen?
- War die Ausgestaltung und Umsetzung von INTERREG IV in der Schweiz zweckmässig und angemessen? Welche Herausforderungen ergaben sich durch die Integration von INTERREG in die NRP und in welcher Weise wirkten sie sich aus?
- Welche Hinweise ergeben sich für eine allfällige Beteiligung an einer nächsten ETZ-Phase? Gibt es sinnvolle Alternativen zur Integration in die NRP?
- Und wenn die Teilnahme an den ETZ-Programmen weiterhin im Rahmen der NRP stattfinden soll, welche Anpassungen kurzfristig im operativen Bereich und langfristig in den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sind zu empfehlen?

Ziel der Evaluation ist somit, auf Basis eines objektiven Verständnisses über Wirkungen und Vollzug der Schweizer Teilnahme an den ETZ Programmen im Rahmen der NRP in den Jahren 2008-2013 fundierte Empfehlungen für die Ausgestaltung dieser Teilnahme in der Zukunft zu treffen.

1.3 Evaluationsverständnis und Vorgehensweise

Die Arbeitsgemeinschaft versteht den bilanzierenden Teil der Evaluation als Ex-Post Wirkungs- und Vollzugsanalyse auf Gesamtprogrammebene, die über den enger gefassten Vergleich von Soll-/Ist-Werten der Einzelprogramme hinausgeht. Die Herausforderung liegt dabei darin, den Bogen von einzelnen Projekten in den verschiedenen Programmen hin zu einer integralen Betrachtung der Schweizer Teilnahme an den ETZ Programmen als Teil der NRP zu spannen. Die Evaluation verfolgt somit die gesamthafte Betrachtung der Teilnahme an der ETZ. Der Fokus liegt dabei stets auf dem Zusammenspiel zwischen der ETZ-Beteiligung und der NRP. Folglich soll die Bilanz insbesondere dazu dienen, zu erkennen, ob mit dem Programm die gewünschten NRP-Wirkungsbeiträge in den Grenzregionen ausgelöst werden konnten.

Zweitens versteht die Arbeitsgemeinschaft diesen ex-post Teil der Evaluation als wichtige Entscheidungsgrundlage. Das Bilanzieren über das Zusammenspiel zwischen INTERREG und NRP in den vergangenen vier Jahren ist ein wesentlicher Schritt, um den vorausschauenden Fragen zur Zukunft einer Schweizer Beteiligung an den ETZ-Programmen fundierte Antworten geben zu können. Zweckgerichtet und zukunftsorientiert sollten somit die massgeblichen Attribute der Evaluation sein.

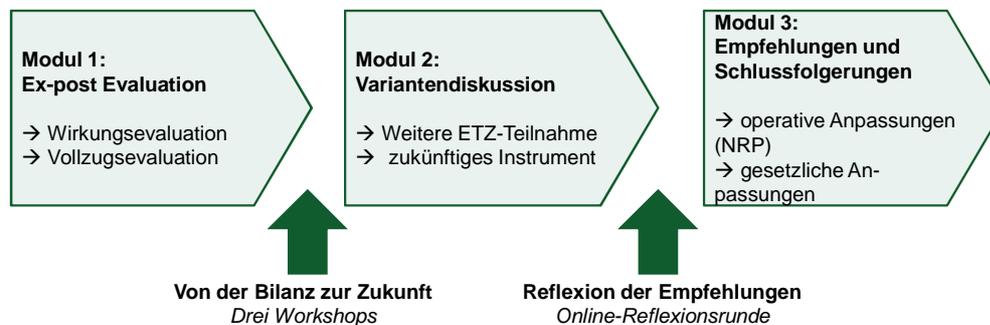
Evaluationen im Zusammenhang mit regionalpolitischen Instrumenten verstehen wir als Lern- und Diskussionsprozess aller an der Programmdurchführung beteiligten Akteure auf den verschiedenen Ebenen. Insbesondere angesichts der neuartigen Herausforderungen, der teilweise klaren Fronten und emotionalen Diskussionen war ein gemeinsames, unabhängiges und unvoreingenommenes Reflektieren und Diskutieren von grösster Wichtigkeit. Das Evaluationsteam erachtete folglich einen Evaluationsansatz als notwendig, der sich vorwiegend auf qualitative Methoden und den Einbezug des Fachwissens der beteiligten Akteure stützte. Es sollten möglichst viele INTERREG- und NRP-Akteure in die Evaluation einbezogen werden. Neben vielen Interviews boten zwei Reflexionsschleifen, eine nach der Bilanz in Form von drei Workshops und eine im Zuge der Zukunftsdiskussion in Form einer Online-Umfrage, die Möglichkeit, erster Schlussfolgerungen abzustimmen und breite Meinungen einzuholen. Die folgende Abbildung zeigt das modulare Vorgehen inklusive der zwei Reflexionsschleifen.

Modul 1 sah die Darlegung und Beurteilung der bisherigen Umsetzung der Schweizer NRP-Teilnahme an den Programmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit vor. Dabei wurden

(1) im Rahmen einer Wirkungsanalyse die Wirkungen und Resultate der Teilnahme bewertet, und (2) im Rahmen einer Vollzugsanalyse die Umsetzung analysiert (vgl. Kapitel 3). Dieser Evaluationsteil für die Schweiz verbleibt dabei auf einer gesamthaften Betrachtungsebene mit Fokus auf das Zusammenspiel der ETZ-Programme mit dem NRP-Förderregime.

In Modul 2 (vgl. Kapitel 4) wurde auf Basis der in Modul 1 gewonnenen Erkenntnisse der Betrachtungsfokus in die Zukunft gelegt. Das Wissen um die Wirkungen, die Probleme und die Vorteile, die der NRP-Rahmen für die aktuelle Beteiligung an den ETZ-Programmen birgt, bildete die Basis für eine Vorausschau. Methodisch gestützt auf Interviews und Workshops werden mögliche Varianten zur zukünftigen Ausgestaltung einer Schweizer Beteiligung an den ETZ-Programmen mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen formuliert. In Modul 3 (vgl. Kapitel 5.3) wurden in Folge Schlussfolgerungen gezogen und entsprechende Empfehlungen formuliert, zugleich wurden diese Empfehlungen in einen konkreten Handlungsbedarf für die NRP heruntergebrochen. Auf Basis der bereits geführten Gespräche, ergänzender Informationen, der Durchsicht entsprechender Dokumente sowie einer Online-Reflexionsrunde wurden Empfehlungen zu operativen wie gesetzlichen Anpassungen der NRP gezogen, um das Zusammenspiel mit den ETZ-Programmen zu verbessern.

Abbildung 1: Modulare Vorgehensweise der Evaluation



Quelle: Eigene Darstellung IMP-HSG/ ecopo 2012.

Methodisch wurde grosser Wert darauf gelegt, eine Ausgewogenheit und Repräsentanz der Gesprächspartner sicherzustellen. Dies war insofern schwierig, als das Interesse an der Fragestellung generell und der Evaluation im Speziellen sehr unterschiedlich ausgeprägt war. Auf Seite der INTERREG-Vertreter war ein reges Interesse auszumachen, das sich in einer hohen Bereitschaft zur aktiven Teilnahme widerspiegelte. Auf Seite der NRP war tendenziell eine Indifferenz dem Thema gegenüber auszumachen. Dennoch wurde versucht, stets beide Seiten einzubeziehen und die entsprechenden Sichtweisen einzuholen. So wurden beispielsweise von allen INTERREG-Programmen die entsprechenden Programmverantwortlichen (bspw. Koordinationsstellen) sowie die NRP-Fachstellen der Lead-Kantone interviewt. Eine genaue Liste aller Interviewpartner findet sich im Anhang. Auch bei den Workshops ging die Einladung sowohl an alle NRP-Fachstellen als auch an alle INTERREG-Vertreter der beteiligten Kantone.

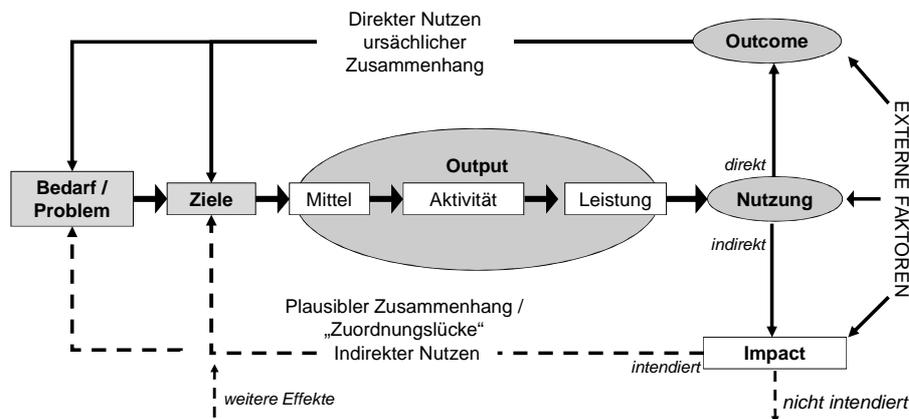
Bei der Umfrage wurden ebenfalls beide Seiten angeschrieben. Zur Vergrößerung des Adressatenkreises wurde für die Befragung eine Weiterleitung im Schneeballsystem entschieden, die durch die entsprechenden Verantwortlichen auf INTERREG und NRP-Seite vorgenommen wurde. Mit dieser Vorgehensweise wurde versucht, weitere interessierte und kompetente Akteure innerhalb der Kantone, insbesondere von den Regionen, zu erreichen, die innerhalb der einzelnen INTERREG-Programme und auch zwischen den Kantonen deutlich variieren. Zugleich wurde damit bewusst in Kauf genommen, dass der Adressatenkreis relativ beliebig ausfällt. Allerdings sichert ein standardisierter Adres-

satenkreis bei Umfragen keineswegs auch eine repräsentative Rückmeldung. Aus diesem Grund wurde im Rahmen der Befragung nochmals die Funktion der Antwortenden erfasst, dies erlaubt eine Zuordnung und Einordnung der Aussagen. Eine Übersicht zur Teilnehmerstruktur an der Online-Befragung findet sich ebenfalls im Anhang.

2. Wirkungsanalyse

Die Wirkungsanalyse orientiert sich an dem Modell der kausalen Wirkungsketten, das den Bogen von der Problemanalyse sowie den entsprechenden Zielsetzungen hin zu den umgesetzten Aktivitäten (Output) und deren Wirkungen spannt³. Dabei wird berücksichtigt, dass diese Wirkungskette sowohl nach internen Wirkungsmechanismen funktioniert als auch von externen Faktoren beeinflusst wird. Im direkten Einflussbereich der Programme und der NRP liegen demnach nur die Aktivitäten und Leistungen d.h. der Output. Bei den Wirkungen nehmen bereits externe Effekte Einfluss. Folglich wird auch zwischen jenen Wirkungszusammenhängen differenziert, die man als ursächlich und kausal bezeichnen kann (Outcome) und jenen, die zwar einen plausiblen Zusammenhang, jedoch eine gewisse Zuordnungslücke aufweisen (Impact). Dies ist meist auch durch eine zeitliche Komponente begründet, werden die Outcome als mittelfristige Wirkungen gesehen, ist der Impact meist erst langfristig zu erwarten. Dieser Ansatz wird aktuell auch als Basis für die Wirkungsbewertung der NRP-Programmvereinbarungen herangezogen, erste Ergebnisse einer derartigen wirkungsorientierten Analyse liegen bereits vor (Ecoplan 2011, Ecoplan 2011a, Amacher 2012).

Abbildung 2: Das Modell kausaler Wirkungsketten



Quelle: IMP-HSG 2011 nach R. Hummelbrunner 2004.

Bei der Wirkungsanalyse ist zu bedenken, dass vier Jahre Laufzeit für das Auslösen von Wirkungen eine sehr kurze Zeitspanne ist. Aussagen zu konkreten und nachweisbaren Wirkungen der INTERREG-Förderungen im Rahmen der NRP können somit nur mit Einschränkungen getroffen werden (vgl. auch Amacher 2012). Gemäss dem Modell der Wirkungsketten werden im Folgenden zuerst die Zielsetzungen der ETZ-Beteiligung im Rahmen der NRP (Kapitel 2.1), dann die Aktivitäten d.h. der Output (Kapitel 2.2) und letztendlich der erreichte Outcome also die Wirkungen der ETZ-Beteiligung (Kapitel 2.3) betrachtet.

2.1 Zum Zielsystem der Schweizer ETZ-Beteiligung

Wirkungsanalysen beziehen sich auf Wirkungsketten ausgehend von den jeweils klar definierten Zielsetzungen. Dies stellt die Wirkungsanalyse der ETZ-Beteiligung vor eine Herausforderung: für die ETZ-Beteiligung der Schweiz im Rahmen der NRP, insbesondere für die Beteiligung an den INTERREG IV-A Programmen, existieren keine kohärenten Zielsysteme. Für die Bundesbeteiligung gilt das

³ Dieses Modell lag bereits der Schlussevaluation von INTERREG III in der Schweiz zugrunde, wodurch sich gute Vergleichsmöglichkeiten bieten.

Zielsystem der NRP, das heisst insbesondere das übergeordnete Ziel, in den Grenzregionen ein wirtschaftliches Wachstum anzustossen und die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Die kantonalen / operativen Beteiligungen orientieren sich sowohl an den jeweiligen NRP-Umsetzungsprogrammen als auch an den mit den europäischen Partnern gemeinsam beschlossenen INTERREG-Programmen. Im Folgenden sind die Kernaussagen zum Zielsystem der Schweizer ETZ-Beteiligung im Rahmen der NRP dargelegt.

- **Integrationspolitische und wachstumspolitische Zielsetzung**

Grundsätzlich liegt den ETZ-Programmen seitens der EU eine integrationspolitische Zielsetzung zugrunde. Dies hat weiterhin seine Gültigkeit, selbst wenn durch die Instrumentalisierung der Strukturfonds und damit auch von INTERREG für die Lissabon-Ziele und die EU-2020 Strategie der vormals uneingeschränkte Integrationsfokus schrittweise zurückgenommen und wirtschafts- und wachstumsorientierten Ansätzen zunehmend Raum gegeben wird. Dennoch, das grundlegende Ziel der ETZ-Programme bleibt, die Hürden und Barrierewirkungen von Grenzen abzubauen, um eine integrative Regionalentwicklung zu ermöglichen. Um dies zu erreichen, verfolgt INTERREG dieses Ziel mit einem relativ breit angelegten Themenkatalog (Wirtschaft, Verkehr, Umwelt, Bildung, Kultur und Tourismus). Die Zielsetzungen der NRP beziehen sich hiervon insbesondere auf den Wirtschaftsbereich bzw. auf jene Bereiche, die zu einem wirtschaftlichen Wachstum beitragen können.

- **Kein gemeinsames Zielsystem, sondern partielle Entsprechungen**

Für die Schweiz war bis zur Integration der ETZ-Beteiligung in die NRP ebenfalls die integrationspolitische Motivation maßgebend. Seit Inkrafttreten der NRP ist die Bundesförderung den NRP Zielen, d.h. wachstumsorientierten Wirtschaftszielen untergeordnet. Konkret heisst dies, dass die Beteiligung an den vier INTERREG IV-A Programmen jeweils integraler Bestandteil der kantonalen Umsetzungsprogramme ist. Diese Integration ist meist formal, teils gar redaktioneller Art: ein gemeinsames übergeordnetes Zielsystem, das in ein konsistentes Set an konkreten Massnahmen kantonal, interkantonal und in Folge auch grenzüberschreitender Art heruntergebrochen wird, ist bislang in keinem Programm zu finden. Das heisst, dass auf strategischer Ebene bislang wenig Zusammenarbeit stattfindet im Hinblick darauf, wie die unterschiedlichen NRP-Teilbereiche (grenzüberschreitend, interkantonal und kantonal) für den Kanton und die Region bestmöglich ausgerichtet und genutzt werden können.

Die INTERREG-Teilnahme wird von den Kantonen weiterhin als separates Ziel wahrgenommen. Da die Themenpalette der meisten INTERREG-Programme mit Schweizer Beteiligung breiter ist, als jene der kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme, finden sich in den INTERREG-Programmen wichtige Entsprechungen mit den NRP-Zielen. Bei den INTERREG IV-A und B Programmen sind diese vorwiegend in der Schwerpunktsetzung 1 zu finden, da auch seitens der EU ein stärkerer Innovationsfokus gefordert war (vgl. Tabelle 1). Auch bei INTERREG IV-C und URBACT finden sich klare regionalwirtschaftliche Ziele (vgl. Priorität 1 des URBACT-Programms „Cities, Engines of Growth and Jobs“). Bei ESPON sind indirekt regionalwirtschaftliche Effekte intendiert, Entsprechungen mit NRP-Zielen variieren je nach konkretem Projektinhalt.

- **Keine nachträgliche Anpassung der INTERREG-Programme an die NRP-Ziele**

Es ist zu berücksichtigen, dass die verbindlichen (staatsrechtlichen) Vereinbarungen zur Teilnahme an den INTERREG-Programmen bereits vor Inkrafttreten der kantonalen Umsetzungsprogramme geschlossen wurden, auf Basis der vorliegenden INTERREG-Dokumente (SWOT-Analyse des Programmgebietes etc.). Die NRP-Stossrichtungen waren in Grundzügen bekannt und wurden von den Schweizer Programmpartnern bei der Programmierung eingebracht. Eine nachträgliche Anpassung an die kantonalen NRP-Zielsetzungen war aufgrund der (staatsrechtlichen) Bindung an die abgeschlossenen INTERREG-Verträge nicht möglich.

Tabelle 1: Zielentsprechungen zwischen den Operationellen INTERREG IV-A Programmen und NRP

ABH	Schwerpunkt 1 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Innovation“ [47%*] mit Transfer von Innovation und Know-how; Vernetzung und Zusammenarbeit; (tw. Mobilisierung des Humankapitals, tw. Schwerpunkt 2 „Standortqualität und Ressourcenschutz“ [47%*] mit Erhöhung der Attraktivität des Gebiets; Pflege und Verbesserung der Infrastruktur)
F-CH	Schwerpunkt 1 „Wirtschaft, Innovation, Ausbildung“ [33,5%*] mit (grenzübergreifenden) Produktionssystemen; Partnerschaften zwischen Unternehmen und Forschungsorganen; (tw. Schwerpunkt 3 „Lebensqualität, Attraktivität, Dienste“ [21%*] mit Qualität und Zugänglichkeit von Dienstleistungen; neue Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK); Tourismus)
I-CH	Schwerpunkt „Wettbewerbsfähigkeit“ [38,8%*] mit Innovation und unternehmerische Initiative; Wettbewerbsfähigkeit der KMU, der Industrie, der Landwirtschaft, des Handwerks, des Fremdenverkehrs und des grenzüberschreitenden Handels; Zugang zu materiellen und immateriellen Netzen und Verkehrsdienstleistungen; (tw. Schwerpunkt „Umwelt und Territorium“ [25,2%*], tw. Schwerpunkt „Lebensqualität“ [30%*])
OR	Schwerpunkt 1 „Die ökonomischen Potenziale des Oberrheinraums gemeinsam nutzen“ [27,2%*] mit Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU, angewandte Forschung und Technologietransfer, Oberrhein als Urlaubsregion, (tw. Schwerpunkt 2 mit grenzübergreifenden Bildungs- und Ausbildungsnetzwerken [27,2%*], tw. Schwerpunkt 3 [40%*] mit Energiethema d.h. nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen, erneuerbare Energiequellen, Verbesserung der Energieeffizienz);

* Die angegebenen Prozentzahlen beziehen sich auf jene Anteile, die der entsprechende Schwerpunkt im Programmbudget einnehmen soll (gemäss Ausführungen in den Operationellen Programmen).

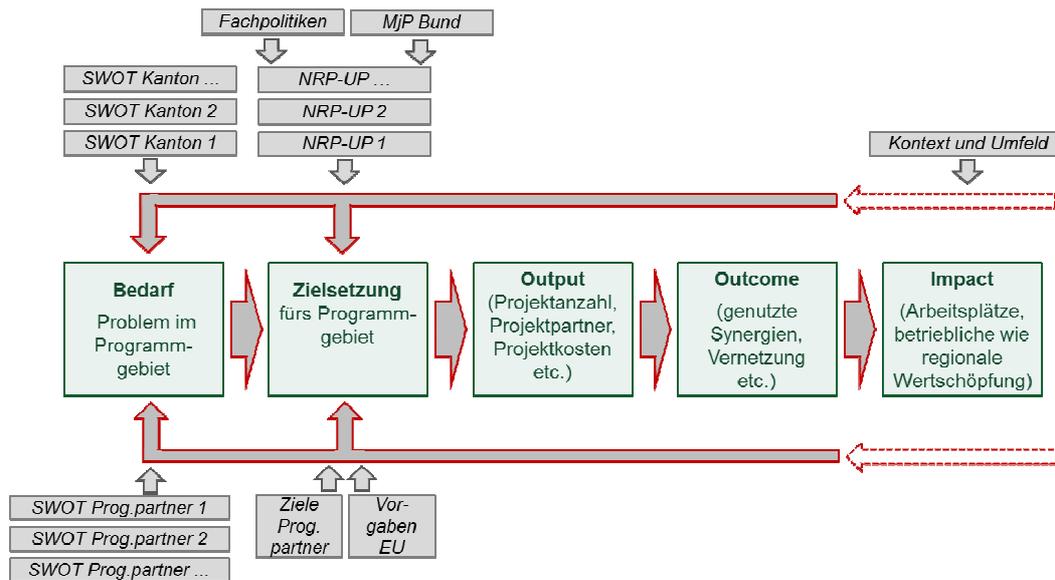
Quelle: Eigene Zusammenstellung IMP-HSG 2012.

• NRP-Ziele mit implizitem Charakter für die INTERREG-Beteiligung

Das heisst, die Schweizer Beteiligung an den ETZ-Programmen folgt einem sehr komplexen Zielsystem. Dabei bilden für die Bundesmittel die NRP-Ziele den überordneten Referenzrahmen, für die gesamten INTERREG-Aktivitäten sind die NRP-Ziele allerdings implizit gegeben. Sie müssen sich primär auf die in den jeweiligen Programmdokumenten definierten Zielsetzungen beziehen. Somit basieren die Zielsetzungen der aktuellen INTERREG-Programme massgeblich auf den EU-Vorgaben einerseits und den Stärken-Schwächen-Analysen der grenzüberschreitenden Programmgebiete andererseits. Ein gemeinsames konsistentes Zielsystem für die INTERREG-Beteiligung der Schweiz findet sich somit weder auf Bundesebene noch in den verschiedenen Programmgebieten oder auf kantonaler Ebene.

Die laufenden Vorbereitungen zu den kommenden INTERREG V Programmen (2014-2020) zeigen, dass dies auch in der neuen Förderperiode so bleiben wird. Dennoch ist für die kommende Programmperiode zumindest eine explizitere Bezugnahme von Beginn an zu erwarten, da die NRP Dokumente – auch auf kantonaler Ebene - vorliegen und gegeben sind. Zudem ist ein steigendes Bewusstsein, insbesondere auf INTERREG-Seite auszumachen, dass ein stärkerer Austausch auf strategischer Ebene von Vorteil für beide NRP-Teile, innerkantonal wie grenzüberschreitend, wäre. Dennoch bleibt Fakt, dass die NRP-Ziele der Bundesmittel nur ein inhaltliches Orientierungssystem unter mehreren für die Beteiligung an den kooperativen INTERREG-Programmen darstellen (vgl. Abbildung 3). Als Teil der Gesamtprogramme können die Schweizer Partner hierbei nur eingeschränkt einen abweichenden Weg verfolgen.

Abbildung 3: Die NRP-Zielsetzungen und ihr Einfluss auf die INTERREG IV-A Wirkungsketten



Quelle: Eigene Darstellung IMP-HSG, 2012.

2.2 Der Output der ETZ-Beteiligung im Rahmen der NRP

Im Rahmen der NRP wurde INTERREG als Investition von à-fonds-perdu Mittel für grenzüberschreitende Projekte (kurz: afp-grenzüberschreitend) umgesetzt. Insgesamt wurden 344⁴ grenzüberschreitende afp-Projekte realisiert. Davon sind 342 Projekte einem bestimmten ETZ-Programm zuzuordnen, die restlichen zwei Projekte waren grenzüberschreitende NRP-Projekte ausserhalb von INTERREG. Demzufolge gehen mehr als ein Viertel aller NRP-Projekte auf die ETZ-Beteiligung der Schweiz zurück. Ausschliesslich die afp-Projekte der NRP betrachtet (Darlehen und Stabilisierungsmassnahmen weglassend) machen die grenzüberschreitenden Projekte mehr als ein Drittel aller Projekte aus. Auf Output-Ebene nehmen die INTERREG-Projekte somit einen wichtigen Stellenwert in der NRP ein.

2.2.1 Die Umsetzung der ETZ-Programme als Teil der NRP-Umsetzung insgesamt

Die folgende Tabelle zeigt die grenzüberschreitenden afp-Projekte in Relation zu den anderen Teilbereichen der NRP. Die Daten zeigen eine gute Umsetzung in Bezug auf den Output, d.h. in Bezug auf die **Projektanzahl** und die **Finanzierung**. Allerdings zeigt sich auch, dass die **durchschnittliche Grösse** der grenzüberschreitenden afp-Projekte deutlich unter jener der anderen afp-Projekte liegt (afp kantonal 529 Tsd. CHF, afp interkantonal 756 Tsd. CHF und afp grenzüberschreitend 334 Tsd. CHF). Damit nehmen die grenzüberschreitenden afp-Projekte bei den förderfähigen Gesamtprojektkosten mit 22.8% aller afp-Projekte einen deutlich geringeren Anteil ein als bei der Projektanzahl. Allerdings stellen bei den grenzüberschreitenden Projekten die förderfähigen Projektgesamtkosten auf Schweizer Seite nur einen Teilbereich des Gesamtprojektes dar, die Europäische Förderung sowie die notwendigen Kofinanzierungen der europäischen Projektpartner kommen hinzu.

Tabelle 2: Die grenzüberschreitenden afp-Projekte als Teil der NRP-Umsetzung

⁴ Die Daten entstammen der CHMOS-Evaluationsliste mit Stand 31.12.2011, die den Evaluatoren vom SECO zur Verfügung gestellt wurde. Diese enthält Auszüge des Monitoringsystems CHMOS, das SECO und Kantone für die NRP-Umsetzung verwenden. Die Evaluationsliste umfasst die grundlegenden Projektinformationen wie die aufgeschlüsselten Finanzen oder Informationen zum Projektträger.

	Projektanzahl	Auslastung*	Förderfähige Projektgesamtkosten in der CH (CHF)	Finanzielle Beteiligung			
				Bund	Kanton	Unternehmen	Weitere Dritte
afp kantonal	612	80%	323 Mio.	18.2%	24.3%	9.1%	48.3%
afp interkantonal	87	67%	65.8 Mio.	28.2%	28.7%	21.2%	21.9%
afp grenzüberschreitend	344**	86%	114.8 Mio.	22.6%	26.6%	10.8%	39.2%
Darlehen	131	58%	638.6 Mio	18.5%	10.5%	20.1%	50.8%
Stabilisierungsmassnahmen	66	52%	146.9 Mio.	24.9%	17.3%	13.2%	44.6%

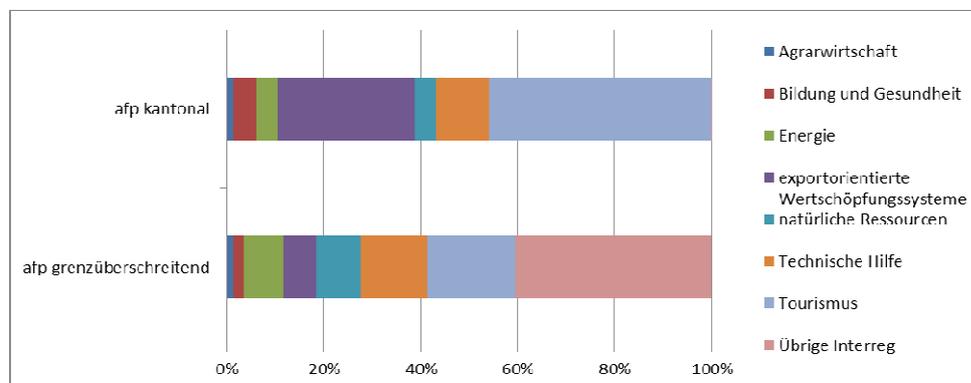
*...bezogen auf die Bundesförderung, gemäss den zugesicherten Finanzmitteln des Bundes (Stand 31.12.2011).

** Mindestens sechs weitere grenzüberschreitende afp Projekte kommen noch hinzu. Bei diesen handelt es sich um INTERREG-Projekte, die auf Schweizer Seite von den Projektpartnern selbst finanziert werden und in die folglich keine Bundes- oder kantonale Fördermittel einfließen. Diese INTERREG-Projekte, ohne jegliche Förderung, werden gegenwärtig nicht standardisiert über alle Programme hinweg erfasst.

Quelle: Eigene Berechnungen nach CHMOS-Evaluationsliste 2012.

Auch die **Auslastung** ist als gut einzustufen, sie liegt über jener der anderen NRP-Bereiche. Allerdings ist zu bedenken, dass die INTERREG-Umsetzung auf eingespielte Umsetzungsstrukturen aufbauen konnte, INTERREG in den Grundzügen einen mittlerweile recht hohen Bekanntheitsgrad aufweist und Projektinitiativen auch von den europäischen Partnern kommen. Dennoch ist die Tatsache unbestritten, dass in allen ETZ-Programmen mit Schweizer Beteiligung eine gute Nachfrage besteht und auch weiterhin ein hohes Projektpotenzial angenommen wird. Der Finanzierungsanteil der Kantone lag über jenem des Bundes. Damit wurde die Forderung nach **kantonalen Äquivalenzmitteln** in mindestens gleicher Höhe wie die Bundesförderung auch auf Ebene aller grenzüberschreitenden Projekte mehr als erfüllt. Allerdings können sich in den letzten Monaten der Programmlaufzeiten hierbei noch Verschiebungen ergeben, da insbesondere in den INTERREG IV-A Programmen noch unterschiedliche Reserven vorhanden sind, einige Programme können noch auf kantonale Mittel zurückgreifen, bei anderen sind die kantonalen Mittel bereits ausgeschöpft.

Abbildung 4: Zuordnung der kantonalen und der grenzüberschreitenden afp-Projekte zu den Themen des Mehrjahresprogramms

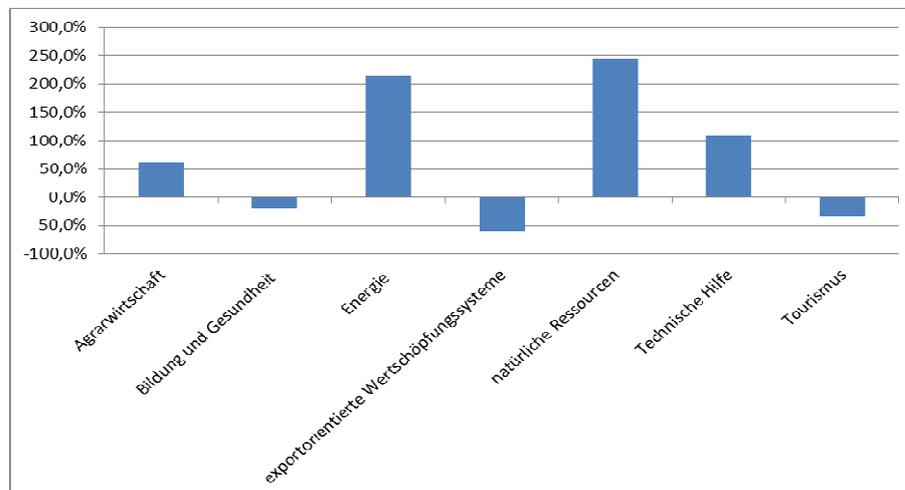


Quelle: Eigene Berechnungen nach CHMOS-Evaluationsliste 2012.

Betrachtet man den Output differenziert nach den **Themenbereichen des Mehrjahresprogramms**⁵, zeigen sich zwischen den kantonalen und den grenzüberschreitenden afp-Projekten Unterschiede (siehe Abbildung 4). Bei den grenzüberschreitenden Projekten, fast ausschliesslich INTERREG-Projekte, wurde ein grosser Teil dem Themenbereich „Übrige INTERREG“ zugeordnet (143 Projekte bzw. 41%) und damit keinem spezifischen Themenbereich des Mehrjahresprogramms. Doch selbst wenn der Bereich „Übrige INTERREG“ ausgeklammert und ausschliesslich die Verteilung der restlichen Projekte auf die Themen des Mehrjahresprogramms betrachtet wird, zeigt sich bei den grenzüberschreitenden afp-Projekten im Vergleich zu den kantonalen afp-Projekten eine deutlich stärkere Gewichtung der Bereiche natürliche Ressourcen, Energie und Technische Hilfe (zzgl. Kooperationsaufbau) sowie eine geringfügig grössere Bedeutung des Agrarwirtschafts-Bereiches. Im Gegenzug wurden im Vergleich zur kantonalen NRP-Umsetzung deutlich weniger Projekte den Themen exportorientierte Wertschöpfungssysteme und Tourismus zugeordnet. Auch der Bereich Bildung und Gesundheit nahm einen etwas geringeren Anteil ein.

Allerdings muss in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass diese Zuordnung der Einschätzung der Programmverantwortlichen folgt und zwischen den Kantonen und Programmen deutliche Interpretationsunterschiede festzustellen sind (vglbar zur kantonalen NRP-Umsetzung). Dementsprechend wurden Projekte mit ähnlicher inhaltlicher Ausrichtung auch unterschiedlichen Themenbereichen zugeordnet. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Zuordnung zu den Themenbereichen relativ grosszügig erfolgt und nicht jeder Zuordnung die thematischen Präzisierungen des Mehrjahresprogramms zugrunde liegen. Das bedeutet, dass zum Beispiel auch Tourismusprojekte gefördert werden, die nicht unbedingt zum Strukturwandel im Tourismus beitragen, sondern andere touristische Ziele von regionalwirtschaftlicher Bedeutung verfolgen.

Abbildung 5: Die Anteile der Mehrjahresthemen bei den grenzüberschreitenden afp-Projekten im Vergleich zur kantonalen NRP (=0) ohne Themenbereich „Übriges INTERREG“



Quelle: Eigene Darstellung IMP-HSG/ecopo nach CHMOS-Evaluationsliste 2012.

⁵ Die Themen des Mehrjahresprogramms werden hier nur verkürzt wiedergegeben, sie sind grundsätzlich immer in Bezug zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung zu sehen. Das heisst, im Themenbereich natürliche Ressourcen werden keine Projekte zu natürlichen Ressourcen an und für sich gefördert, sondern Projekte die der Steigerung der regionalen Wertschöpfung aus der Nutzung natürlicher Ressourcen dienen.

2.2.2 Die Umsetzung der ETZ-Programme im Detail

Bis Ende 2011 wurden insgesamt 342 INTERREG-Projekte genehmigt. Beim Grossteil dieser Projekte handelte es sich um INTERREG IV-A Projekte (294). Ohne die Projekte der technischen Hilfe wurden im Rahmen der beiden INTERREG IV-B Programme 31 Projekte umgesetzt (24 Alpine Space, 7 NWE) und im Rahmen von INTERREG IV-C drei Projekte. Im ESPON-Programm sind Schweizer Partner bislang an neun Projekten (ohne TH) beteiligt. Im Rahmen des URBACT Programms sind zwei Netzwerke mit Schweizer Partnern genehmigt (- ein weiteres hat aktuell gute Aussichten auf eine Genehmigung, wiederum ohne Technische Hilfe). Diese Zahlen zeugen grundsätzlich von einer sehr guten Nachfrage – auch im Vergleich zur Innerschweizer NRP-Umsetzung. Die Nachfrage bleibt anhaltend hoch, eine Sättigung ist auch nach fast 20 Jahren INTERREG-Beteiligung nicht auszumachen. In den Programmen INTERREG IV-B NWE, INTERREG IV-C und URBACT war die Umsetzung aus unterschiedlichen Gründen nicht ganz zufriedenstellend:

- Bei **INTERREG IV-B NWE** ist aufgrund des grossen räumlichen Zuschnitts des Programmgebiets der Bezug für die Schweiz nur für einzelne Kantone gegeben. Zudem werden in dem Programm oftmals grosse Infrastrukturprojekte (von bspw. 14 Mio EUR) lanciert, bei denen die Schweiz sowohl aufgrund ihrer rechtlichen Einschränkungen aber auch aufgrund der begrenzten finanziellen Mittel keine Rolle einnehmen kann.
- Bei **INTERREG IV-C** hat der Charakter des Programms von INTERREG III-C zu IV-C gewechselt. Nun stehen der Austausch und das Netzwerken im Vordergrund, konkrete Umsetzungsprojekte sind weniger erwünscht. Dies schürt Vorbehalte auf Schweizer Seite, da konkrete Ergebnisse als Zielsetzung leichter einen klaren Mehrwert erwarten lassen. Zudem ist der Aktivierungsaufwand sehr gross: es gilt Partner in ganz Europa zu mobilisieren und zu koordinieren. Dieser enorme Aufwand ist im Prinzip nur auf Basis bereits vorhandener Netzwerke zu schaffen. Gleichzeitig kommt hinzu, dass die Ablehnungsquote auf europäischer Ebene sehr hoch ist. Es gab anfangs Interesse von mehreren Schweizer Projektpartnern, diese waren allerdings in Projektanträgen beteiligt, die abgelehnt wurden, oder sie sind aus genehmigten Projekten aus Finanzgründen ausgestiegen.
- Auch **URBACT** weist bislang eine geringe Projektnachfrage auf. Das liegt an vergleichbaren Gründen wie bei INTERREG IV-C. Erstens ist es ein neues Programm und noch relativ unbekannt. Zweitens zielt es ebenfalls auf Vernetzung und Erfahrungsaustausch, allerdings bezogen auf konkrete städtische Fragestellungen. Drittens kommt für dieses städtische Programm in der Schweiz nur ein kleiner Kreis an Städten als potenzielle Projektpartner in Frage, auch weil gleichzeitig eine grosse Zahl an Städten in Europa einer geringen Anzahl an geförderten Projekten gegenübersteht. Viertens bekommen alle Projektpartner jeweils die gleiche Fördersumme, weshalb für Schweizer Partner der finanzielle Anreiz wegfällt. Hinzu kommt, dass sich URBACT-Projekte aufgrund häufiger Treffen in ganz Europa sehr zeitintensiv gestalten können.

Einer Vernetzung als Projektziel wird von potenziellen Projektpartnern auf Schweizer Seite mit grossen Vorbehalten begegnet. Die Möglichkeiten von anderen zu lernen werden meist als begrenzt angesehen und eine Rolle rein als „Geber“ als wenig sinnvoll erachtet. Die konkreten Projekterfahrungen zeigen dennoch, dass auch aus Vernetzungsprojekten ein konkreter Mehrwert gezogen werden kann. Sowohl bei INTERREG IV-C als auch bei URBACT sind die beteiligten Partner zufrieden mit ihren bisherigen Erfahrungen und den Ergebnissen. Nichtsdestotrotz zeigt sich bei den INTERREG Projekten mit Schweizer Partnern generell eine klare Tendenz zu konkreten Umsetzungsprojekten, weg von Machbarkeitsstudien oder reinen Vernetzungsprojekten.

Tabelle 3: Übersicht zum Output der einzelnen ETZ-Programme mit Schweizer Beteiligung*

Programm	Anzahl genehmigter Projekte	Projekte mit Bundesförderung	Gesamtprojektkosten in der CH (in CHF)*	Bundesförderung (in CHF)	Kantonale Äquivalenzmittel (in CHF)	Durchschnittl. Höhe der Schweizer Projektbeteiligung (in CHF)
INTERREG IV-A	292***	214	102'675'496.6	20'056'718.8	26'572'489.6	351'628.4
ABH	52	31	18'429'764.4	5'401'408.0	3'630'546.4	354'418.5
F-CH	82	58	45'526'034.9	5'903'380.1	8'179'252.4	555'195.5
I-CH	122	99	20'543'785.5	4'245'862.0	4'729'411.0	168'391.7
OR	36	26	18'175'911.9	4'506'068.8	10'033'279.9	504'886.4
INTERREG IV-B**	31	30	8'760'943.3	3'771'582.3	2'942'008.0	266'967.0
AS	24	23	5'489'873.3	2'388'733.3	2'087'500.0	228'744.7
NWE	7	7	2'786'104.0	897'883.0	854'508.0	398'014.9
INTERREG IV-C	3	3	466'000.0	221'000.0	195'000.0	155'333.3
ESPO**	9	9	-	1'170'000.0 (inkl. Technische Hilfe)		
URBACT**	2	2	108'000.0	54'000.0	54'000.0	65'518.7

*...gemäß den zugesicherten Finanzmitteln (Stand 31.12.2011) und inklusive INTERREG-Projekte ohne Bundesförderung.

** ... ohne Technische Hilfe.

*** Bei dieser Anzahl fehlen die beiden ALCOTRA Projektbeteiligungen des Wallis. Diese INTERREG-Beteiligung läuft auf Projektebene und nicht auf Programmebene. Mit der ALCOTRA-Beteiligung bestehen 294 genehmigte INTERREG IV-A Projekte.

INTERACT ist in der Tabelle nicht enthalten, weil es nicht über einzelne Projekte umgesetzt wird. Bei ESPON beteiligt sich die Schweiz nicht auf Ebene einzelner Projekte, sondern zahlt als Programmpartner eine Pauschalsumme ein. Diese wird entsprechend an die Konsortien verteilt, die bei den Studien den Zuschlag erhalten. Inwieweit Schweizer Forschungsakteure somit an dem Programm beteiligt sind, hängt unter anderem von den ausgeschriebenen Themenstellungen, der Qualität der einreichenden Konsortien und der spezifischen Expertise potenzieller Schweizer Partner ab. In der aktuellen Förderperiode erhielten die beteiligten Schweizer Partner bereits mehr Mittel als die Schweiz in das Programm einbezahlt hat.

Quelle: Eigene Berechnungen nach CHMOS-Evaluationsliste 2012 (Stand 31.12.2011).

Da die aktuelle Förderperiode noch nicht abgeschlossen ist, müssen die Aussagen zu den Finanzen als vorläufig gelten, die Beträge werden noch weiter steigen. Mit den bisher genehmigten Projekten (Stand 31.12.2011) wird ein **förderfähiges Projektgesamtbudget von 114.8 Mio. CHF** in der Schweiz investiert, das sind bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt gute 10 Mio. CHF mehr als in der gesamten Laufzeit von INTERREG III (103.8 Mio. CHF). Davon entfällt wiederum der Grossteil (104 Mio. CHF) auf die INTERREG IV-A Programme, gute acht Millionen CHF auf die beiden INTERREG IV-B Programme. Von den insgesamt umgesetzten 114.8 Mio CHF waren bislang 25.9 Mio CHF (**22.6%**) **Bundesförderung** und 30.5 Mio CHF (26.6%) kamen von kantonaler Seite. Insbesondere im Rahmen der INTERREG IV-A Programme war der kantonale Finanzierungsanteil (26.3 %) noch deutlich höher als der Anteil der Bundesförderung (19.8%). Allerdings ist die Auslastung der Bundes- und Kantonsmittel zwischen den INTERREG IV-A Programmen sehr unterschiedlich, je nach Vorgehensweise und Philosophie der Programme. OR und I-CH verfügen nur mehr über wenige kantonale Mittel, dafür sind noch Bundesmittel verfügbar. Im ABH-Programm sind die Bundesmittel weitgehend ausgeschöpft, dafür stehen noch kantonale Mittel zur Verfügung. Damit werden sich die Finanzierungsanteile in der Abschlussphase der Programme verschieben.

Die **kantonale Beteiligung** war auch bei den INTERREG IV-B Projekten gut. Gemeinden und Regionen beteiligten sich generell nur gering, ihre Kofinanzierung lag jeweils unter einem Prozent der Gesamtprojektkosten (- vergleichbar zur kantonalen NRP). Bei INTERREG IV-A beteiligen sich Unternehmen bzw. privatrechtlich organisierte Akteure mit fast 10% der Projektgesamtsomme (entspricht in etwa dem kantonalen afp-Durchschnitt), in den anderen ETZ Programmen gab es nur ein geringes finanzielles Engagement von Privaten.

Tabelle 4: INTERREG-Projekte ohne Bundesförderung

Themenbereich des Mehrjahresprogramms	Projekte gesamt*	ohne Bundesförderung*	Beispiele für Projekte ohne Bundesförderung
Agrarwirtschaft	11	0	-
Exportorientierte Wertschöpfungssysteme	47	1	Digitale Medienkunst am Oberrhein. Konservierung - Restaurierung – Zukunftssicherung (OR)
Energie	3	1	EIVRiG – Energieeffizienz- Initiative (ABH)
Natürliche Ressourcen	28	4	HELI-DEM (I-CH) RADICAL RAdon (I-CH)
Technische Hilfe (Kooperationen)	22	6	Peer education ITA-CH (I-CH) Genio donna (I-CH)
Bildung und Gesundheit	32	10	Special Olympics Bodensee Cup (ABH) Exposition Flux (F-CH)
Tourismus	63	13	Positionierung Bodensee (ABH) Schéma de cohérence lémanique des transports (F-CH)
Übrige INTERREG	136	49	Ufererosion und Denkmalschutz (ABH) Observatoire - Le cerf dans le massif jurassien (F-CH) Eventi in rete 3C Erschliessung der Südlichen Industriezone des bina- tionalen Flughafens Basel-Mulhouse (OR)

* Diese Projekte sind in der Gesamtübersicht der Tabelle 3 enthalten. Im ABH-Programm werden sechs Projekte auf Schweizer Seite weder kantonal noch durch Bundesmittel gefördert. Die beteiligten Schweizer Partner finanzieren ihre Teilnahme ausschliesslich durch Eigenmittel. Aus diesem Grund sind diese Projekte nicht in der CHMOS-Evaluationsliste enthalten und auch keinem Themenbereich des Mehrjahresprogramms zugeordnet.

Quelle: Eigene Zusammenstellung IMP-HSG / ecopo nach CHMOS-Evaluationsliste 2012.

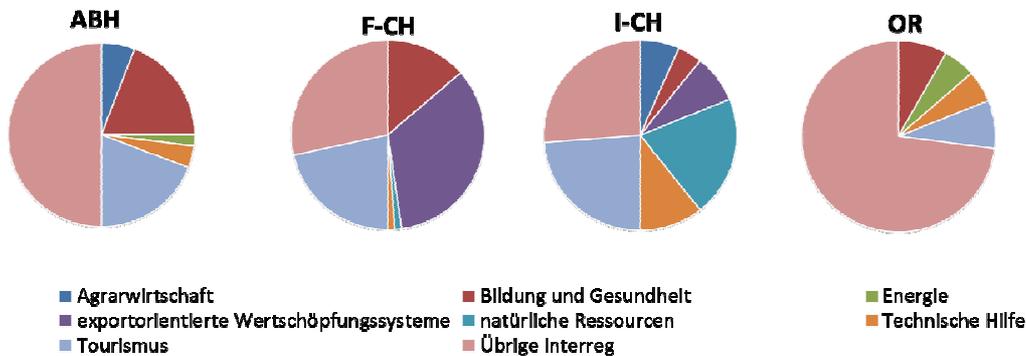
Rund ein Drittel aller ETZ-Projekte wurde keinem **Themenbereich des Mehrjahresprogramms** direkt zugeordnet. Dabei handelte es sich um Projekte zur Raumentwicklung, zu Verkehrsfragen, zu Kulturthemen, zu Umweltschutz und Risikoprävention sowie zu gesellschaftlichen und institutionellen Fragen. Nachdem die NRP-Konformität bei diesen Projekten nicht immer gegeben war, war die kantonale Finanzierung bei diesen Projekten höher. Die Bundesmittel flossen verstärkt in Projekte im Bereich Agrarwirtschaft und exportorientierte Wertschöpfungssysteme. Dies entspricht der Intention des Bundes.

Insgesamt wurden 82 der grenzüberschreitenden afp-Projekte **nicht durch NRP-Bundesmittel gefördert**, davon der Grossteil ausserhalb der Themen des Mehrjahresprogramms („Übrige INTERREG“), aber auch im Tourismusbereich und im Bildungs- und Gesundheitsbereich wurden einige Projekte rein kantonal gefördert. Dies entspricht der Intention des Bundes. Es zeugt davon, dass die Regelung, kantonale Äquivalenzmittel programm- und nicht projektweise einsetzen zu können, insbesondere von den INTERREG IV-A Programmen aktiv in Anspruch genommen und bewusst genutzt wurde, um eine Schweizer Teilnahme über die NRP-konformen Themen hinaus an der vollen thematischen Breite der INTERREG-Programme zu sichern.

Unter anderem aufgrund dieser Regelung, konnte eine Schweizer Beteiligung an der gesamten thematischen Breite der ETZ-Programme gefördert werden. Die **NRP-Konformität** wirkte somit vorwiegend als Selektionskriterium für den Einsatz der Bundesmittel und beeinflusste nur eingeschränkt die inhaltliche Ausrichtung der gesamten Beteiligung. Es wurde bislang kein Projekt aufgrund mangelnder NRP-Konformität formal abgelehnt. Gemäss Aussage der INTERREG-Verantwortlichen wurden allerdings die neuen Förderbedingungen im Rahmen der NRP bereits auf informeller Ebene stets mitkommuniziert, auch im Vorfeld der Antragstellung bei der Projektgenerierung und im Zuge erster Beratungsgespräche. Damit konnte die NRP-Ausrichtung schon in einem sehr frühen Stadium der Pro-

jektentwicklung Einfluss nehmen und Änderungen, Anpassungen oder eventuell auch den Rückzug von einer Projektidee bewirken. Diese Einflussnahme und Filterwirkung wird jedoch nicht formal erfasst und kann somit nicht belegt werden.

Abbildung 6: Die thematischen Projektzuordnungen der vier INTERREG IV-A Programme



Quelle: Eigene Darstellung IMP-HSG / ecopo nach CHMOS-Evaluationsliste 2012.

Generell weisen die INTERREG Programme in ihrer Umsetzung eine stark unterschiedliche **Wirtschaftsorientierung** auf. Somit variiert der Anteil an Projekten im NRP-Schwerpunkt der exportorientierten Wertschöpfungs-systeme deutlich. Dies hat einerseits mit unterschiedlichen Charakteristika der Programme zu tun, ist andererseits aber auch auf unterschiedliche Zuordnungen und Interpretationen zurückzuführen. Teilweise wurden Projekte ähnlicher Ausrichtung in verschiedenen Programmen unterschiedlichen Themenbereichen zugeordnet (vgl. Projekte im Obstbau im ABH-Programm und im Programm F-CH). Als unbestritten gilt jedoch, dass Wirtschaftsakteure selbst weiterhin schwer für INTERREG Projekte zu mobilisieren sind (mit Ausnahme F-CH). Hierbei gab es durch die NRP keine markante Veränderung im Vergleich zu INTERREG III, wo ebenfalls eine geringe Beteiligung von Unternehmen festgestellt wurde. Konkurrenzdenken und der traditionell eher nicht wirtschaftsnahausgerichtete Charakter von INTERREG wirken als Hürden. Die NRP-Integration hat hier (noch) nichts verändert – ausser dem Bewusstsein seitens der Programmverantwortlichen, dass man sich stärker auch an Wirtschaftsakteure wenden muss/soll.

Die **Generierung der Projekte** folgte fast ausschliesslich dem Bottom-up Prinzip, was der NRP-Philosophie gut entspricht. Allerdings kam es aus diesem Grund (sowie aufgrund der begrenzten Mittel) tendenziell zu relativ kleinen Projekten, wobei auch hier zwischen den Programmen grosse Unterschiede bestehen. Grössere strategische Vorhaben, die in Folge auch besser mit den kantonalen und überkantonalen NRP-Strategien zusammenspielen, gab es wenige. Doch in fast allen Programmen finden sich Bestrebungen, verstärkt auch strategische Projekte umzusetzen. Beispielsweise wird im Programm I-CH zwischen strategischen, integrierenden und normalen Projekten differenziert. Allerdings sind bislang weiterhin rund 80% der Projekte als bottom-up Anträge einzustufen.

Bei den grenzüberschreitenden afp-Projekten findet sich die gesamte Breite von vorbereitenden Projekten wie Machbarkeitsstudien oder Analysen bis hin zu **konkreten Umsetzungsprojekten**. In den meisten INTERREG IV-A Programmen ist allerdings der starke Wunsch und infolgedessen auch die Tendenz zu konkreten Umsetzungsprojekten auszumachen. Mit dem Versuch, konkrete auch grössere Problemstellungen aufzugreifen, wird die Zusammenarbeit zwar strategischer, aber auch aufwändiger und heikler. Reine Vernetzungsprojekte sind mittlerweile selten geworden. Der **Vernetzungsgrad** ist nach zwei Jahrzehnten an INTERREG-Förderung bereits sehr hoch. Dennoch besteht weiterhin Potenzial für neue Partnerschaften und die INTERREG-Projekte zeigen in der Umsetzung eine breite Ak-

teurskonstellation. Beispielsweise nahmen im ABH-Programm in den vergangenen Jahren im Durchschnitt mindestens sechs verschiedene Akteure an einem Projekt teil. Insgesamt waren in diesem Programm in der aktuellen Förderperiode bislang fast 600 unterschiedliche Akteure in Projekte eingebunden.

Der **Adressatenkreis** von INTERREG-Projekten zeigt bislang wenige Überschneidungen mit den NRP-Adressaten und Projektträgern. Grundsätzlich sind vor allem öffentliche oder halb-öffentliche Projektträger (bspw. Universitäten, FH, etc.) beteiligt. Diese Ausrichtung wird allerdings zum Teil von den Programmbedingungen determiniert: INTERREG IV C und URBACT sind ausschliesslich für öffentliche Akteure. Bei INTERREG IV-B ist ausserhalb der Schweiz die Beteiligung von Privaten sehr kompliziert und damit gering, was das Interesse von Schweizer Unternehmen ebenfalls schmälert. Selbst ESPON war bis vor kurzem ebenfalls ausschliesslich für (halb-)öffentliche Forschungsakteure.

Die Projektinitiativen kamen tendenziell selten(er) von Schweizer Seite. Die Projektgenerierung erfolgte meist durch Projektträger in den europäischen Partnerländern, diese verfügen über deutlich mehr Mittel und sind (folglich) aktiver in der Promotion der INTERREG-Programme. Schweizer Projektpartner entschieden anschliessend, ob sie mitmachen (können) oder nicht. Zu diesem Zeitpunkt ist eine aktive Mitgestaltung an der Projektstruktur meist nur mehr bedingt möglich. Dementsprechend gestaltet es sich gewissermassen zufällig, ob Projekte durchgeführt werden, die den kantonalen NRP-Zielen dienen. In bilateralen Programmen finden sich auch Projekte mit einer sehr überschaubaren Einbindung von Schweizer Partnern, um den Programmpartnern bestimmte Vorhaben zu ermöglichen. Diese Projekte sind für die Schweiz, und insbesondere für die NRP-Ziele zumeist nicht interessant. In trilateralen Programmen hingegen sind Schweizer Partner nicht in allen Themen gleichermassen vertreten. Beispielsweise verzichtete man im INTERREG IV-A Programm Oberrhein bewusst auf die Teilnahme an einem für die Schweiz thematisch nicht so interessanten Call, wo potenzielle CH-Projektträger schon vorab kein grosses Interesse zeigten.

Eine **(pro)aktive Projektentwicklung und -begleitung** seitens der Programmverwaltung fand im Rahmen der INTERREG IV-A Programme in der Schweiz bislang nicht statt, dies würde gegenwärtig die Kapazitäten der Verwaltungsstellen übersteigen. Allein das ARE kann im Rahmen seiner INTERREG-Programme (INTERREG IV B, ESPON, URBACT) eine aktivere und begleitende Rolle einnehmen. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Mittel begrenzt sind und die Nachfrage gross. Der Druck aktiv zu werden und neue Projekte zu generieren, war bislang nicht gegeben – auch weil bisher die meisten Themengebiete gleichermassen willkommen waren. Sind die kantonalen Mittel in einigen Programmen ausgeschöpft, kann der Druck, aktiv NRP-konforme Projekte zu generieren, steigen. Generell muss darauf hingewiesen werden, dass im Hinblick auf eine aktive Projektgenerierung in der gesamten NRP grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen bestehen.

2.3 Outcome und Impact der ETZ-Beteiligung im Rahmen der NRP

Bisherige Evaluierungen stellten der Schweizer Beteiligung an den ETZ-Programmen stets ein gutes Zeugnis aus. Allerdings gingen die entsprechenden Bewertungen dabei von einer integrationspolitischen Zielsetzung der ETZ-Beteiligung aus. So stellte bereits die Schlussevaluation der Schweizer Beteiligung an **INTERREG II** fest, dass die finanzielle und operationelle Unterstützung durch INTERREG den Ausbau der grenzübergreifenden Zusammenarbeit maßgeblich vorangetrieben hat (Thierstein et al. 1999). Zu einer ähnlichen Aussage kommt auch die Schlussevaluation von INTERREG III (Schnell/Pfister Giauque 2006; von Stokar et al. 2003): INTERREG leistete einen wichtigen Beitrag zur grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit, die Grundidee wurde insbesondere bei den öffentlichen Partnern gefestigt, durch INTERREG B wurde die Beteiligung der Binnenkantone verstärkt und es konnte ein Informations-, Abstimmungs- und Lernprozess unter den teilnehmenden Grenzregionen in Gang gesetzt werden (ebd.). Bezüglich seiner Wirkungen wurde **INTERREG III** als

Querschnittsprogramm mit Schwerpunkt (Mikro-)Integration bewertet. Als zentraler Effekt von INTERREG wurden das gegenseitige Kennenlernen und das Schaffen von Vertrauen gesehen. Die meisten dieser Aussagen haben auch für **INTERREG IV** weiterhin ihre Gültigkeit – allerdings muss nun der Betrachtungswinkel ein anderer sein: nicht die integrationspolitischen Wirkungen von INTERREG stehen im Folgenden im Vordergrund, sondern der Beitrag zu den Zielen der NRP.

2.3.1 Generelles zum Outcome der Programmumsetzung

Das zentrale Problem bei der Wirkungsmessung der INTERREG-Programmbeteiligung ist das Fehlen gemeinsamer aussagekräftiger **Indikatoren**. Die wenigen verfügbaren Indikatoren, die für alle Kantone standardisiert vorliegen, verbleiben fast ausschliesslich auf Output Ebene. Gleichzeitig ist die Laufzeit noch nicht beendet und vier Jahre sind für die Umsetzung konkreter Wirkung ein sehr kurzer Zeitraum.

Bezieht man sich auf die genannten integrations- und kooperationspolitischen Zielsetzungen der INTERREG-Programme kann klar festgehalten werden, dass das gegenseitige Kennenlernen und das Schaffen von Vertrauen erfolgreich fortgesetzt werden konnten. Die europäische Integration auf (Mikro-)Ebene konnte somit im Rahmen aller Programme weiter vorangebracht werden. Der **Vernetzungsgrad**, der in vielen Regionen bereits auf hohem Niveau liegt, konnte weiter intensiviert werden. So konnten insbesondere bei INTERREG IV-A, IV-B und IV-C sowie bei URBACT viele (auch immer wieder neue) Partnerschaften initiiert werden. Beispielsweise haben sich bei INTERREG IV-A ABH bislang 600 verschiedene Akteure an Projekten beteiligt, das macht im Schnitt über 6 unterschiedliche Partner pro Projekt. Bei ESPON war der Teilnehmerkreis auf Schweizer Seite tendenziell übersichtlich.

Die Vernetzung darf bei den Wirkungen allerdings nicht allein im europäischen Rahmen gesehen werden: **auch innerhalb der Schweiz** verbesserten sich die Zusammenarbeit und die thematischen Diskussionen zwischen Regionen und Kantonen aufgrund der gemeinsamen Teilnahme an einem INTERREG-Projekt. Dies kann in Folge einen wertvollen Beitrag zur erfolgreichen NRP-Umsetzung leisten. Zudem verfügt das Förderinstrument INTERREG aufgrund seiner bald 20jährigen Laufzeit in der Schweiz über gute Kompetenzen einer kooperativen Programmverwaltung und –umsetzung, auch in Bezug auf die Abstimmung zwischen Programmverantwortlichen und Projektträgern. Desgleichen weisen einige Programme bei der Arbeit in den Regionen weitreichende Erfahrungen auf. Damit könnte INTERREG einerseits als ein **Experimentierfeld für grösserräumige territoriale Kooperation** von Schweizer Kantonen angesehen und andererseits als **Wissensgeber für die kantonale wie interkantonale NRP-Umsetzung** genutzt werden. Diese Wirkung für die NRP wäre möglich, wird bislang jedoch weitgehend vernachlässigt.

Grundsätzlich lässt sich für die Grenzregionen festhalten, dass die kooperationspolitische Zielsetzung weiterhin ihre Begründung hat, da in vielen Bereichen noch immer Herausforderungen verschiedenster Art aufgrund der Grenzen bestehen. Das konkrete Zusammenfinden in diesen Räumen, das Schaffen von Vertrauen und Netzwerken bleibt eine zentrale Aufgabe, um in Folge die Potenziale der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume aufgreifen und nutzen zu können. Erst auf dieser Basis ist ein regionales Wachstum möglich, auf diesen Wirkungen kann ein wachstumsorientiertes INTERREG aufbauen und INTERREG als ein regionalwirtschaftliches Instrument im Sinne der NRP wirken. Die integrationspolitische Komponente von INTERREG ist somit in den Grenzregionen weiterhin eine **Grundlage für die Erreichung regionalpolitischer Ziele** (vgl. Schnell/Pfister Giauque 2006).

2.3.2 Eine programmspezifische Betrachtung der Wirkungen

Grundsätzlich muss bei der Betrachtung des NRP-Wirkungsbeitrags von INTERREG zwischen den einzelnen Programmen differenziert werden. Schliesslich weist jedes Programm ein unterschiedliches Aufgabenportfolio und damit unterschiedliche Wirkungsspektren auf. Bei den verschiedenen INTER-

REG-Programmen und URBACT ist ein klarer inhaltlicher Bezug auf unterschiedliche Fragen der Regionalentwicklung (Standortfaktoren) gegeben, damit weisen auch die Wirkungen meist einen direkten Bezug auf. ESPON und INTERACT bilden hierbei eine Ausnahme.

- Die **INTERREG IV-A und IV-B Programme** griffen konkrete Fragestellungen der jeweiligen Programmgebiete auf. Dabei dominierten bei allen Programmen grundsätzlich die Bewältigung gemeinsamer, grenzüberschreitender Fragestellungen sowie der Austausch und die Bearbeitung gleicher Fragestellungen dies und jenseits der Grenze. Damit trugen sie den funktionalen Verflechtungen Rechnung, zeigten meist direkte Auswirkungen auf bestimmte Standortfaktoren und konnten in Folge oftmals indirekte Wirkungen auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit auslösen. Somit konnten die Programme in Summe die Standortvoraussetzungen, ausgehend von einer intensivierten Vernetzung bis hin zur konkreten Umsetzung von standortrelevanten Projekten, verbessern. Dazu zählten der Abbau von Standortnachteilen und die Reduktion von Kosten der Desintegration durch die Grenzlage auf der einen Seite sowie das Aufgreifen spezifischer Chancen und Standortvorteile aufgrund der Grenze auf der anderen Seite. Der Grossteil dieser Wirkungen entspricht den Zielsetzungen der NRP Das erreichte Bewusstsein, das vertrauensvolle Miteinander und das Wissen voneinander kann zudem als Saatbeet dienen für neue Impulse und Anregungen – auch für die regionale Wirtschaft und in Folge für die regionale Wettbewerbsfähigkeit. Sie bilden oftmals den Anfang eines latenten Prozesses, dessen weitere Wirkungen erst langfristig und manchmal unter unwägbareren Umständen eintreten.
- **INTERREG IV-C und URBACT** wollen mit Hilfe von Netzwerkbildung und Wissensaustausch regionale Entscheidungsträger unterstützen. Dementsprechend sind die Projekte in einem ersten Schritt nicht für konkrete Umsetzungen/ Wirkungen konzipiert, sondern beschränken sich auf themenspezifischen Erfahrungsaustausch. Dabei können wichtige Inputs für öffentliche Entscheidungsträger generiert werden, wenn erstens eine fachkundige Partnerschaft zu der jeweiligen Fragestellung vorliegt und zweitens die Diffusionsfrage geklärt ist. In einem Projekt ist beispielsweise der Kanton Jura aktiver Projektpartner, er wird in Folge die Ergebnisse direkt übernehmen und in seine Arbeit einfließen lassen können. Bei einem anderen Projekt nimmt die Regio Basiliensis teil. Hier wird die Wirkung davon abhängig sein, inwieweit es gelingt, den Projektnutzen für die beteiligten Kantone sicherzustellen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass durch die Vernetzungsprogramme die (Entscheidungs- und Informations-)Grundlagen für die Standortentwicklung verbessert und damit ein indirekter Beitrag zur Regionalentwicklung geleistet werden kann, vorausgesetzt die Partnerschaft ist zieladäquat und die Diffusionsfrage geklärt. Die verbesserte „Strategic Intelligence“ der involvierten Entscheidungsträger kann in Folge für weitere NRP-relevante Aktivitäten genutzt werden. Der Ansatz von INTERREG IV c und URBACT kann damit bis zu einem gewissen Grad als internationale Ergänzung zur schweizinternen regionsuisse angesehen werden. Für alle Netzwerkprojekte gilt zudem, dass auch die Benchmark-Wirkung von grosser Bedeutung ist, da von ihr wichtige Anregungen für die regionale Politik ausgehen. In Summe werden von den beteiligten Kantonen und Institutionen die sich bisher abzeichnenden Wirkungen der laufenden INTERREG IV C und der URBACT Projekte als hilfreich eingestuft.
- Beim **INTERACT-Programm** ist ebenfalls keine direkte Wirkung auf die Regionalentwicklung intendiert. Hier geht es ausschliesslich um Fragen der Förderabwicklung der Strukturfonds. Der Mehrwert für die Schweiz ist begrenzt, der Aufwand allerdings auch. Für die Schweiz fallen ein Sockelbeitrag an das Hauptsekretariat und Reisekosten zu Koordinationstreffen und themenspezifischen Workshops an. Dafür kann die Schweiz Präsenz zeigen, Kontakte knüpfen, eigene Sichtweisen einbringen, Informationen einfordern und gewisse Produkte (bspw. europäische Projektdatenbank) nutzen. Diesbezügliche – themenspezifische - Vorteile fallen fast ausschliesslich beim SECO an. Bislang findet nur eine geringe Diffusion der INTERACT Aktivitätä-

ten und Information an die INTERREG oder NRP Akteure statt. Die Nutzung der gewonnenen Informationen für die NRP-Umsetzung ist damit begrenzt.

- **ESPON** (European Spatial Planning Observation Network) ist das Forschungsnetzwerk zur Beobachtung der europäischen Raumentwicklung. Durch angewandte Forschung und Studien sollen öffentliche Akteure bei ihren raumrelevanten Entscheidungen unterstützt werden. Damit werden ausschliesslich indirekte Wirkungen auf die Regionalentwicklung ausgelöst. Dennoch ist das Programm für die Schweiz grundsätzlich von Bedeutung – aus zwei Gründen: Erstens können die Resultate aus den ESPON-Arbeiten in die aktuellen raum- und regionalpolitischen Diskussionen der Schweiz einbezogen werden. Zweitens stellt die aktive Mitwirkung sicher, dass die Schweiz in den Analysen berücksichtigt wird und ihre Daten in die Analysen einfließen. Diese Wirkungen gehen jedoch auf die generelle Beteiligung an dem Programm zurück und sind unabhängig davon, welche und wie viele Projekte mit Schweizer Beteiligung durchgeführt werden. Obwohl ESPON für die Schweiz grundsätzlich wichtig ist, bleiben sowohl die Frage der Übertragbarkeit / Anwendbarkeit als auch die Frage der Schweiz-Relevanz einiger Forschungsergebnisse (bspw. ESPON-SURE zu Erfolgsfaktoren der Konvergenzregionen) problematisch. Gleichzeitig liefern andere ESPON für die Schweiz interessante Inputs, selbst wenn sie ohne Schweizer Partner durchgeführt werden. Der Bezug zur NRP ist relativ wenig gegeben, von ESPON werden vorwiegend Fragen der Raumentwicklung und wenig wirtschaftsrelevante Themen aufgegriffen.

Der Bezug zur Regionalentwicklung wird jedoch nicht allein von der inhaltlichen Ausrichtung der Programme bestimmt, insbesondere **auf Projektebene** finden sich grosse Unterschiede. Dies ist einerseits auf die konkreten Themenstellungen der Projekte zurückzuführen, die in ihren Fragstellungen auf sehr unterschiedliche Art und Weise Fragen der Regionalentwicklung aufgreifen (vgl. Kapitel 2.3.3). Andererseits sind auch die Projektträger und –partner an sich ausschlaggebend, inwieweit konkrete Wirkungen auf die Regionalentwicklung erzielt werden. Die INTERREG IV-A Programme aber auch INTERREG IV-B und ESPON verfügen mittlerweile über eine gewisse Community an gut informierten und INTERREG erfahrenen Projektträgern. Diese haben sich aufgrund der Integration von INTERREG in die NRP und der damit unterschiedlichen inhaltlichen Fokussierung der Schweizer Beteiligung nicht geändert. Sie sichern eine gute Ausschöpfung der Mittel. Bei einigen dieser **Projektträger und –partner** ist jedoch kein offensichtlicher regionaler Bezug gegeben (bspw. Universitäten etc.) und es ist nicht von vornherein ersichtlich, wie und ob sie die Ergebnisse der Projekte in die Regionen tragen (können).

Dies betrifft insbesondere die Rolle der Universitäten und Hochschulen, die sich in den letzten Jahren vor allem im Programm Frankreich-Schweiz, aber auch im Programm Italien-Schweiz zu wichtigen Projektträgern entwickelt haben. Erstens, verfügen diese Akteure über ausreichende Kapazitäten und Erfahrungen um derartige Förderprojekte einzuwerben und durchzuführen. Zweitens, spielen diese Akteure im Innovationsprozess eine zentrale Rolle. Damit sind sie grundsätzlich wichtige Standortfaktoren und gleichzeitig wichtige Player für eine erfolgreiche innovationsorientierte NRP-Umsetzung in den Regionen. Zudem entsprechen ihre Projekte meist gut den NRP-Kriterien. Allerdings stellt sich bei diesen Projektträgern in Bezug auf ihre inhaltliche Projektarbeit zum Teil die Frage nach der Relevanz für und die Appropriationsmöglichkeiten in der Region. Entsprechende Kommunikations- und Diffusionsaktivitäten werden im Rahmen der Projektvereinbarungen bislang meist nicht eingefordert.

Zuletzt darf nicht übersehen werden, dass die Programme den Raum definieren, in denen die Wirkungen anfallen (können). Dies ist insofern von Bedeutung, da INTERREG grundsätzlich eine gute Möglichkeit bietet, den territorialen Grenzen der kantonalen NRP-Umsetzung zu entkommen und Projekte stärker nach funktionalen Gesichtspunkten auszurichten (vgl. Forderung der OECD, 2011). Dennoch müssen sich die Projekte in ihren Wirkungsräumen weiterhin an den **vorgegebenen Pro-**

grammgebieten orientieren. Diese zerschneiden jedoch zum Teil ebenfalls funktionale Verflechtungen (bspw. bislang Ausgrenzung des Landkreises Lörrach im ABH-Programm).

2.3.3 Themenspezifische Wirkungsbeiträge von INTERREG zu den NRP-Zielen

Wie zuvor gezeigt, deckt die Schweizer Beteiligung an den INTERREG-Programmen weiterhin eine grosse thematische Breite ab (-aufgrund der Flexibilität der kantonalen Äquivalenzmittel bei INTERREG IV-A und aufgrund der breiteren Themenwahl von INTERREG IV-B innerhalb der Ausrichtung 2 der NRP). Obwohl die Themenpaletten der INTERREG-Programme den spezifischen Herausforderungen der jeweiligen Programmgebiete nachkommen, finden sich zwischen den Programmen grosse Entsprechungen. Diese Entsprechungen betreffen sowohl grundsätzlich die Themen, die bearbeitet wurden, als auch die Frage, bei welchen Themen gute Wirkungen erzielt werden konnten und welche sich tendenziell schwieriger gestalteten.

Diese Entsprechungen finden sich nicht nur zwischen den INTERREG-Programmen, sondern ebenso zwischen den INTERREG-Programmen einerseits und den NRP-Umsetzungsprogrammen andererseits. Als weitgehend erfolgreiche Themen können programmübergreifend die angewandte Forschung und Innovationsförderung, aber auch der Tourismusbereich genannt werden. In den genannten Bereichen gab es in Summe eine hohe Nachfrage sowie eine gute Qualität der Projekte, die spezifische Herausforderungen aufgriffen und konkrete Wirkungen generieren konnten. INTERREG-spezifischer, und somit weniger vergleichbar mit den kantonalen NRP-Projekten, ist die erfolgreiche Umsetzung im Verkehrsbereich. Hier konnten wichtige Wirkungen für die Standortattraktivität der grenzüberschreitenden Regionen generiert werden (grenzüberschreitendes Angebot im öffentlichen Verkehr, Tarifverbünde etc.). Tendenziell problematischer gestaltete sich Zielerreichung im Themenbereich Wirtschaft selbst. Zeigen sich bereits bei der kantonalen NRP-Umsetzung Schwierigkeiten, Unternehmen für Projektaktivitäten zu gewinnen, verschärfen sich die identifizierten Hürden zur aktiven Mitwirkung aufgrund der Grenze zusätzlich. Insbesondere die Konkurrenzsituation gewinnt durch die nationalstaatlichen Grenzen an Brisanz. Probleme, konkrete Wirkungsbeiträge zu den NRP-Zielen zu generieren, zeigen sich zudem in den Bereichen der (Grundlagen)Forschung (u.a. aufgrund des geringen regionalen Bezugs der ausschlaggebenden Wissensströme und der begrenzten finanziellen Mitteln von INTERREG) und der (Schul-)Bildung (u.a. aufgrund des bereits sehr grossen Angebots für Schulen). Die identifizierten Hürden sind dabei mit den Herausforderungen, mit denen die kantonalen NRP-Umsetzung in diesen Bereichen zu kämpfen hat, vergleichbar.

Grundsätzlich zeigt sich in fast allen Themenbereichen der INTERREG IV-A und B Programme, dass es sich grossteils um konkrete Umsetzungsprojekte handelt. Reine Vernetzungs- und Vorbereitungsprojekte (Studien, Machbarkeitsanalyse, Netzwerktreffen etc.) sind selten und damit weniger als im kantonalen NRP-Bereich. Wenngleich deutliche Unterschiede in den Programmphilosophien auszumachen sind, ist doch unbestritten, dass die teilnehmenden Regionen oder Kantone einen sichtbaren Nutzen von der INTERREG Förderungen erwarten. Machbarkeitsstudien werden dann eingesetzt, wenn die konkrete Umsetzung ausserhalb der Förderbarkeit von INTERREG liegt und INTERREG aber auf diesem Wege einen wichtigen Impuls zur Umsetzung geben kann (vgl. Machbarkeitsstudie zur grenzüberschreitenden Tramverlängerung im Oberrhein-Programm). Ansonsten werden die vorbereitenden Schritte zur Umsetzung meist in die Projekte integriert – diese umfassen in Folge die gesamte Aufgabenstellung der Netzwerkbildung bis hin zur Umsetzung konkreter gemeinsamer Aktionen. Umgekehrt dienen konkrete Umsetzungsaktivitäten der Projekte der anlassbezogenen Bildung von Netzwerken und als gute Basis für einen längerfristigen Zusammenhalt.

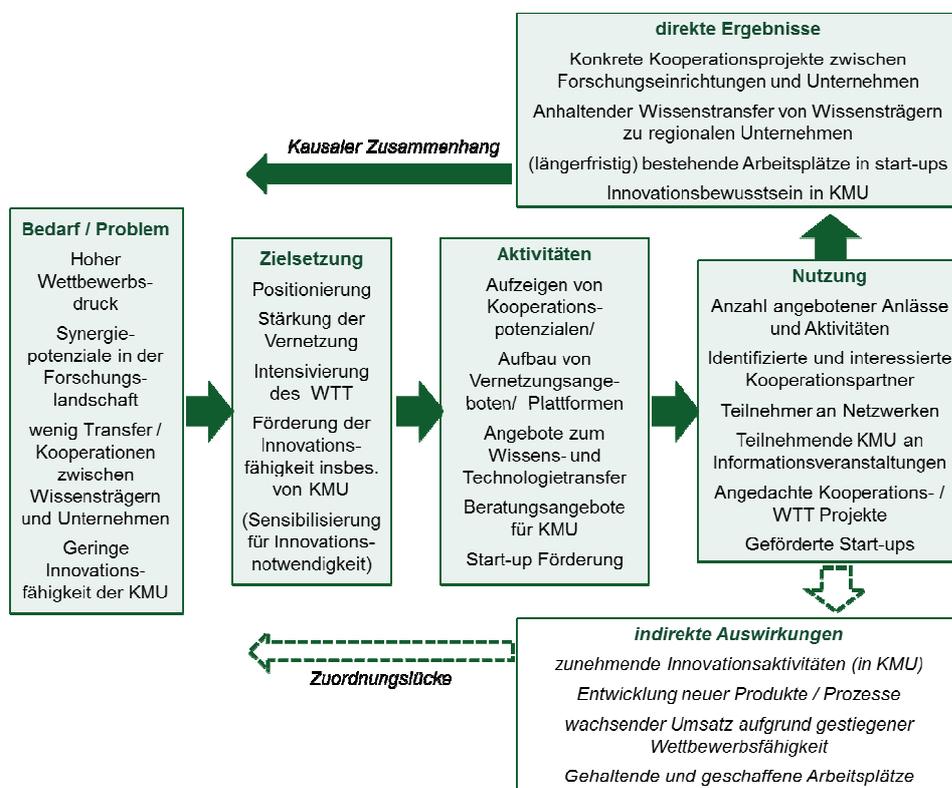
Auffallend ist auch, dass einige Projekte von mehrmaligen Förderungen in Folge profitieren. Grundsätzlich gibt dies eine gute Möglichkeit, den Mehraufwand durch die Grenzen, die langwierigen Netzwerkbildungsprozesse abzudecken und ein ausreichend solides Fundament für eine weitere Zusammenarbeit zu legen. Gleichzeitig darf hierbei nicht übersehen werden, dass INTERREG als An-

schub- und nicht als Dauerfinanzierung wirken soll und die entsprechenden Netzwerke auch ohne die INTERREG-Förderungen überleben müssen. Diese Wirkung ist aktuell nicht bei allen Projekten absehbar. Allerdings stellt sich die Frage derartiger institutioneller Förderungen nicht ausschliesslich bei INTERREG, sondern ist ebenfalls Thema bei der kantonalen NRP.

Themenbereich angewandte Forschung / Wissenstransfer / Innovationsförderung

In allen Programmen finden sich Projekte im Themenbereich angewandte Forschung / Wissenstransfer / Innovationsförderung. Dieser Bereich ist sehr nahe an den NRP-Zielen. Im Prinzip zeigt sich, dass sich die INTERREG-Projekte in diesem Bereich nicht sehr von den diesbezüglichen kantonalen bzw. interkantonalen Ansätzen unterscheiden – ausser in ihrem räumlichen Perimeter. Dank ihrer grenzüberschreitenden Ausrichtung ermöglichen sie, erstens im Rahmen von INTERREG IV-A Synergiepotenzial jenseits der Grenze zu nutzen und kritische Massen zu bilden sowie zweitens im Rahmen der INTERREG IV-B Programme noch grossräumiger entsprechende Potenziale aufzugreifen und regionale Angebotschwächen auszugleichen.

Abbildung 7: Die Wirkungsketten der INTERREG-Projekte zum Wissens- und Technologietransfer



Quelle: Eigene Darstellung IMP-HSG / ecopo 2012 auf Basis der Fallbeispiele NEUREX (INTERREG IV-A OR), KARIM (INTERREG IV-B) und ALPS BIO Cluster (INTERREG IV-B).

Die meisten Projekte im Bereich des Wissenstransfers und der Innovationsförderung weisen ähnliche Zielsetzungen auf. Im Prinzip kann man diese zusammenfassen als (i) bessere Positionierung im Wettbewerb, (ii) intensivierten Wissenstransfer, (iii) hohe Innovationsfähigkeit insbesondere der KMU und in Folge (iv) eine gestärkte Wettbewerbsfähigkeit. Die Projekte decken dabei entweder die gesamte Palette an Zielen ab oder nehmen eine strukturelle (KMU) oder eine sektorale (Neurowissenschaften) Fokussierung vor. Die gesetzten Aktivitäten entsprechen sich weitgehend, sie umfassen im Kern meist den Aufbau von Netzwerken, das Angebot von Veranstaltungen oder Plattformen, spezifische Beratungsangebote sowie Start-up Förderungen.

Um konkrete Aussagen zu den Wirkungen dieser Projekte zu treffen, ist es noch zu früh. Funktionierende Netzwerke für einen anhaltenden Wissens- und Technologietransfer aufzustellen, beansprucht viel Zeit (vgl. auch Ergebnisse von Amacher 2012). Gleichzeitig sind Innovationsaktivitäten ein langwieriger und komplexer Prozess, der teilweise mehrere Jahrzehnte in Anspruch nehmen kann und von vielen verschiedenen Faktoren beeinflusst wird. Bedenkt man die skizzierte Problemlage und die daraus abgeleiteten Zielsetzungen, geht es beim Outcome darum, (i) ob die entsprechende Vernetzung in der Region und damit der Wissenstransfer gestärkt wurde, (ii) ob daraus konkrete Folgeprojekte bspw. im WTT-Bereich entstanden sind und (iii) ob letztendlich diese Vernetzung stark genug ist, um sich selbst weiter zu tragen und eine langfristige Innovationsbasis zu sichern.

Für die Annäherung an diese Wirkungen ist der Zwischenschritt über die Nutzung der Aktivitäten hilfreich, diese ist auch kurzfristig und direkt ablesbar. Bei den umgesetzten Projekten ist die Nutzung vor allem an der Anzahl der Teilnehmer an Anlässen oder auch an den Netzwerkmitgliedern der geschaffenen Netzwerke ablesbar. Diese ist bei den betrachteten Projekten relativ hoch, das Interesse gegeben. Ob die teilnehmenden Akteure auch anhaltend erreicht und für das Thema sensibilisiert wurden, lässt sich unter anderem an der Beständigkeit und Kontinuität ihrer Teilnahme an den Angeboten ablesen. Über diese Akteure – idealerweise Vertreter regionaler KMU - kann zudem eine institutionelle wie individuelle Integration der entsprechenden KMU bzw. ihrer Vertreter gelingen. Dadurch wird wiederum das Wissen über sinnvolle und relevante Wissensquellen erhöht. In Folge kann es zu Kooperations- oder angewandten Forschungsprojekten kommen. Doch selbst wenn aktuell keine relevante Kooperationsfrage vorliegt, ist langfristig die Hemmschwelle, an externe Wissensträger heranzutreten, reduziert worden. In diesem Sinne wären die zentralen Wirkungen, dass auf der einen Seite ein langfristiger Wissenstransfer von Wissensträgern zu Unternehmen (KMU) hergestellt und dass auf der anderen Seite auch entsprechende start-ups gegründet wurden (vgl. auch Scherer/Zumbusch 2011, Scherer/Zumbusch 2012). Für Aussagen über die Nutzung hinaus, ist jedoch wie gesagt der Zeitpunkt noch zu früh, die betrachteten Projekte sind noch im Laufen.

Für die regionalen Wirkungen spielen jedoch auch die indirekten Auswirkungen (Impacts) der NRP-Wissenstransferaktivitäten eine zentrale Rolle. Viele Impacts beziehen sich auf mögliche Folgeentwicklungen einer einmal entstandenen Vernetzung der verschiedenen regionalen Akteure. Ob in Folge der Vernetzung und der dadurch intensivierten Möglichkeiten des Wissenstransfers die betrieblichen Investitionen in Innovationsaktivitäten steigen, ist schwer zu belegen. Dieser Aspekt könnte eventuell über die Veränderung der regionalen Innovationsquote oder durch Befragung der involvierten Unternehmen erfasst werden. Ebenso sind bestimmte Innovationen nur schwer kausal auf bestimmte Angebote der Projekte zurückzuführen. Jedoch kann mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass diese Aktivitäten die Wettbewerbsposition der Unternehmen stärken und so zur Steigerung ihres Umsatzes beitragen. Diese Umsatzentwicklungen legen zudem Auswirkungen auf die Arbeitsplatzzahlen nahe - wie viele Arbeitsplätze dadurch erhalten oder geschaffen werden können, ist jedoch nicht definitiv zu beziffern.

Dennoch gilt, dass diese Projekte in Summe die Kernbereiche der NRP ansprechen und dementsprechend einen wesentlichen Beitrag zur Zielerreichung leisten können.

Themenbereich Tourismus

Die Projekte im Tourismusbereich beziehen sich grossteils auf Koordination, Abstimmung oder gemeinsame Entwicklung des touristischen Angebots sowie andererseits auf die gemeinsame Positionierung und Vermarktung der Angebote. Die Vielfalt zwischen den konkreten Themenstellungen ist gross. Dennoch zeigt sich, dass der Outcome der Projekte insbesondere die Produktpalette (abgestimmte und integrierte Produkte, steigende Produktnachfrage etc.) auf der einen Seite und die Distributionskanäle auf der anderen Seite betrifft. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede in Bezug auf den räumlichen Perimeter. Während einige Projekte auf kleinregionaler Ebene umgesetzt werden

(Trekking autour du Cervin), beziehen sich andere auf grossräumige Programmgebiete (Tourismus in der trinationalen Metropolregion Oberrhein). Teilweise wurden zur Verbesserung des Angebots im Tourismusbereich auch verkehrsbezogene Projekte umgesetzt (Tramway Cornavin Meyrin, Tageskarte Euregio Bodensee). Konkrete Auswirkungen auf die Nächtigungszahlen beispielsweise werden bei den meisten INTERREG-Projekten nicht nachweisbar sein, diese sind als Folgeerscheinung intendiert und treten als Impact auf. Dies ist wiederum vergleichbar mit den kantonalen NRP-Projekten – auch dort sind direkte Auswirkungen auf die Nächtigungszahlen begrenzt. Dies ist stets als langfristiger und teils auch unwägbarer Impact zu werten.

Themenbereich natürliche Ressourcen

Obwohl viele INTERREG-Projekte dem Themenbereich Wertschöpfung aus der Nutzung natürlicher Ressourcen des Mehrjahresprogramms zugeordnet werden, zeigt sich einschränkend, dass dieser Bereich vor allem für das INTERREG IV-A Programm I-CH von Bedeutung ist (25 Projekte). Hier werden insbesondere Themen aufgegriffen, die sich auf das Leben und Wirtschaften in den Bergregionen beziehen (bspw. Promontogno Regione Bregaglia Vivere le Alpi Vialpes). Dabei liegt unter anderem Augenmerk auf einem schonenden Umgang und Nutzung der dortigen Ressourcen bspw. Wasser (u.a. ALPEAU im Programm F-CH), Flora/ Holz (u.a. Legno im Programm I-CH) und auch des Bodens (u.a. Geopotenziale des tieferen Untergrundes im Oberrheingraben im Programm Oberrhein). Einige Projekte verfolgen in dem Zusammenhang einen klaren Fokus auf die regionale Wertschöpfung (vgl. Biomasse-Netzwerk im Projekt Legno) und können einen Beitrag zu den NRP Zielen aufweisen. Bei anderen Projekten ist dieser Beitrag weniger klar ersichtlich, diese werden aber zum Teil auch nicht mit Bundesmitteln gefördert (bspw. HELIDEM - Helvetia-Italy Digital Elevation Model im Programm I-CH). Generell zeigt sich, dass in diesem Bereich auch die Beteiligung von Forschungsinstitutionen vergleichsweise hoch (SUPSI, WSL), mit den zuvor geschilderten Fragen zur Diffusion und Relevanz der Ergebnisse für die Regionen.

Themenbereich Energie

Wenngleich die Anzahl an Projekten in diesem Themenbereich überschaubar ist, muss dennoch festgehalten werden, dass diese im Schnitt sehr nah an den NRP-Zielen agieren und dementsprechend gut positioniert sind, um einen wichtigen Beitrag für die regionale Wettbewerbsfähigkeit zu leisten. Als Beispiele können das Trinationale Kompetenznetzwerk für nachhaltiges Bauen im Programm Oberrhein oder ebenfalls im Programm Oberrhein das Projekt RHEIN-SOLAR, ein Exzellenzcluster für organische Solarzellen, genannt werden. Beide beeinflussen die Wettbewerbsposition ihrer grenzüberschreitenden Standortregion. Zwei Projekte werden nicht mit Bundesmitteln gefördert, das sind EIVRIG, die Energieeffizienz- Initiative Vorarlberg – Landkreis Ravensburg und im Kanton St. Gallen sowie das Projekt REVE d'avenir im Programm F-CH, das eine Plattform von 27 Gemeinden zum Ziel hatte, die gemeinsam die EU-2020 Energieziele mit 20% mehr Energieeffizienz, 20% weniger CO₂-Emissionen und 20% des Energiebedarfs aus erneuerbaren Quellen erreichen wollen. Diese letztgenannten Projekte weisen tendenziell nur einen geringen Beitrag zur exportorientierten Wertschöpfung auf, dienen hingegen der Importsubstitution und können auf lange Sicht ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Standortattraktivität leisten.

Themenbereich Bildung und Gesundheit

Projekte im Bildungs- und Gesundheitsbereich finden sich in allen INTERREG IV-A Programmen. In diesem Bereich zeigt sich eine deutliche Zweiteilung: auf der einen Seite Projekte, die auf die Schulbildung und Gesundheitsfragen per se eingehen, damit nur einen geringen NRP-Wirkungsbeitrag nachweisen können und konsequenterweise zumeist nicht mit Bundesmitteln gefördert werden. Dazu zählen Projekte wie beispielsweise das Projekt „smartconnection Alkoholprävention im Bodenseeraum“ oder das Projekt „Austausch-Zentrum Oberrhein (AZOR)“. Diese Projekte zielen nicht auf re-

gionalwirtschaftliche Wirkungen. Hingegen sind in diesem Bereich auch Projekte wie „PHAENOVUM - Trinationales Schülerforschungsnetzwerk Dreiländereck“ (Oberrhein) zu finden, die einen klaren Bezug zur regionalen Unternehmenslandschaft und deren Herausforderungen aufweisen. Diese wirken mittel- bis langfristig auf die Qualifikation und das Angebot an Arbeitskräften ein und stärken auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Betriebe.

Themenbereich Agrarwirtschaft

Projekte im Themenbereich Agrarwirtschaft wurden insbesondere in den beiden Programmen ABH und Italien-Schweiz durchgeführt. Im ABH Programm standen dabei Fragen zum wichtigen Wirtschaftsfaktor Obstbau im Vordergrund (Feuerbrand, Vergleich von Produktionssystemen im Obstbau). Im Programm Italien-Schweiz hingegen wurden ganz unterschiedliche Fragen aufgegriffen von der Biodiversität über das Thema des nachhaltigen Wirtschaftens bis hin zur Nutzung der Kastanie in der Region Insubrien). Bei allen Projekten besteht ein klarer Bezug zur wirtschaftlichen Nutzung, die in den verschiedenen Themenbereichen gestärkt werden soll. In Folge sind die Wirkungen in der Schaffung von Wettbewerbsvorteilen für die angesprochenen Betriebe zu sehen und sollen in einem nächsten Schritt die Umsatzzahlen auf Betriebs- aber auch auf regionaler Ebene steigern. Dass viele dieser Projekte sehr stark an Wertschöpfungsfragen ausgerichtet sind, zeigt sich auch daran, dass sehr ähnliche Fragestellungen auch dem Themenbereich exportorientierte Wertschöpfungs-systeme des Mehrjahresprogramms zugeordnet wurden (bspw. Obstbau im Programm F-CH).

Themenbereich Übriges INTERREG

Diesem Bereich wurden Projekte mit den unterschiedlichsten Zielrichtungen zugeordnet. Dementsprechend lässt sich hier keine generelle Aussage zur regionalwirtschaftlichen Wirkungsweise und dem Wirkungsbeitrag zu den NRP-Zielen treffen. In diesem Bereich zeigt sich deutlich, wie subjektiv die Zuordnungen der Projekte zu den Themen des Mehrjahresprogramms aktuell vorgenommen werden. So sind Projekte im Kulturbereich, mit Bezug auf institutionelle Fragen oder im Verkehrs-bereich, aber auch Projekte mit einem klaren Fokus auf Themen der angewandten Forschung und des Wissenstransfers (bspw. Projekte NEUREX oder BioValley im Oberrhein-Programm) zu finden. Tendenziell wird dieser Bereich dazu genutzt, um nicht NRP-konforme Themen abzudecken. Dementsprechend ist fast die Hälfte der Projekte in diesem Bereich nicht mit Bundesgeldern gefördert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in Abhängigkeit von der konkreten Themenstellung der INTERREG-Projekte Wirkungen in Bezug auf die regionale Wirtschaftsentwicklung generiert werden können. Allerdings weist der Outcome selten einen direkten Wirkungsbeitrag zur regionalen Wettbewerbsfähigkeit auf. Die Projekte lassen aber in Summe einen wichtigen indirekten Beitrag (Impact) auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit erwarten. Dies ist in einigen Fällen vergleichbar mit vielen kantonalen NRP-Projekten: Beiträge zur regionalen Wettbewerbsfähigkeit sind bei vielen Projekten als langfristig und indirekt einzustufen.

Gleichzeitig steht jedoch bei vielen INTERREG-Projekten unterschiedlichster Themenbereiche die Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Regionalwirtschaft und die Steigerung der Standortattraktivität des grenzüberschreitenden Verflechtungsraums im Mittelpunkt. Diese Ausrichtung trägt auf lange Sicht ebenfalls zur regionalen Wettbewerbsfähigkeit bei. Der Weg dorthin ist jedoch länger und teilweise auch indirekter als im Rahmen der NRP gefordert. Diese Projekte entsprechen somit nicht zur Gänze der NRP-Fokussierung auf einen klaren Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum der Regionen. Dennoch scheinen diese Projekte, ermöglicht durch die Flexibilität der kantonalen Mittel, in Summe wichtige Auswirkungen für die Entwicklung der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume zu haben. Dies unterstreicht, dass in grenzüberschreitenden Regionen im Vergleich zur kantonalen NRP-Umsetzung ein breiteres Verständnis und eine langfristige Sichtweise zum Erreichen der NRP-Ziele notwendig sein können. Aufgrund der nationalen Grenzen, die die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume teilen, ist es nicht immer möglich, mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

denselben Beitrag zur Erreichung der NRP-Ziele zu leisten, wie innerkantonal. Denn angesichts von Konkurrenzsituationen können grenzüberschreitend auch nicht die gleichen Projekte unterstützt werden wie im Rahmen der kantonalen NRP. Diese Projekte zeigen zum Teil nicht direkten den geforderten Beitrag zu den NRP-Zielsetzungen, sind aber für einen regionalen Wirtschaftsstandort an der nationalen Grenze von grosser Bedeutung. In Folge konzentrieren sich viele INTERREG Projekte auf Fragen der weichen Standortfaktoren. So wertvoll die thematische Fokussierung damit für innerkantonale Aktivitäten ist, kann sie in der grenzüberschreitenden NRP nicht in der gleichen Form wirken – aus den genannten inhaltlichen Erfordernissen der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume einerseits und aus kooperationspolitischen Gründen andererseits, die einseitiges Vorgehen auf lange Sicht verhindern und eine gemeinsame Fokussierung innerhalb der INTERREG-Programme gemäss der spezifischen Regionsanalysen erfordern. Dies heisst nicht, dass nicht trotzdem eine konsequentere Fokussierung der INTERREG-Programme wichtig wäre.

In dieser Hinsicht ist das Zugeständnis der Flexibilität der kantonalen Äquivalenzmittel als wichtig zu bewerten. Die Einhaltung einer strikten NRP-Konformität hätte nicht zu einer besseren Erreichung der NRP-Ziele beigetragen, da dadurch viele Fragen der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume nicht aufgegriffen und bearbeitet worden wären. Gleichzeitig wäre das Potenzial für ausschliesslich Projekte mit strikter NRP-Konformität höchstwahrscheinlich weder auf Schweizer Seite noch bei den europäischen Nachbarn gegeben gewesen. Dies hätte deutlich weniger Projekte, in trilateralen Programmen den Ausschluss von wichtigen Projekten für den Verflechtungsraum und in Summe den Verzicht auf wichtige Hebelwirkungen für die Grenzregionen bedeutet. In Folge wäre damit die NRP-Zielerreichung in den Grenzregionen wahrscheinlich nicht verbessert worden.

2.3.4 Zum Zusammenwirken von grenzüberschreitender und kantonaler NRP

Betrachtet man den Wirkungsbeitrag der INTERREG-Projekte zu den NRP-Zielen, muss man differenziert vorgehen: auf der einen Seite steht der Wirkungsbeitrag zu den kantonalen NRP-Umsetzungsprogrammen insbesondere durch die INTERREG IV-A und C Projekte und auf der anderen Seite steht der grundsätzliche Wirkungsbeitrag durch die ETZ-Beteiligung zu den übergeordneten NRP-Zielen. Denn INTERREG IV-B, ESPON und URBACT greifen zwar für die Kantone wichtige Fragen auf, sind aber mehr oder weniger unabhängig von den kantonalen Strategien. Hier geht es also primär um eine Kohärenz der INTERREG-Aktivitäten mit den übergeordneten NRP-Zielen. Diese wird durch die Erfassung der NRP-Konformität versucht sicherzustellen.

Der Beitrag der INTERREG IV-A Programme zu den kantonalen NRP-Zielen

Grundsätzlich erwarten sich die Kantone seitens INTERREG keinen direkten Beitrag zur Umsetzung ihrer NRP-Strategien. Sie verbinden mit ihren NRP-Aktivitäten und ihren INTERREG-Aktivitäten verschiedene Zielsetzungen und Erwartungen. Grundsätzlich birgt der Anspruch, dass die grenzüberschreitenden INTERREG-Programme einen angemessenen Wirkungsbeitrag zu den kantonalen Strategien leisten, einen gewissen Widerspruch: einerseits werden unterschiedliche Programmperimeter gefordert, um den spezifischen Herausforderungen der unterschiedlichen Massstabsebenen bestmöglich entsprechen zu können. Andererseits sollen die grossräumigeren INTERREG-Programme mit ihren spezifischen Herausforderungen zur Zielerreichung der Umsetzungsprogramme der beteiligten Kantone beitragen.

Nichtsdestotrotz konnte eine Kohärenz zwischen INTERREG und den kantonalen UP, wie formal verlangt, nachgewiesen werden. Aufgrund der inhaltlichen Breite der INTERREG-Programme finden sich Ziele, die kantonalen NRP-Zielen entsprechen. In den Bereichen inhaltlicher Entsprechungen sind folgende, teilweise nicht intendierte Arten des Zusammenwirkens zu beobachten:

- INTERREG wird als integraler Bestandteil der NRP angesehen und für die kantonale Strategie **instrumentalisiert**. Diesen Ansatz verfolgt beispielsweise der Kanton Tessin, der sich demzu-

folge auch einen konkreten und nachweisbaren Beitrag der INTERREG-Umsetzung für die regionale Wettbewerbsfähigkeit erwartet. Für diesen Ansatz sind konsequenterweise erstens eine aktive Zusammenarbeit zwischen INTERREG und NRP auf strategischer Ebene sowie zweitens ein proaktiver Projektentwicklungsansatz notwendig, der gezielt jene INTERREG-Projekte aufgreift, die die kantonalen Vorhaben am besten unterstützen.

- In den meisten Kantonen wird bislang nicht bewusst nach Synergien zwischen INTERREG und kantonalen Umsetzungsprogrammen gesucht. Dennoch ergeben sich zwischen den beiden Programmen auf kantonaler Ebene in einigen Themenbereichen (siehe Kapitel 2.3.3) wichtige **wechselseitige Verstärkungen**, selbst wenn diese nicht explizit erwartet und teilweise unbewusst umgesetzt werden. Als Beispiel können hier die Tourismusprojekte im ABH-Programm und die touristischen Zielsetzungen des Umsetzungsprogramms von Sankt Gallen (u.a. Fokus Tagestourismus) genannt werden.
- In fast allen Kantonen wird eine **Abstimmung und Koordination** vorgenommen. Das heisst, es findet ein konstruktiver Austausch über die geplanten Stossrichtungen statt, der über den formalen Anspruch und die redaktionelle Integration in einen gemeinsamen Bericht hinausgeht. Dabei steht aber nicht die Nutzung potentieller Synergien im Vordergrund, sondern rein die Vermeidung von Widersprüchlichkeiten oder von negativen Wechselwirkungen.
- Der kleinste gemeinsame Nenner des Zusammenwirkens ist das **Verhindern von Doppelgleisigkeiten**, also weitgehend idente Projekte auf kantonaler, interkantonaler oder grenzüberschreitender Ebene. Darauf achten alle Kantone, bereits aus Eigeninteresse.

Für die vergangenen Jahre muss festgestellt werden, dass das Zusammenwirken zwischen INTERREG IV A und den kantonalen NRP-Strategien weitgehend ungesteuert ablief. Wie gezeigt, verfolgen die Kantone und Regionen mit INTERREG und der NRP weiterhin unterschiedliche Zielsetzungen und pflegen unterschiedliche Erwartungen. Damit füllte das Zusammenspiel die grosse Grauzone, die zwischen der Vermeidung von Doppelgleisigkeiten auf der einen Seite und der aktiven und bewussten Nutzung von Synergien zwischen NRP und INTERREG auf der anderen Seite liegt. Diese Nutzung oder Mobilisierung von Synergien im Sinne einer konsistenten Strategie von der innerkantonalen bis zur grenzüberschreitenden Ebene fand im Prinzip bislang nicht statt.

Sicherstellung der Kohärenz zwischen INTERREG und den NRP-Zielen

Auf formaler Ebene wurde eine Kohärenz zwischen den INTERREG und den NRP-Zielsetzungen über die möglichst transparente Erfassung der NRP-Konformität versucht zu erreichen. Hierfür wurden spezielle Raster und Checklisten eingesetzt (vgl. Kapitel 3.1.3 zur NRP-Konformität). Insgesamt zeigen folgende Veränderungen, dass die aktuelle Beteiligung der Schweiz an den INTERREG Programmen den NRP-Zielsetzungen auch auf inhaltlicher Ebene Rechnung trägt:

- Gemäss Aussage der INTERREG-Verantwortlichen werden die neuen Bedingungen der NRP und der entsprechend engere inhaltliche Förderrahmen für die Bundesmittel bereits auf informeller Ebene sowie bei den unterschiedlichsten Beratungsgesprächen mitkommuniziert. Die Signale auf informeller Ebene sind von grosser Bedeutung. Aus diesem Grund werden Projekte in Folge nicht eingereicht, inhaltlich angepasst oder anders /geringer gefördert. Diese Entwicklung spielt auf informeller Ebene und wird von den offiziellen Ablehnungsdaten nicht widergespiegelt.
- Dass die Schweizer INTERREG-Beteiligung weiterhin die gesamte Themenpalette der INTERREG-Programme abdeckt, wurde aufgrund der Flexibilität der kantonalen Mittel möglich. Gegen Ende der Programmlaufzeit sind kantonale Mittel zum Teil bereits begrenzt, folglich können in der verbleibenden Laufzeit vorwiegend NRP-konforme Projekte gefördert werden. Dies wird sich deutlich auf das Themenspektrum der Projekte auswirken.

- Gleichzeitig werden aktiv neue Projekte zu den NRP-Themen gesucht.
- Und NRP-konforme Projekte mit Schweizer Partnern werden forciert.

Grundsätzlich ist zwischen der NRP-Konformität auf Programmebene und der NRP-Konformität auf Projektebene zu unterscheiden. Es zeigen sich auf beiden Ebenen Auswirkungen, wenngleich anderer Art.

2.4 Fazit der Wirkungsanalyse

Die Schweizer Beteiligung an den ETZ-Programmen folgt einem **komplexen Zielsystem**. Für die Schweizer Programmbeteiligung gelten auf der einen Seite die Zielsetzungen der INTERREG-Programme, die sich auf die spezifischen Regionsanalysen und die EU-Vorgaben stützen. Auf der anderen Seite sind der Schweizer INTERREG-Beteiligung die NRP-Ziele der Bundesebene sowie der kantonalen Umsetzungsprogramme übergeordnet. Wenngleich die NRP-Zielsetzungen in den INTERREG-Programmen nicht explizit enthalten sind, so wirken sie doch als formales Förderkriterium für die Bundesmittel und somit auf Ebene der Einzelprojekte. Diese Komplexität im Zielsystem ist für eine Programmumsetzung nicht förderlich. Ein Zielsystem, das sowohl die grenzüberschreitenden NRP-Ziele als auch die kantonalen NRP-Ziele in einer konsistenten Strategie eint, wurde bislang weder auf Kantons- noch auf Programm- oder auf Bundesebene formuliert. Hier zeigt sich, dass seitens der Kantone und der Regionen weiterhin unterschiedliche Zielsetzungen und Erwartungen mit INTERREG und der NRP verbunden werden. Dennoch finden sich in allen INTERREG IV-A und IV-B Programmen bei einzelnen Schwerpunkten wichtige Entsprechungen mit den NRP-Zielsetzungen. Bei INTERREG IV-C, INTERACT, URBACT und ESPON sind nur indirekte regionalwirtschaftliche Effekte intendiert, Entsprechungen mit NRP-Zielen variieren je nach konkretem Projektinhalt.

Die vergangenen Jahre zeigten auf Schweizer Seite eine **gute Umsetzung** der ETZ-Programme insgesamt. Der Ausschöpfungsgrad ist im Rahmen der NRP der höchste (im Vergleich zur kantonalen und interkantonalen NRP). Probleme zeigten sich ausschliesslich bei INTERREG IV B-NWE, bei INTERREG IV-C und bei URBACT. Das Potenzial für INTERREG-Projekte ist weiterhin hoch, weil bei INTERREG IV A aufgrund der Flexibilität der kantonalen Äquivalenzmittel und bei INTERREG IV B aufgrund der Ansiedelung in Ausrichtung 2 der NRP auch Themen und Projekte mit geringerer NRP-Konformität abgedeckt werden. Diese Zugeständnisse waren für die INTERREG-Umsetzung von enormer Bedeutung und wurden intensiv genutzt.

Die finanzielle Hebelwirkung war insgesamt gesehen gut – insbesondere aufgrund der Notwendigkeit zur Kofinanzierung. Das finanzielle Engagement der Kantone überstieg wie gefordert den Einsatz des Bundes. Von Gemeinden und Regionen sowie von Privaten wurde vergleichbar zur kantonalen NRP tendenziell wenig kofinanziert. Generell gilt, dass sich die Finanzierungsanteile mit Ende der Förderperiode noch verschieben können, da je nach Programm verschiedene Töpfe bereits ausgeschöpft sind.

Bei der Themenpalette zeigen sich Unterschiede zwischen den ETZ-Projekten und der kantonalen NRP-Umsetzung. Erstens wurde fast ein Drittel aller INTERREG-Projekte keinem Thema des MjP direkt zugeordnet. Dabei handelt es sich um Projekte zur Raumentwicklung, Verkehrsfragen, Kulturthemen, Umweltschutz und Risikoprävention sowie zu gesellschaftlichen und institutionellen Fragen, um die spezifischen Herausforderungen der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume abzudecken. Nachdem die NRP-Konformität bei diesen Projekten nicht immer gegeben war, war die kantonale Finanzierung hier höher. Dies entspricht der Intention des Bundes. Gleichzeitig zeigen sich bei den INTERREG-Projekten im Vergleich zu den kantonalen afp-Projekten eine deutlich stärkere Gewichtung der Themenbereiche natürliche Ressourcen, Energie und Technische Hilfe (Kooperationsaufbau) sowie eine geringfügig grössere Bedeutung des Agrarwirtschafts-Bereiches. Im Gegenzug

wurden im Vergleich zur kantonalen NRP-Umsetzung deutlich weniger Projekte in den Themenbereichen der exportorientierten Wertschöpfungssysteme und Tourismus umgesetzt. Auch der Bereich Bildung und Gesundheit nahm einen etwas geringeren Anteil ein.

Generell weisen die INTERREG Programme in ihrer Umsetzung eine stark unterschiedliche Wirtschaftsorientierung auf. Somit variiert der Anteil an Projekten im NRP-Schwerpunkt der exportorientierten Wertschöpfungssysteme deutlich. Dies hat einerseits mit unterschiedlichen Charakteristika der Programme zu tun, ist andererseits aber auch auf unterschiedliche Zuordnungen und Interpretationen zurückzuführen. Teilweise wurden Projekte ähnlicher Ausrichtung in verschiedenen Programmen unterschiedlichen Themenbereichen zugeordnet. Wirtschaftsakteure waren schwer für INTERREG zu mobilisieren (mit Ausnahme F-CH). Konkurrenzdenken und der traditionell nicht wirtschaftsnahausgerichtete Charakter von INTERREG wirken weiterhin als Hürden. Die NRP-Integration hat hier (noch) nichts verändert – ausser dem Bewusstsein seitens der Programmverantwortlichen, dass man sich stärker auch an Wirtschaftsakteure wenden muss/soll.

Die Projektgrösse variierte zwischen den Programmen sehr stark. Die durchschnittliche Höhe der Schweizer Projektkosten weist eine enorme Spannweite auf. Somit ist auch der durchschnittliche Bundesanteil sehr unterschiedlich. Im Schnitt gilt, dass die Volumina der INTERREG-Projekte niedriger sind als die der kantonalen afp-Projekte. Allerdings sind die INTERREG Mittel angesichts einer konstant hohen Nachfrage begrenzt und die Schweizer Projektkosten spiegeln nur einen Teil der Gesamtprojektkosten wider.

Die Projektgenerierung folgte fast ausschliesslich dem Bottom-up Prinzip, was der NRP-Philosophie gut entspricht. Allerdings ist dies mit ein Grund, warum zumeist relativ kleine Projekte umgesetzt werden. Grössere strategische Vorhaben, die in Folge auch besser mit den kantonalen und überkantonalen NRP-Strategien zusammenspielen, gab es nicht. Auch eine diesbezügliche aktive Projektentwicklung oder themenspezifische Calls mit Schweizer Beteiligung fanden nicht statt (vglbar mit der NRP-Umsetzung). Insgesamt kamen die Projektinitiativen selten von Schweizer Seite (begrenzte finanzielle Mittel, geringe Promotion, tw. kein Projektlead auf Schweizer Seite möglich etc.), sondern erfolgte durch Projektträger in den Partnerländern. Schweizer Projektpartner entscheiden dann, ob sie mitmachen (können) oder nicht. Mitgestaltung ist zu diesem Zeitpunkt zum Teil nur mehr bedingt möglich. Dies hat in Folge direkte Auswirkungen darauf, wie NRP-nah ein Projekt aufgesetzt ist und inwieweit es einen Beitrag zu den kantonalen NRP-Strategien leisten kann. Ein aktives Zusammenwirken zwischen INTERREG und der NRP ist dabei weitgehend dem Zufall überlassen. In bilateralen Programmen finden sich auch Projekte mit einer geringen Beteiligung von Schweizer Partnern, um den Programmpartnern bestimmte Vorhaben zu ermöglichen. Diese Projekte sind für die Schweiz, und insbesondere für die NRP-Ziele zumeist nicht interessant. In trilateralen Programmen besteht hier die Möglichkeit, dass die Schweizer Partner nicht bei allen Themen/themenspezifischen Calls oder auch Projekten gleichermassen vertreten ist. Diese Möglichkeit eines variablen Inputs von Schweizer Seite wird weder schweizintern noch von den europäischen Partnern als problematisch angesehen.

Der Adressatenkreis von INTERREG-Projekten zeigt bislang wenig Überschneidungen mit den NRP-Projektträgern, obwohl grundsätzlich die gleichen Zielgruppen angesprochen sind. Im Allgemeinen sind vorwiegend öffentliche oder halb-öffentliche Akteure (bspw. Universitäten, FH, etc.) beteiligt. Diese Ausrichtung wird von den Programmbedingungen mitbestimmt (INTERREG IV C und UR-BACT sind ausschliesslich für öffentliche Akteure, bei INTERREG IV B ist ausserhalb der Schweiz die Beteiligung von Privaten sehr kompliziert und damit gering, was das Interesse von Schweizer Unternehmen ebenfalls schmälert, ESPON war bis vor kurzem ebenfalls ausschliesslich für (halb-) öffentliche Forschungsakteure). Die integrationspolitischen Wirkungen der ETZ-Beteiligung können, wie bereits in den vorangegangenen Perioden weiterhin als gut und auch für die NRP-Zielsetzungen als wertvoll bezeichnet werden. Der Vernetzungsgrad konnte weiter intensiviert werden, die Projekte wurden durch viele und viele neue Partnerschaften getragen. Diese Ergebnisse steigern auf Schweizer

Seite die institutionelle wie individuelle Kapazität in den Regionen und Kantonen für regionalwirtschaftliche Strategien, aber auch für überkantonales/überregionales Denken und Handeln. Sie tragen damit zu einer Verbesserung der schweizinternen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Regionalpolitik bei und bilden eine Grundlage für das Erreichen der NRP-Ziele. Auf ihnen kann ein wachstumsorientiertes INTERREG aufbauen und INTERREG auch als ein regionalwirtschaftliches Instrument im Sinne der NRP wirken.

Der regionalwirtschaftliche Beitrag der INTERREG-Projekte variiert stark (i) zwischen den Programmen und deren grundsätzlichen Ausrichtungen, zwischen (ii) den Projekten und ihren konkreten Zielsetzungen und zwischen (iii) den Themenbereichen, die von den Projekten aufgegriffen werden. Grundsätzlich gilt, quantitative Auswirkungen auf die Regionalwirtschaft (regionale Wertschöpfung, Arbeitsplätze etc.) selten als direkte Wirkung eines INTERREG Projektes klassifiziert werden können. Vielmehr treten derartige Effekte meist indirekt und langfristig, durch weitere Faktoren mitbeeinflusst als Impact auf. Dies zeigt sich auch bei der kantonalen NRP-Umsetzung. Bei allen INTERREG-Programmen liegt der Fokus zunehmend auf konkreten Umsetzungsprojekten, reine Vorbereitungsprojekte (Machbarkeitsanalysen, Studien etc.) sind selten. Dennoch muss einschränkend festgehalten, dass bei manchen ETZ-Programmen der regionale Bezug bzw. auch die Relevanz für die Schweizer Regionen nicht immer klar ersichtlich ist (IV B NWE, ESPON, INTERACT). Hinzu kommt, dass sich bei manchen Projektträgern (bspw. Universitäten) die Frage stellt, inwieweit sie die Ergebnisse in die Regionen tragen (können).

Grundsätzlich kann jedoch von einem wichtigen Beitrag der INTERREG-Umsetzung zu den NRP-Zielen gesprochen werden. In vielen Themenbereichen ist in Summe ein klarer Wirkungsbeitrag zur Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit zu erwarten. Viele Projekte sind zudem stark an Wertschöpfungsfragen ausgerichtet sind, in Folge sollen Wettbewerbsvorteile für die angesprochenen Betriebe geschaffen und in einem nächsten Schritt die Umsatzzahlen auf Betriebs- aber auch auf regionaler Ebene gesteigert werden. Gleichzeitig steht jedoch bei vielen INTERREG-Projekten unterschiedlichster Themenbereiche die Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Regionalwirtschaft und die Steigerung der Standortattraktivität des grenzüberschreitenden Verflechtungsraums im Mittelpunkt. Diese Ausrichtung trägt auf lange Sicht ebenfalls zur regionalen Wettbewerbsfähigkeit bei. Der Weg dorthin ist jedoch länger und teilweise auch indirekter als im Rahmen der NRP gefordert. Diese Projekte entsprechen somit nicht zur Gänze der NRP-Fokussierung auf einen klaren Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum der Regionen. Dennoch scheinen diese Projekte, ermöglicht durch die Flexibilität der kantonalen Mittel, in Summe wichtige Auswirkungen für die Entwicklung der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume zu haben. Dies unterstreicht, dass in grenzüberschreitenden Regionen im Vergleich zur kantonalen NRP-Umsetzung ein breiteres Verständnis und eine langfristige Sichtweise zum Erreichen der NRP-Ziele notwendig sein könnten.

Ein aktives Zusammenwirken zwischen der grenzüberschreitenden und der kantonalen NRP zur Sicherstellung einer gemeinsamen Zielerreichung findet bislang nicht statt. Gegenwärtig wird eine Kohärenz soweit sichergestellt, dass Doppelgleisigkeiten oder negative Wechselwirkungen vermieden und partielle Entsprechungen ermöglicht werden. Die Abstimmung verbleibt dabei meist auf einer formalen, teilweise gar redaktionellen Ebene. Potenzielle Synergien wurden bislang nicht aktiv aufgegriffen, wechselseitige Verstärkungen nicht explizit gesucht. Es gilt weiterhin, dass die Kantone und Regionen mit INTERREG und der NRP andere Zielsetzungen verfolgen und dementsprechend auch andere Erwartungen damit verbinden.

3 Vollzugsanalyse

Der Vollzug der Schweizer Beteiligung an den ETZ-Programmen kann auf eine mittlerweile fast zwanzigjährige Erfahrung aufbauen. Mit der Integration in die NRP haben sich jedoch der Gesetzesrahmen und in Folge die Vollzugsbedingungen deutlich verändert. Um weiterhin gesetzeskonform vorzugehen, waren Anpassungen notwendig zum Teil in den Strukturen vor allem aber in der Koordination und Kommunikation. Auf der anderen Seite musste das NRP-System so ausgerichtet werden, dass es seiner formalen Umsetzungsverantwortung für die ETZ-Beteiligung gerecht wurde.

3.1 ETZ-Programmabwicklung und –verwaltung im Rahmen der NRP

Bei der Programmabwicklung und –verwaltung auf Schweizer Seite ist zwischen den einzelnen ETZ-Programmen zu unterscheiden, da für die INTERREG IV-A und C Programme andere Bedingungen gelten als für die restlichen ETZ-Programme. Jedoch gilt für alle gleichermassen, dass sie über eingespielte und kompetente Strukturen verfügen, die es an die neuen Bedingungen anzupassen galt.

3.1.1 Die Strukturen der Programmabwicklung

Es wurden (und mussten) für eine formal richtige Abwicklung der ETZ-Beteiligung auf INTERREG Seite im Prinzip keine neuen Strukturen geschaffen werden. Der Vollzug der ETZ-Programme profitiert grossteils von eingespielten Strukturen und Prozessen. Auch auf personeller Ebene zeigt sich eine gewisse Kontinuität: eine überschaubare Anzahl von ExpertInnen ist mit der Programmabwicklung betraut, eine eingespielte Gruppe mit langjährigen Erfahrungen und grossem Know-How. In Folge heisst dies aber auch, dass mit den gleichen Strukturen und mit den gleichen Personen ein Paradigmenwechsel in der ETZ-Beteiligung vollzogen werden sollte. Dies stellt eine grosse Herausforderung dar. Gleichzeitig hat ein Festhalten an den vorhandenen Strukturen den Vorteil, dass ein grosser Erfahrungs- und Wissensschatz (auf individueller wie institutioneller Ebene) vorlag, der nicht mühsam erworben und aufgebaut werden musste.

Innerkantonal bedeutet die Beibehaltung der Strukturen von INTERREG III, dass die Verantwortungen für INTERREG und jene für die NRP in den meisten Kantonen strukturell nicht zusammenfallen. In 12 von den insgesamt 20 an INTERREG IV-A Programmen beteiligten Kantonen (AG, AI, AR, BE, BL, BS, NE, SG, SH, TG, VD, ZH) liegt die INTERREG Verantwortung ausserhalb der Volkswirtschaftsdepartemente wie zum Beispiel in den Staatskanzleien mit ihrer Zuständigkeit für die kantonale Aussenpolitik. In sechs Kantonen (GE, GR, JU, SO, TI, VS) sind sowohl INTERREG-Verantwortliche als auch die NRP-Fachstellen gemeinsam im Volkswirtschaftsdepartement, wobei dies zum Teil bereits vor der NRP in der Form organisiert war. In zwei Kantonen wird der INTERREG- und der NRP-Verantwortung in Personalunion nachgekommen (GL, FR). Die Integration von INTERREG in die NRP wurde somit auf Kantonsebene strukturell nicht nachvollzogen.

In Folge tragen in der Mehrzahl der beteiligten Kantone die Volkswirtschaftsdepartemente mit ihrer generellen NRP-Zuständigkeit die formale Verantwortung für Aktivitäten der Staatskanzleien. Wurde dies anfangs als grosses Problem wahrgenommen, hat man sich mit der Konstellation mittlerweile weitgehend arrangiert. Was bleibt sind rechtlich unsaubere Verantwortungskonstellationen, ein grösserer Abstimmungs- und Informationsaufwand über unterschiedliche Kantonsabteilungen hinweg sowie ein anderer Hintergrund der Programmabwicklung mit anderen Zielen und Argumenten. Auch können nun in diesem Fall zwei NRP-Bereiche in Ressourcenkonkurrenz zu einander treten. Dies alles trägt in Summe dazu bei, dass schlechte Bedingungen für ein (inhaltliches) Zusammenwachsen der beiden Bereiche INTERREG und NRP gegeben sind. Der zentrale Vorteil dieser strukturellen Lösung ist hingegen der bereits genannte Erhalt der Kompetenzen und Vorteile durch die Nähe zu den ausserpolitischen Aktivitäten und Netzwerken der Kantone.

Generell gilt, dass die **Rolle der Kantone** in der Programmabwicklung deutlich gestärkt ist⁶. Sie haben nun die formale Umsetzungsverantwortung, auch finanziell werden sie durch die Notwendigkeit zu kantonalen Äquivalenzleistungen stärker in die Verantwortung genommen. Dadurch fühlen sich die Kantone und ihre Fachstellen im Schnitt auch zuständig und zeigen grösseres Interesse. Insbesondere in Bezug auf die INTERREG IV-A Programme erwarten sie sich stärker als bisher einen konkreten Mehrwert, u.a. auch um ihr finanzielles Engagement zu rechtfertigen. Das kantonale Interesse an den anderen ETZ-Programmen ist im Schnitt deutlich niedriger.

Innerhalb der einzelnen Programme wurden insofern Veränderungen vorgenommen als zusätzlich zu den Koordinationsstellen (Regio Basiliensis, Netzwerkstelle Ostschweiz, Arc Jurassien) nun auch so genannte Lead-Kantone (SG, NE, BS/BL, TI) als Ansprechpartner nach aussen für das SECO zu programmspezifischen Fragen dienen. Im Prinzip ist diese Lösung als vorteilhaft einzustufen, insbesondere für Koordinations- und andere Vollzugsaufgaben. Die Mandatsvergabe an die Koordinationsstellen sowie die Finanzierung durch kantonale Äquivalenzmittel trugen wie bei INTERREG III zu einem intensiven Austausch zwischen den Kantonen bei.

Zwischen den ETZ-Programmen ist nur wenig Austausch und Kontakt festzustellen. Dies hat im Vergleich zu INTERREG III deutlich abgenommen. Neben dem Wegfallen einer nationalen Austauschplattform spielt hier auch die Fragmentierung der ETZ-Programme auf unterschiedliche Ausrichtungen der NRP mit divergierenden Bedingungen eine Rolle. So gelten für INTERREG IV-B, URBACT und ESPON im Rahmen der Ausrichtung 2 der NRP andere Umsetzungsbedingungen als für die INTERREG IV-A und C-Programme, die formal einen integralen Teil der kantonalen Umsetzungsprogramme bilden. Mit den unterschiedlichen Umsetzungsbedingungen sind auch unterschiedliche Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten von NRP-Seite verbunden. So besteht bei den Programmen in Ausrichtung 2 für das SECO die Herausforderung, seine Steuerungs- und Informationsansprüche zu definieren und abzugrenzen. Bei INTERREG IV A und C sind die Rollen zwischen SECO und Kantonen besser geklärt. Die Aufteilung der ETZ-Verantwortungen ohne gemeinsames Dach schwächt die Kommunikation untereinander sowie die Wahrnehmung und Position nach aussen. Bei der kantonalen NRP sichern entsprechende Gremien sowie regionsuisse den Austausch untereinander, dies ist bei den ETZ-Programmen bislang noch nicht in dem Masse gegeben.

3.1.2 Abwicklungsprozesse und bürokratische Anforderungen

Um die Strukturen angesichts der geänderten Abwicklungsbedingungen im Rahmen der NRP aufrechterhalten zu können, waren partielle Anpassungen in den Prozessen notwendig. Diese betreffen vor allem die programminternen Abwicklungsprozesse sowohl im Zuge der **Programmierung** (insbes. Diskussionen rund um die kantonalen Äquivalenzmittel) als auch im Zuge der Programmabwicklung mit den Verfahren zur Projektgenehmigung und -verwaltung. Um die Abstimmung zwischen den beteiligten Kantonen sicherzustellen, wurden die Verfahren länger. Dies wird insbesondere bei den Prozessen zur **Projektgenehmigung** spürbar, wo auf Schweizer Seite vorab Klärungsbedarf besteht und Stellungnahmen eingeholt werden müssen. Dies ist insbesondere notwendig, um die Lead-Kantone / Institutionen mit einem entsprechenden Mandat in die Entscheidungsgremien des Gesamtprogramms zu schicken. Werden dann Änderungen vorgenommen, müssen die Schweizer Vertreter wiederum erst neue Stellungnahmen der Kantone einholen. Diese Verzögerungen fallen direkt auf die Projektträger zurück, werden aber auch von den europäischen Partnern mit gewissem Unverständnis wahrgenommen. Gleichzeitig führt dies dazu, dass sich die Kommunikation und auch die Information der Kantone über die Programmumsetzung verbessert.

⁶ Dies erfüllt unter anderem auch eine der zentralen Forderungen der Schlussevaluierung von INTERREG III in der Schweiz (Schnell et al. 2006).

Insgesamt gilt, dass INTERREG als relativ **bürokratisches Programm** wahrgenommen wird, das einen deutlichen administrativen Aufwand mit sich bringt. Ein Grossteil dieses Aufwands basiert auf Vorgaben der Europäischen Kommission, die Schweiz konnte hier lange mit einer schlanken Programmverwaltung und deutlich geringerer Bürokratie punkten. Auf Schweizer Seite war der Aufwand zu einem grossen Teil davon abhängig, inwieweit man eine Abgrenzung zu den europäischen Partnern vorgenommen hat (bspw. getrennte Kassen und dadurch einfachere Abrechnungsverfahren). Durch die Integration in die NRP ist auf Schweizer Seite der administrative Aufwand für INTERREG gestiegen, weil nun auch NRP-Formalia zu erfüllen sind. Dies betrifft einerseits die erwähnten Prozesse mit den beteiligten Kantonen, andererseits aber auch die Überprüfung der NRP-Konformität und Klärung der Finanzierungsfrage (Anteil Bundesmittel) sowie die gesamten Dokumentationsprozesse der kantonalen NRP, die nun auch für die kantonalen INTERREG-Aktivitäten zu erstellen sind. Der Grossteil dieses administrativen Mehraufwands konnte bislang durch die programmverantwortlichen Stellen abgefangen werden.

Dennoch sind auch die **Projektträger** mit steigenden Anforderungen konfrontiert. In einigen Programmen wird die Tendenz ausgemacht, dass sich insbesondere kleinere Projektträger von den INTERREG Förderungen abwenden. Diese Entwicklung konnte auch durch die Einführung der Kleinprojektfonds in einigen der INTERREG IV-A Programmen nicht aufgehalten werden. Zum Teil wird noch ein weiteres Resultat steigender bürokratischer Anforderungen beobachtet: dass sich auf Schweizer Seite die wachsenden Partnerschaften reduzieren und sich ein übersichtlicher Kreis an Projektträgern pro Programm festigt. Diese Institutionen (Intermediäre, Universitäten, Fachhochschulen) weisen gute Kenntnisse bei der Einwerbung von und im Umgang mit INTERREG-Fördermitteln auf. Sie sind zudem gross und erfahren genug, um sich auch rasch an neue Bedingungen anzupassen. Damit sichern sie eine gute Ausschöpfung. Gleichzeitig ist jedoch unklar, inwieweit diese Projektträger einerseits als wichtige Multiplikatoren wirken und anderen Partnern durch ihre Aktivität als Lead-Partner die Teilnahme ermöglichen oder andererseits inwieweit ihre starke Präsenz auf Kosten anderer potenzieller Akteure (KMU) geht.

3.1.3 Sicherstellung der NRP-Konformität

Um die geforderte Kohärenz zwischen den INTERREG IV-A und -B Programmen mit der NRP sicherzustellen, wurden von den Programmverwaltungen Raster zur Bewertung von Projektanträgen eingefordert. Diese sollen transparent die NRP-Konformität belegen. Diese Raster unterscheiden sich sowohl im Hinblick auf ihre Kriterien als auch in ihrem Detaillierungsgrad. Während in den INTERREG IV-A Programmen Oberrhein und ABH ausgereifte Raster mit gewichteten Kriterien verwendet werden, sind die Raster in den INTERREG IV-A Programmen Italien – Schweiz und Frankreich – Schweiz sowie in den INTERREG IV-B Programmen weniger detailliert gehalten. Zudem stützen sich alle Lead-Kantone bei der Bewertung auch auf NRP-Kriterien, zum Teil mittels Abstimmungsraster (Italien – Schweiz, Frankreich – Schweiz) (Kollbrunner 2011). Diese Erfassung der NRP-Konformität ist im Prinzip keine Besonderheit der ETZ-Programme, sondern muss auch für kantonale Projektanträge durchgeführt werden. Auch dort finden sich grosse Unterschiede zwischen den Kantonen.

Rückblickend muss allerdings festgestellt werden, dass gemäss Interviewpartner die Raster für die NRP-Konformität der INTERREG-Projekte keine aktive Rolle im Genehmigungsprozess spielten. Sie dienten weniger als inhaltliches Selektionskriterium von Projekten, sondern insbesondere zur Klärung der Finanzierungsfrage. Da die Bundesmittel NRP-konformen Projekten vorbehalten sind, wurde durch die Raster nicht allein die Frage beantwortet, ob ein Projekt NRP-konform war, sondern auch in welchem Grad. Letzteres war für die Programme insofern von Bedeutung, als sie damit die prozentuale Beteiligung von Bundesfördermitteln und kantonalen Fördermitteln festlegen konnten.

Die Verwendung der kantonalen Äquivalenzmittel entsprach der Intention des SECO: die Bundesmittel wurden in Summe für die NRP-konformen Projekte verwendet, die kantonalen Mittel wurden ge-

nutzt, um weniger NRP-konforme Themen abzudecken. In Folge wurde bislang kein Projekt formal aus dem Grund einer negativen NRP-Konformität abgelehnt, diese wurde zudem bereits im Vorfeld bei den Beratungen berücksichtigt. Projekte, die gewünscht und als wichtig erachtet werden, wurden weiterhin gefördert, unabhängig von der jeweiligen NRP-Konformität. Gegenwärtig sind allerdings in einigen Programmen die kantonalen Mittel weitgehend ausgeschöpft, hier wird die NRP-Konformität nun in der Abschlussphase der Förderperiode wahrscheinlich eine andere Bedeutung erfahren.

3.1.4 Zeitliche Diskrepanz zwischen der Förderperiode der EU und der NRP

Die unterschiedlichen Förderperioden von EU-Seite und der Schweizer NRP werden als eines der zentralen Vollzugsprobleme wahrgenommen. Die Schweizer Ausrichtung der NRP auf die Legislaturperiode und ihr dementsprechender vier- bzw. achtjähriger Rhythmus läuft quer zu den siebenjährigen Förderperioden der Europäischen Union. Das führte bereits beim Inkrafttreten der NRP dazu, dass die ETZ-Programme und die darauf aufbauenden Schweizer Verpflichtungen bereits beschlossen und rechtsverbindlich waren. Aber auch während der Programmlaufzeiten bedingen die unterschiedlichen Kalender Probleme: So ist ein Berichtswesen die Folge, das quer zu den Zeiträumen von INTERREG liegt. Auch mussten beispielsweise bei der Definition der neuen kantonalen Umsetzungsprogramme 2012-2015 bereits die kommenden Schwerpunkte für die INTERREG-Beteiligung des Kantons dargelegt werden, während die inhaltlichen Verpflichtungen für INTERREG weiterliefen.

An Relevanz gewinnen die zeitlichen Divergenzen jedoch vor allem bei der Programmierung der kommenden ETZ-Programme für die Periode 2014-2020. Hier müssen die Schweizer Partner unter teilweise noch unsicheren Rahmenbedingungen die Programme mitgestalten sowie ihre Beteiligungen konkretisieren. Unsicherheiten bestehen sowohl inhaltlich in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung des kommenden Mehrjahresprogramms der NRP ab 2016 als auch finanziell, weil bis auf eine Aussage des SECO, dass das Budget für INTERREG V - falls die Teilnahme in der NRP verbleibt - demjenigen von INTERREG IV entsprechen wird, noch keine definitiven Budgetdaten vorliegen. Diese Situation wird von den Beteiligten als problematisch wahrgenommen. In dieser Hinsicht sind einige Akteure bereits aktiv geworden (bspw. Brief des Volkswirtschaftsdepartements des Kantons St. Gallen an die Konferenz der Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 13. Dezember 2010) und es wurden (Not-)Lösungen versucht. Bezüglich der inhaltlichen Koordination zwischen INTERREG und der NRP entsteht für die Kantone somit für die Förderperiode V die gleiche Problematik, wie bei der Förderperiode IV.

3.2 Finanzierung der ETZ-Beteiligung der Schweiz

Das Ungleichgewicht zwischen der Schweizer Seite und den EU-Partnern in Bezug auf die finanzielle Ausstattung der INTERREG-Teilnahme ist bereits ein langjähriger Diskussionspunkt. Von INTERREG III auf INTERREG IV erhöhten sich auf Schweizer Seite durch die Einbindung kantonalen Mittel die insgesamt für die ETZ-Beteiligung zur Verfügung stehenden Fördermittel. Allerdings stockte die EU ihre Mittel für die ETZ-Programme ebenfalls deutlich auf, so dass Diskrepanzen bestehen blieben. Gleichzeitig sind diese Diskrepanzen nicht immer so deutlich, wie gerne kommuniziert wird – insbesondere wenn man den teilweise gebiets- und bevölkerungsmässig überschaubaren Anteil der Schweiz an den Gesamtprogrammen mitdenkt.

Tabelle 5: Übersicht über die Finanzmittel der INTERREG IV-A Programme mit Schweizer Beteiligung

Programm	Gesamtetat	EFRE-Förderung	Schweizer Budget	davon Bundesförderung	davon kantonale Mittel
ABH	39.8 Mio EUR	23.9 Mio EUR	12.16 Mio CHF	6.13 Mio CHF	6.13 Mio CHF
F-CH	90 Mio EUR	55 Mio EUR	23.38 Mio CHF	10.62 Mio CHF	12.76 Mio CHF
I-CH	92 Mio EUR	69 Mio EUR	14.4 Mio CHF	7.2 Mio CHF	7.2 Mio CHF
OR	132 Mio EUR	67 Mio EUR	11.8 Mio CHF	5.9 Mio CHF	5.9 Mio CHF

Quelle: Eigene Zusammenstellung gemäss Programmdokumente und DSRE (2012).

Hinzu kam allerdings, dass die Schweizer Partner aufgrund des NRP-Förderregimes nicht nur weniger Mittel haben, sondern diese nicht mehr in der gleichen Flexibilität wie die EU-Programmpartner einsetzen können. Diese Bedingung verschärfte die Sonderposition der Schweiz. In einigen Programmen nehmen die Programmverantwortlichen in Folge eine Tendenz wahr, dass die Schweizer Partner zunehmend als Junior Partner gesehen werden. In anderen Programmen wird eine variable Beteiligung der Schweiz je nach Themenbereich als unproblematisch wahrgenommen. Auch auf Projektebene wurde darauf hingewiesen, dass es in vielen Projekten durchaus akzeptiert ist, dass Schweizer Partner ihre niedrigere Mittelausstattung mit Know-How kompensieren (v.a. Programm I-CH).

Aller Voraussicht nach wird sich die Fragestellung des finanziellen Ungleichgewichts mit der Förderperiode 2014-2020 verschärfen, auf EU-Seite sehen die Vorschläge der Kommission eine Aufstockung des ETZ-Budgets um 30% oder mehr vor⁷. Dementsprechend übt die Europäische Kommission steigenden Druck auf die Schweiz aus. Im Juli dieses Jahres fanden Gespräche zwischen Vertretern der Europäischen Kommission und Bundesvertretern der Schweiz⁸ statt, um die diesbezüglichen Standpunkte auszuloten. Dabei zeigte sich einmal mehr, dass das föderalistische Schweizer System für Ausenstehende oftmals schwer zu verstehen ist. Eine Übersicht, was in der Schweiz insgesamt an Geldern in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit fliesst, ist selbst schweizintern nicht gegeben. Hier kommt zum Tragen, dass viele Kantone jene INTERREG-Projekte, die von keiner Bundesförderung profitieren, nicht standardisiert in der INTERREG/NRP-Berichterstattung kommunizieren. Gerade im Infrastrukturbereich fließen in vielen Kantonen und beim Bund grosse Summen in grenzüberschreitende (INTERREG-)Projekte. Das SECO versuchte in einem Bericht an die Europäische Union diesbezüglich mehr Klarheit zu schaffen und aufzuzeigen, dass die Bundesmittel für INTERREG nur einen Posten von mehreren darstellen und dass insbesondere die kantonalen Investitionen in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in ihrer Gesamtheit deutlich höher ausfallen als von der Europäischen Union bisher zur Kenntnis genommen wurde (DSRE 2012).

Generell ist festzustellen, dass bislang wenig aktive Versuche der einzelnen Programme unternommen wurden, durch strategische Projekte weitere (Förder-)Mittel insbesondere für INTERREG IV-A zu mobilisieren. Eine weitere Ko-Finanzierung wäre durchaus erwünscht und wird in einigen Programmen von kantonaler Ebene auch bewusst eingefordert (vgl. Bedingung im Oberrhein-Programm dass die thematisch angesprochenen Fachstellen die Projekte kofinanzieren). Allerdings zeigt sich hier auch die Schwierigkeit, dass viele Kantone und ihre Fachstellen finanzielle Engpässe und dementsprechend wenig Spielraum haben, sich an weiteren, nicht in ihren Budgetplanungen enthaltenen Projekten zu beteiligen.

⁷ Das ETZ-Budget ist abhängig vom mehrjährigen Finanzrahmen der EU. Dieser ist für die Periode 2014-2020 noch nicht beschlossen. Der EU-Rat konnte am 8. Februar 2013 eine Einigung erzielen. Dabei hat er ein in absoluten Zahlen leicht erhöhtes ETZ-Budget beschlossen. Das Budget muss allerdings noch vom Europäischen Parlament genehmigt werden.

⁸ INTERREG-Koordinatoren waren als Beobachter eingeladen.

3.3 Horizontale und vertikale Koordination und Kommunikation

Die Integration von INTERREG in die NRP veränderte sowohl die horizontale als auch die vertikale Koordination und Kommunikation. Horizontal wurde der Abstimmungsbedarf deutlich erhöht insbesondere zwischen den NRP- und den INTERREG-Zuständigen, vertikal mit dem SECO hingegen ging die Kommunikation deutlich zurück.

3.3.1 Horizontaler Kommunikations- und Abstimmungsbedarf

Auf horizontaler Ebene vergrösserte sich mit der Einbindung der INTERREG IV-A Beteiligung in die kantonale NRP-Umsetzung der **innerkantonale** Abstimmungs- und Koordinationsaufwand. Erstens gilt es, den Austausch zwischen den NRP-Fachstellen und den INTERREG-Verantwortlichen der Kantone sicherzustellen. Dieser Austausch ist in den meisten Kantonen gegeben, ist aber oft nicht institutionalisiert, findet somit gemäss Interviewpartner anlassbezogen und personenabhängig statt. Doch er wird als ausreichend wahrgenommen, um dem Mindestmass einer formalen Abstimmung der beiden Förderschienen zu genügen. Weitreichendere Informationen, zu einzelnen Projekten beispielsweise, werden selten kommuniziert. In Bezug auf konkrete Projekte nimmt die NRP-Fachstelle die gleiche Position ein wie andere sektorale Fachstellen der Kantone. Um die Verwendung der kantonalen Äquivalenzmittel zu legitimieren, werden Stellungnahmen der von den geplanten Projekten inhaltlich angesprochenen Fachstellen eingeholt. Dieser Austausch hat sich in den vergangenen vier Jahren aufgrund der höheren kantonalen Fördermittel in vielen Kantonen intensiviert⁹. Durch die eingeholten fachtechnischen Bewertungen konnte die Qualität der Projekte im Schnitt verbessert werden. Gleichzeitig trug der intensivere Austausch zu einer Einbindung der INTERREG-Projekte in den fachspezifischen Zusammenhang bei und schuf eine grössere Aufmerksamkeit für die grenzüberschreitende Dimension.

Auch zwischen den beteiligten Kantonen innerhalb eines Programmes ist durch die NRP der Kommunikationsaufwand deutlich angewachsen. Hier besteht bereits während der Programmierung grosser Abstimmungsbedarf, insbesondere zur Finanzierungsfrage, aber auch während der Programmaufzeit gilt es sich zu vielfältigen (Projekt-)Fragen auszutauschen. Die Lead-Kantone nehmen hierbei eine wichtige Koordinationsfunktion ein. Zwischen den verschiedenen ETZ-Programmen hingegen findet sich innerhalb der Schweiz gegenwärtig so gut wie keine (institutionalisierte) Form der Kommunikation. Die frühere nationale Plattform für einen Austausch findet nicht mehr statt, obwohl von vielen INTERREG-Verantwortlichen ein diesbezüglicher Bedarf gesehen würde und der Wille dazu vorhanden wäre. Und auch zwischen den INTERREG- und den NRP-Umsetzungsprogrammen besteht wenig Kommunikation, infolgedessen werden die Möglichkeiten voneinander zu lernen bislang wenig bis gar nicht genutzt. Dies würde eigentlich in den Aufgabenbereich von *regiosuisse* fallen. Doch gegenwärtig werden seitens der INTERREG-Verantwortlichen wenig *regiosuisse*-Aktivitäten für den grenzüberschreitenden NRP-Bereich wahrgenommen. Andererseits bringen sich auch die INTERREG Vertreter nur in sehr überschaubarem Masse in deren Angebote ein.

3.3.2 Zur vertikalen Kommunikation mit dem SECO

Da die INTERREG-IV-A Programme nun Teil der kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme sind, bestehen formal keine Kommunikationsnotwendigkeiten mit dem SECO. In der Botschaft zur NRP ist explizit festgehalten, dass das SECO über einen einzigen Ansprechpartner pro Kanton verfügt. Dies verhindert, dass das SECO mit unterschiedlichen Stellen im Kanton in Austausch steht und letztendlich eine Koordinationsfunktion für kantonsinterne Fragen übernehmen müsste. Seine Ansprechpart-

⁹ Dies erfüllt eine der zentralen Forderungen der Schlussevaluation von INTERREG III in der Schweiz (Schnell et al. 2006).

ner sind gemäss den formalen Vorgaben die NRP-Fachstellen. Zum Teil besteht mit den INTERREG-Verantwortlichen der Lead-Kantone Kontakt (Teilnahme an den Jahresgesprächen), alle anderen INTERREG-Verantwortlichen haben formal keinen direkten Austausch mehr mit dem SECO. Jede Information geht damit über die NRP-Fachstelle. Dies wird seitens der INTERREG-Verantwortlichen als nicht ausreichend empfunden. Zusätzlich führt der indirekte Austausch zu unnötigen Reibungsverlusten und Informationsproblemen. Allerdings fand ein informeller, anlassbezogener Austausch zwischen der für INTERREG zuständigen Stelle des SECO und den verschiedenen INTERREG-Verantwortlichen der Kantone bzw. der INTERREG-Koordinationsstellen statt, der diese Nachteile zum Teil ausgleichen konnte.

Auch auf institutioneller Ebene sehen sich die INTERREG-Verantwortlichen nicht ausreichend repräsentiert: gegenwärtig ist in der Fachstellenkonferenz ein INTERREG-Vertreter, in der Arbeitsgruppe 2016+ ist ebenfalls nur ein INTERREG-Vertreter. Dies ist sicherlich direkte Folge der gewählten kantonsinternen Strukturen. Dennoch scheint die Repräsentanz der grenzüberschreitenden NRP in den NRP Gremien angesichts ihres Umsetzungsgewichts sowie der Tatsache, dass die Grenzregionen vom Gesetz als eine der drei Zielgebiete der NRP definiert sind, durchaus unterproportional. In der Wahrnehmung der INTERREG-Verantwortlichen bekam INTERREG in der vertikalen Kommunikation eine Art Beiwerkcharakter, der die Beziehungen belastete. Hier scheint, dass der Rückzug des SECO auf seine strategische Rolle und der Verzicht auf eine breitere Kommunikation sich nachteilig auf das Miteinander auswirkten. Angesichts der weitreichenden Umstellung wäre insbesondere zu Beginn der gemeinsamen Umsetzung von INTERREG und der NRP ein intensiverer Austausch wahrscheinlich hilfreich gewesen, um gegenseitiges Verständnis auf- und Vorbehalte abzubauen.

3.3.3 Zur Kommunikation nach aussen

Bei der Kommunikation nach aussen zeigten sich in den vergangenen fünf Jahren ebenfalls einige Herausforderungen. Generell wird die Kommunikation von INTERREG gegenwärtig als schwierig eingestuft, da dies stets über die NRP erfolgen muss, deren Profil ebenfalls schwer zu fassen ist. Dadurch wird die Kommunikation deutlich komplexer und verliert an Prägnanz. In Folge hat die Sichtbarkeit von INTERREG im Vergleich zu den vorhergehenden Förderperioden gelitten. Für potenzielle Projektträger und in den Grenzkantonen ist INTERREG durchaus weiterhin eine „Marke“. Aber um sich politischen Rückhalt zu sichern, bräuchte es eine grössere Sichtbarkeit und Präsenz in der breiten Öffentlichkeit. Das ist auch schwierig, weil INTERREG-Projekte - aufgrund der begrenzten Programmmittel - oft wenig „spektakulär“ sind, nicht unbedingt eine grosse Öffentlichkeit davon profitiert und sie dementsprechend nicht breit in den Medien besprochen werden.

Die Probleme in der Kommunikation nach aussen sind jedoch nicht allein auf Schwächen in der Promotionsarbeit der einzelnen Programme zurückzuführen. Vielmehr könnte hier auch eine stärkere Rolle des Bundes sinnvoll erscheinen. Diese Situation ist vergleichbar mit manchen Diskussionen zur kantonalen NRP, bei der ebenfalls - ergänzend zur kantonalen Kommunikationsarbeit - zu bestimmten Fragen eine aktive Informationsarbeit des Bundes gewünscht wird. Demgemäss wird der ARE Newsletter von den kantonalen INTERREG-Verantwortlichen als sehr hilfreich angesehen, weil in der Kommunikation nach aussen oftmals ein nationaler umfassender Blick auf die INTERREG-Beteiligung der Schweiz hilfreicher ist als programm- und kantonsspezifische Informationen. Auch wird in den INTERREG IV-A Programmen durchaus die Wahrnehmung gemacht, dass - ungeachtet der formalen Zuständigkeiten in der Schweiz - von den europäischen Partnern der Wunsch nach einer Präsenz der Bundesebene besteht und die Zurückhaltung als Zeichen für eine fehlende gegenseitige Wertschätzung angesehen werden kann.

3.4 Fazit der Vollzugsanalyse

Zwischen den ETZ-Programmen bestehen grosse Differenzen im Vollzug, da INTERREG-IV-A und IV-C in der Ausrichtung 1, INTERREG IV-B, ESPON und URBACT hingegen in der Ausrichtung 2 sind. In Folge weisen die Programme unterschiedliche Umsetzungsbedingungen auf. Diese Fragmentierung der INTERREG Beteiligung und der ETZ-Verantwortungen ohne gemeinsames Dach schwächt die Kommunikation untereinander sowie die Wahrnehmung und Position nach aussen.

Die Umsetzungsstrukturen für die INTERREG-Beteiligung wurden nur in einzelnen Kantonen an das geänderte Förderregime im Rahmen der NRP angepasst, in den meisten Kantonen wurden sie so beibehalten wie in INTERREG III. Da die INTERREG-Verantwortlichkeiten in mehr als der Hälfte aller INTERREG IV-A Kantone ausserhalb der Volkswirtschaftsdepartements liegen, sind unsaubere rechtliche Konstellationen von Verantwortungen die Folge. Gleichzeitig wird der Abstimmungsbedarf erhöht und das Miteinander von INTERREG und der NRP erschwert. Allerdings konnten auf diese Weise die Erfahrungen und die Kompetenzen der vergangenen Förderperioden aufrechterhalten werden. Zwischen den INTERREG-Verantwortlichen und den NRP-Fachstellen findet sich in den meisten Kantonen kein institutionalisierter Austausch, sondern eine personenabhängige, anlassbezogene Kommunikation. Im Prinzip hat die NRP-Fachstelle für die INTERREG-Abwicklung die gleiche Funktion inne wie andere kantonale Fachstellen.

Die Kantone stehen strukturell und finanziell stärker in der Verantwortung und fühlen sich dadurch auch zuständig. Ihr Interesse – insbesondere für INTERREG IV-A – ist gestiegen. Zwischen den beteiligten Kantonen nehmen die Lead-Kantone eine wichtige Koordinationsfunktion wahr, diese übernehmen auch den Grossteil der Vollzugsaufgaben der INTERREG IV-A Programmbeteiligung. Die Mandatsvergabe an die Koordinationsstellen (Lead-Kantone) und die Finanzierung durch kantonale Äquivalenzmittel führte zu einem intensiven Austausch zwischen den Kantonen und innerhalb der Kantone. Insgesamt stieg aber nicht nur der Abstimmungsaufwand, sondern auch die administrativen Anforderungen nahmen zu. Dies führte zu längeren Prozessen und mehr Bürokratie.

Die Bundesmittel blieben den NRP-konformen Projekten vorbehalten. Die kantonalen Äquivalenzmittel wurden dazu genutzt, weniger NRP-konforme Themen der Programmgebiete abzudecken. Auch Variationen in den Fördersätzen in Abhängigkeit der NRP-Konformität wurden gewählt, um die Bundesmittel NRP-konform einzusetzen, wobei sich bei der Interpretation der NRP-Konformität deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen zeigten, vergleichbar zu den Diskussionen im Rahmen der kantonalen NRP. Formal wurden bisher keine Projekte aus Gründen einer zu geringen bis fehlenden NRP-Konformität abgelehnt. Die Raster und Checklisten zur Erfassung der NRP-Konformität der beantragten Projekte dienten somit weniger zur inhaltlichen Selektion, sondern als Entscheidungshilfe bei der Finanzierungsfrage. Allerdings kamen viele Projekte, die nicht NRP-konform waren, nicht bis zum formalen Genehmigungsprozess. Information über die NRP-Erfordernisse wurden bereits vorab in den (informellen) Informationsgesprächen gestreut, in Folge wurden von den Projektträgern entweder entsprechende Anpassungen der Projekte vorgenommen oder von einer Antragstellung abgesehen.

Das Thema des finanziellen Ungleichgewichts zwischen der Schweizer Bundesförderung im Vergleich zur EFRE-Förderung der europäischen Partner gewann an Brisanz in den Diskussionen mit der Europäischen Kommission. Obwohl die Kantone stärker finanziell beteiligt sind, haben die Schweizer Partner weiterhin weniger Geld zur Verfügung als ihre europäischen Partner und können dieses aufgrund der NRP-Förderkriterien nicht flexibel einsetzen. Zudem wurde das Schweizer System für Ausstehende schwieriger zu verstehen und zu durchschauen, was das Verständnis schmälert. Das fi-

nanzielle Ungleichgewicht wird sich voraussichtlich in INTERREG V verschärfen, da die Vorschläge der Europäischen Kommission eine weitere Aufstockung der ETZ-Förderung vorsehen¹⁰.

Die zeitlichen Divergenzen zwischen den Schweizer und den EU-Förderperioden bringen grosse Probleme mit sich, die sich insbesondere in der gegenwärtigen Phase der Neuprogrammierung bemerkbar machen. Denn nun müssen die Schweizer Partner mit grossen Planungsunsicherheiten (inhaltlich, finanziell und rechtlich) die neuen Programme mitgestalten und die Schweizer Beteiligung sichern. Während der bisherigen Programmlaufzeit von INTERREG waren die Probleme, die auf die unterschiedlichen Kalender zurückzuführen sind, überschaubar und traten zum Teil in Form von bürokratischen Mehraufwänden auf (Berichtswesen, Mitarbeit an den neuen UP etc.).

Während sich die horizontale Kommunikation innerhalb und zwischen den Kantonen eines Programms intensivierte, ging die vertikale Kommunikation zurück. Formal bestehen keinerlei Verbindungen zwischen den INTERREG-Verantwortlichen und dem SECO. Informell finden sich Kommunikationsmöglichkeiten, wie beispielsweise mit den INTERREG-Programmverantwortlichen. Ansonsten läuft die Kommunikation zwischen INTERREG-Umsetzung und dem SECO ausschliesslich indirekt über die NRP-Fachstellen der Kantone. Dies führte zu Reibungsverlusten und Informationsproblemen und wirkte sich nachteilig auf die Stimmung aus. Zudem INTERREG auch institutionell in den NRP-Gremien nur wenig repräsentiert ist.

¹⁰ Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist das genaue Budget der Europäischen Union noch umstritten, der Finanzhaushalt für die kommende Förderperiode konnte bislang aufgrund divergierender Standpunkte der Mitgliedstaaten nicht beschlossen werden.

4 Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung

In den vergangenen fünf Jahren seit der Integration von INTERREG in die NRP haben die Diskussionen nicht nachgelassen. Im Zentrum der Auseinandersetzungen stand stets die Frage, ob diese Lösung für beide Seiten sinnvoll und insgesamt der optimale Weg sei. Dabei haben sich relativ klare Fronten gebildet: auf der einen Seite nehmen INTERREG Vertreter fast geschlossen eine NRP-kritische Haltung ein, auf der anderen Seite findet sich eine tendenziell INTERREG skeptische Haltung seitens des SECO und dazwischen ist eine Indifferenz bei den kantonalen NRP-Vertretern auszumachen. Verschiedene Vorstösse in den letzten beiden Jahren (Arbeitsgruppe NRP-INTERREG im Auftrag der NRP-Fachstellenkonferenz, Motion im Ständerat von Stefan Engler im März 2012, Postulat im Ständerat von Filippo Lombardi im September 2012) haben nun dazu beigetragen, die Integration noch einmal in ihren Grundsätzen in Frage zu stellen. Aus diesem Grund war es Aufgabe der vorliegenden Evaluation, auf Basis der in der Bilanz gewonnenen Erkenntnisse die möglichen Varianten einer zukünftigen ETZ-Beteiligung der Schweiz und deren Vor- und Nachteile¹¹ zu sichten.

4.1 Die Ausgangspunkte für eine Reform

Eine Reform der gegenwärtigen Bedingungen stellt eine Reaktion dar auf bestimmte Herausforderungen. Diese sind auf der einen Seite durch die Erfahrungen der vergangenen vier Jahre der gemeinsamen Umsetzung von INTERREG und der NRP klar gegeben. Hier soll die Reform Probleme des Zusammenwirkens reduzieren und vorteilhafte Entwicklungen bewahren. Auf der anderen Seite bewegt sich eine Reform immer in einem bestimmten Umfeld, das ebenfalls Bedingungen formuliert, denen es zu entsprechen gilt. Zuletzt soll jede Veränderung eine Optimierung in eine bestimmte Richtung bringen. Sie soll dazu beitragen, bestimmte Ziele zu erreichen. Neben der Lösungskapazität zu den Fragen aus der Bilanz, den Entsprechungen mit den Umfeldbedingungen kann somit noch der Zielerreichungsgrad als Bewertungskriterium für die Varianten herangezogen werden.

4.1.1 Ansatzpunkte aus der Bilanz

Jede derart weitreichende Umstellung eines Fördersystems, wie die Integration des seit vielen Jahren bestehenden und in den letzten Förderperioden unabhängig agierenden Förderprogramms INTERREG in das neue und noch mit vielen Fragen behaftete System der NRP, bringt Konflikte mit sich. Grundsätzlich sollen derartige Konflikte kein Grund sein, Veränderungen und Verbesserungen zu scheuen. Wichtig ist, dass zwischen den normalen Umstellungsproblemen auf der einen Seite und tiefergehenden Unvereinbarkeiten oder Reibungspunkten auf der anderen Seite differenziert wird.

Die Bilanz zu den vergangenen Jahren der gemeinsamen Umsetzung von INTERREG und der NRP konnte keine komplette Inkompatibilität, für die sich keine Lösungsmöglichkeit anbot, ausmachen. Sowohl INTERREG als auch die NRP konnten im Prinzip gemeinsam gut umgesetzt werden (Output und Outcome). Dennoch bestätigte die Bilanz tiefergehenden Probleme, die durch die Integration begründet sind und die in Folge die Umsetzung von INTERREG und damit die Erreichung der NRP-Ziele in den Grenzregionen beeinträchtigten. Die Umsetzung der kantonalen NRP wurde davon primär nicht berührt. Wenngleich auch ihr durch ein ungenügendes Zusammenspiel eventuell positive Entwicklungsimpulse entgangen sind. Diese Probleme der gemeinsamen Umsetzung stellen in Folge

¹¹ Die Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten sind meist nicht auf Basis harter Fakten zu begründen. Die Evaluation bewegt sich aus diesem Grund in den folgenden Ausführungen oft im Bereich qualitativer Einschätzungen. In der Erfassung der spezifischen Charakteristika der Varianten waren die Evaluatoren zudem auf subjektive und teils politische Erfahrungen und Sichtweisen angewiesen. Durch Interviews und die Online-Reflexion wurde versucht, diesbezüglich möglichst breit Meinungen einzuholen.

den Nutzen und Vorteile der Integration im Vergleich zu den Kosten/Aufwänden in Frage und damit die Sinnhaftigkeit der aktuellen Lösung. Eine Veränderung der gegenwärtigen Bedingungen muss somit bei diesen problematischen Punkten ansetzen und zu deren Optimierung beitragen. In der folgenden Tabelle sind die zentralen Probleme benannt – ohne dabei all die anderen zuvor genannten Herausforderungen in den Kapiteln der Wirkungs- und der Vollzugsanalyse ausser Acht zu lassen.

Tabelle 6: Die Baustellen im Zusammenspiel von INTERREG und der NRP mit Optimierungsbedarf

Wirkungsebene	
Unterschiedliche Themenpaletten zwischen INTERREG IV-A und der NRP	Mit der aktuellen Themenpalette der Ausrichtung 1 der NRP können (i) nicht alle Anforderungen einer erfolgreichen Regionalentwicklung in den grenzüberschreitenden Verflechtungsräume und (ii) die regionsspezifisch identifizierten Schwerpunktsetzungen der INTERREG-Programme abgedeckt werden. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfordert in vielerlei Hinsicht noch die Bearbeitung weiterer Themenstellungen (insbes. im Bereich der weichen Standortfaktoren) um eine anhaltende Basis für wachstumsorientierte Massnahmen zu legen und damit auf lange Sicht zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit beizutragen. Die Flexibilität der kantonalen Äquivalenzmittel wird bereits intensiv genutzt.
Unterschiedliche Fokussierung von INTERREG und der NRP	Die NRP legt einen klaren Fokus auf regionales Wirtschaftswachstum durch Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Stärkung der Exportkapazitäten der ansässigen Unternehmen. Mit dieser Fokussierung ist sie der EU einen Schritt voraus. Auf INTERREG Seite konnte trotz der Bestrebungen der Europäischen Kommission bislang keine Fokussierung durchgesetzt werden. Für die kommende Periode sieht die Europäische Kommission nun ebenfalls eine Reduktion der Themen vor, die pro INTERREG-Programm gefördert werden sollen. Dies ist grundsätzlich begrüssenswert. Allerdings sollte diese Fokussierung in den Programmen gemeinsam auf Basis der spezifischen Verflechtungen und Herausforderungen vorgenommen werden können. Eine unterschiedliche Fokussierung auf Schweizer und auf EU Seite kann die auf partnerschaftlichen Prinzipien beruhende INTERREG Umsetzung stark beeinträchtigen beziehungsweise gefährden. Prinzipiell können die Schweizer Partner die INTERREG-Programme bereits bei deren Erarbeitung stärker in Richtung NRP-Zielsetzungen lenken. Die Einflussmöglichkeiten sind jedoch begrenzt, da sich die Programme vorwiegend auf die spezifischen SWOT-Analysen des Programmgebiets sowie die EU-Vorgaben stützen.
Getrennte Ziel und Umsetzungssysteme	Die Kantone verbinden mit INTERREG und der NRP unterschiedliche Zielsetzungen und Erwartungen. Dies spiegelt sich in getrennten Umsetzungsstrukturen wider. Damit verbleiben INTERREG und die NRP bislang zwei getrennte Systeme mit verschiedenen Rationalitäten und Logiken. Ein synergetisches Zusammenwirken findet in der Realität wenig statt, oftmals verbleibt eine Integration redaktioneller Art in den notwendigen Berichtsdokumentationen.
Unklare Rolle der NRP-Konformität	Aufgrund der Zugeständnisse zu mehr Flexibilität (kantonale Äquivalenzmittel, Ausrichtung 2 für einige INTERREG-Programme) wirkte die NRP-Konformität tendenziell wenig als inhaltliches Selektionskriterium. Raster zur Erfassung der NRP-Konformität erfüllten Legitimationsbedürfnisse und trugen zur Klärung der Finanzierungsfrage, d.h. insbesondere der Höhe der möglichen Bundesförderung, bei. Insgesamt kam den Rastern dabei eine gewisse formale Alibifunktion zu. Gleichzeitig spiegeln sie gut die Unterschiede in Verständnis und Vorgehensweise in Bezug auf die generellen Förderkriterien der grenzüberschreitenden wie der kantonalen NRP wider, die zwischen den Kantonen bestehen.

Vollzugsebene	
Unterschiedliche Kalender	Der unterschiedliche zeitliche Rahmen der europäischen und der Schweizer Förderung war für die Programmbeteiligung der Schweiz eine Herausforderung. Die drängendsten Probleme liessen sich durch verschiedene Zugeständnisse entschärfen. Dennoch bleibt insbesondere in finanzieller Hinsicht Planungsunsicherheiten für die Programmation der kommenden INTERREG V Programme bestehen, die sich auch auf die Diskussion der möglichen Schwerpunktsetzungen der Programme auswirken kann. Auf Vollzugsebene führt der unterschiedliche Kalender zu einem administrativen Mehraufwand insbesondere durch versetzte Dokumentationszeitpunkte. Auf inhaltlicher Ebene erschweren die Unterschiede die gemeinsame Erstellung eines konsistenten strategischen Rahmens.
Geringe Flexibilität der begrenzten Finanzen im Vergleich zu den europäischen Partnern	Die Diskrepanz bei der Höhe der Mittel zwischen den EU- und den Schweizer Partnern ist ein langjähriges Thema und nicht auf die Integration von INTERREG in die NRP zurückzuführen. Gewissermassen trug die NRP sogar zu einer Entschärfung der Problematik bei, weil zusätzliche kantonale Mittel eingesetzt wurden. Allerdings können die Mittel nun nicht in der gleichen Flexibilität eingesetzt werden wie bisher. Dies macht die finanzielle Situation komplexer. Durch die Integration von INTERREG in die NRP ist der Spielraum für kurzfristige Aufstockungen des Budgets begrenzt, da das Gesamtbudget des Fonds für Regionalentwicklung für jeweils acht Jahre beschlossen ist. Gleichzeitig ist die Finanzierung dadurch grundsätzlich bis zum Jahr 2020 gesichert.
Administrativer Mehraufwand	Die Schweizer ETZ-Beteiligung hatte bislang den grossen Vorteil einer schlanken Administration und eines geringen bürokratischen Aufwands. Dieser Vorteil gegenüber den EU-Partnern und gegenüber anderen Förderprogrammen wurde mit der Integration von INTERREG in die NRP reduziert. Nun müssen sowohl die administrativen INTERREG-Erfordernisse als auch die NRP Erfordernisse erfüllt werden. Angesichts der Verwendung von kantonalen Mittel stieg der Abstimmungsbedarf mit den beteiligten Kantonen, die Prozesse wurden deutlich länger – wenngleich dadurch der kantonale Rückhalt anstieg.
Ungenügende strukturelle und prozessuale Lösungen auf Kantonsebene	In vielen Kantonen wurden keine strukturellen Anpassungen vorgenommen, was deutliche Vorteile für die Aufrechterhaltung von Kompetenzen bedingt. Allerdings sind durch die neuen NRP-Vorgaben geteilte Zuständigkeiten und unsaubere Konstellationen von Verantwortungen die Folge, was Hürden für ein aktives Miteinander bedeutet. Die fehlenden strukturellen Anpassungen wurden in vielen Kantonen auch nicht durch entsprechende prozessuale Vorkehrungen (institutionalisierter Austausch zwischen NRP-Fachstelle und INTERREG-Verantwortlichen in den aussenpolitischen Zuständigkeitsbereichen der Kantone) kompensiert.
Unausgewogene institutionelle Repräsentanz der grenzüberschreitenden NRP im Vergleich zur kantonalen NRP	Die grenzüberschreitende NRP ist integraler Bestandteil der NRP und dient insbesondere der Erreichung der NRP-Ziele in einem der drei definierten Zielgebieten der NRP: den Grenzregionen. Durch die Integration der INTERREG IV A Beteiligungen in die kantonalen Umsetzungsprogramme der Ausrichtung 1 wurden die formalen Zuständigkeiten den jeweiligen NRP-Fachstellen übertragen. Diese übernahmen konsequenterweise auch die institutionelle Repräsentanz in den NRP-Gremien. Das führt jedoch dazu, dass die grenzüberschreitende NRP in den NRP-Gremien im Vergleich zu ihrem Umsetzungsgewicht und ihrem Zielstatus nicht ausreichend repräsentiert ist. Dadurch wird der Austausch, das Lernen voneinander sowie das gegenseitige Verständnis und damit neuerlich ein synergetisches Miteinander zwischen den beiden NRP-Programmbereichen erschwert.

<p>Kommunikationsprobleme und Reibungsverluste</p>	<p>Die Ernennung von Lead-Kantonen ist aus struktureller Sicht zu begrüssen. Gemeinsam mit der genannten formalen Zuordnung der INTERREG IV A Beteiligungen zur kantonalen NRP-Umsetzung führte dies dazu, dass formal gesehen keine vertikale Kommunikation zwischen den INTERREG-Verantwortlichen und dem SECO stattfinden muss. Hierfür sind die NRP-Fachstellen der Kantone zuständig. Durch informelle Kontakte konnte dies zum Teil kompensiert werden. Dennoch ist festzustellen, dass die indirekten vertikalen Kommunikationskanäle zu Informationsverlusten und Unverständnis beitragen. Auf lange Sicht scheint diese Lösung aufwändiger als ein direkter und damit auch effizienterer Austausch.</p>
--	--

Quelle: Eigene Zusammenstellung IMP-HSG / ecopo 2012.

Auf der anderen Seite waren in der Bilanz ebenso wichtige Vorteile sowohl für INTERREG als auch für die NRP auszumachen, die auf die Integration zurückgehen und von einer Reform nicht geschmälert werden dürfen. In der folgenden Tabelle sind nochmals die Wichtigsten zusammengefasst.

Tabelle 7: Zu bewahrende Vorteile der Integration von INTERREG in die NRP

Wirkungsebene	
<p>Fokussierung der begrenzten Mittel</p>	<p>Angesichts begrenzter Mittel und einer hohen Nachfrage war die Auseinandersetzung mit einer Fokussierung der Mittel sinnvoll (vgl. auch Forderung der Evaluation von INTERREG III in der Schweiz). Mit dieser Fokussierung kann in den strategisch wichtigen Bereichen mehr bewirkt werden. Allerdings sollte eine Fokussierung jeweils programmintern gemeinsam vorgenommen werden können, Fokussierungen nur eines Programmpartners bringen Probleme mit sich.</p>
<p>Strategiekompatibler Einsatz der Mittel</p>	<p>Die Integration von INTERREG in die NRP zielt auf eine bessere Abstimmung und Koordination der unterschiedlichen kantonalen Aktivitäten mit Bezug auf die Regionalentwicklung. Ein synergetisches Zusammenwirken hat zwar in der Umsetzung bislang noch nicht zufriedenstellend funktioniert, dennoch wurden ein beiderseitiger bewussterer Umgang, eine gewisse Konsistenz zwischen kantonalen, interkantonalen und internationalen Aktivitäten sowie letztendlich die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten bewirkt. Diese Vorteile können bei einem stärkeren Zusammenwachsen der grenzüberschreitenden und der kantonalen NRP mit der Zeit noch deutlich ansteigen. Gleichzeitig ist die NRP damit der EU einen Schritt voraus. Die Europäische Kommission fordert für die kommende Programme ebenfalls die Sicherstellung einer grösstmöglichen Kompatibilität zwischen den grenzüberschreitenden und anderen regionalen Programmen.</p>
<p>Grössere Wirkungsorientierung des Mitteleinsatzes</p>	<p>Die NRP verfolgt den Anspruch eines stark wirkungsorientierten Förderansatzes. Damit ist sie ebenfalls den Diskussionen in der EU voraus. Der reine Outcome der Förderungen ist somit nicht länger ausschlaggebend. Diese Orientierung muss erst reifen und sich auch in entsprechenden Methoden der Wirkungsmessung niederschlagen, doch konnte die Bewusstseinsbildung in diese Richtung forciert werden.</p>
<p>Stärkere Adressierung der Wirtschaftsakteure</p>	<p>INTERREG ist traditionell ein relativ wirtschaftsfernes Förderprogramm. Bis vor kurzem waren Private von den Förderungen gänzlich ausgeschlossen, unter anderem aufgrund wettbewerbsrechtlicher Bedenken der Europäischen Union. Mit der Integration in die NRP ist bei der INTERREG Umsetzung das Bewusstsein gestiegen, dass die Wirtschaftsakteure wenig in die grenzüberschreitenden Aktivitäten eingebunden sind, ihre Beteiligung jedoch für die Erreichung vieler Ziele und die langfristige Sicherung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit notwendig ist.</p>

Vollzugsebene	
Steigerung des kantonalen Zuständigkeitsgefühls	Durch die Notwendigkeit kantonalen Äquivalenzmittel sind die Kantone gegenwärtig stärker in die INTERREG Abwicklung eingebunden als während INTERREG III. Aufgrund des eigenen Mitteleinsatzes sind sowohl die Erwartungshaltung als auch das Interesse an dem Förderprogramm gestiegen.
Intensivierung der fachspezifischen Kommunikation	In den Kantonen sind Austausch und Kommunikation zwischen den Fachabteilungen zu INTERREG gestiegen. Sollen kantonale Mittel verwendet werden, müssen Stellungnahmen der Fachabteilungen eingeholt werden, die durch die geplanten Projekte angesprochen sind. Dadurch intensiviert sich der Austausch, die Fachabteilungen sind informiert, was im Rahmen von INTERREG läuft und können abstimmend eingreifen. Gleichzeitig geben sie fachspezifische Rückmeldungen zu den geplanten Vorhaben aus Sicht des jeweiligen Kantons und können so die Qualität der Projekte steigern. Dies gilt gleichermassen für die NRP-Fachstellen, die zumindest auf diesem Weg über die laufenden grenzüberschreitenden Projekte informiert sind.
Lernprozesse, Sensibilisierung und Verständnis	Sowohl auf Seite der INTERREG-Verantwortlichen als auch auf NRP-Seite konnten erste Lernprozesse in Gang gesetzt werden. Dies betrifft den inhaltlichen Austausch aber auch die Vollzugsebene. Insbesondere INTERREG verfügt über eine 20jährige Umsetzungserfahrung auf regionaler Ebene. Diese Möglichkeit, voneinander zu lernen, und die Herangehens- und Denkweisen des jeweils anderen zu verstehen, ist bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Hier gibt es angesichts des gemeinsamen regionalpolitischen Rahmens noch grosses Potenzial.
Neue Kontakte und Netzwerke	Durch die Integration kamen die Involvierten beider Programme verstärkt in Kontakt miteinander. Trotz der relativ begrenzten strukturellen Integration von INTERREG in die NRP gab es dennoch erste Möglichkeiten, kantonale oder Schweizer Verantwortliche des jeweils anderen Förderprogramms kennenzulernen und sich institutionell wie individuell zu vernetzen. Dies ist auf lange Sicht von Bedeutung, sollen der Bereich der grenzüberschreitenden und der Bereich der kantonalen NRP zusammenwachsen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung IMP-HSG / ecopo 2012.

Insgesamt gilt, dass sich die Forderungen und die Philosophie der NRP für viele Grenzregionen und deren grenzüberschreitende Zusammenarbeit noch als reichlich ambitiös zeigen. Schon die interkantonale Zusammenarbeit im Rahmen der NRP erweist sich als schwierig, die grenzüberschreitende Kooperation ist noch ein Stück komplexer. Um endogene Entwicklungsimpulse in exportorientierten Aktivitäten (gemeinsam) nutzen zu können, sind für grenzüberschreitende Regionen mehr Dimensionen von Nähe notwendig als die rein geographische (vgl. Boschma 2005). Hier sind insbesondere die kognitive, organisatorische, soziale und auch institutionelle Nähe angesprochen. Wenngleich auch viele Innerschweizer Regionen diesbezüglich Schwierigkeiten aufweisen, gilt doch, dass Herstellung und Aufrechterhaltung von Nähe und auch Vertrauen in den grenzüberschreitenden Regionen mit noch grösseren Herausforderungen konfrontiert sind. In vielen dieser Regionen herrscht gerade im Wirtschaftsbereich noch grosse Skepsis bis zu klarem Misstrauen den Akteuren jenseits der Grenze gegenüber, wie beispielsweise vor kurzem für den Jurabogen festgestellt werden musste (ecopo 2009). In Folge ist es für die grenzüberschreitende Arbeit sehr schwer auf überbetrieblicher Ebene Projekte aufzuziehen. Die Umsetzungsmodalitäten der NRP sind demzufolge noch als sehr fordernd einzustufen. Wirtschaftliches Wachstums muss in den Grenzregionen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch zum Teil durch andere oder angepasste Ansätze erreicht werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Probleme der Integration INTERREG-NRP weniger auf Ebene der Wirkungen und des Impact bestehen (Arbeitsplätze, Innovationskapazitäten und auch regionale Wertschöpfung). Diese werden auf lange Sicht auch von den INTERREG-Programmen an-

gestrebt und, wie beschrieben, in Summe wohl auch erreicht. Das Ziel und die Wirkungen sind somit auf lange Sicht konsistent, selbst wenn sich der Weg dorthin ein wenig unterscheiden muss. Um die Potenziale in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen aufzugreifen und erfolgreich für wirtschaftliches Wachstum im Sinne der NRP nutzen zu können, ist ein rein export- und wertschöpfungsorientierter Ansatz nicht ausreichend. Demzufolge sind die Probleme im Zusammenspiel INTERREG und NRP in den unterschiedlichen Themenpaletten auf der einen Seite und den entsprechenden Umsetzungsmodalitäten/Vollzug auf der anderen Seite auszumachen. Doch thematische Ansatzpunkte und Vorgehensweisen zwischen Programmen mit divergierendem Perimeter müssen sich unterscheiden, da auf den unterschiedlichen Massstabsebenen und in Bezug auf damit verbundene unterschiedliche Funktionsräume auch unterschiedliche Probleme und Umsetzungsnotwendigkeiten bestehen.

4.1.2 Die Umfeldentwicklungen

Durch die internationale Orientierung der INTERREG-Förderungen bewegen sich Reformüberlegungen in einem Umfeld, das sowohl durch europäische als auch durch Schweizer Bedingungen determiniert ist. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass sich in den vergangenen fünf Jahren im Umfeld zwar neue Entwicklungen ergeben haben. Diese stellen aber keine derart radikalen Veränderungen dar, dass sie per se eine Reform bedingen würden. Eine Reform ist somit ausschliesslich mit intrinsischen Konflikten begründet und nicht durch externe Auslöser. Doch wenn Änderungen im Fördersystem vorgenommen werden, müssen diese den Umfeldentwicklungen entsprechen.

Entwicklungen auf EU-Ebene

Bislang galten die vielfältigen Reformen der **Europäischen Strukturfonds** hin zu einer stärkeren Wachstums- statt einer Kohäsionsorientierung nicht in gleichem Masse für die ETZ-Programme. Die ETZ-Programme wurden weiterhin als wichtiges integrationspolitisches Instrumentarium eingestuft. Doch mit der aktuellen Strukturfonds-Reform für die kommende Förderperiode scheint die Europäische Kommission den Weg hin zu einem konzentrierteren, innovations- und wirkungsorientierterem Vorgehen auch für die ETZ einen Schritt weitergehen zu wollen.

Am 29. Juni 2011 beschloss die Kommission einen Vorschlag für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014-2020, der allerdings bislang noch nicht vom Europäischen Rat abgesegnet worden ist. In ihrem Vorschlag bestätigte die Kommission die Kohäsionspolitik generell als wesentliches Element und unterstrich deren zentrale Rolle bei der Umsetzung der Strategie Europa 2020 (Europäische Kommission 2011). Im Rahmen der Kohäsionspolitik würde die ETZ weiter an Stellenwert hinzu gewinnen. Gemäss Kommissionsvorschlag würden für die ETZ-Programme 2014-2020 insgesamt mehr Mittel als in der aktuellen Förderperiode zur Verfügung stehen, das heisst, die Mittel sollen um rd. 30% aufgestockt werden (Europäische Union 2011).

Damit die ETZ mit diesen Mitteln auch einen zentralen Beitrag zu Europa 2020 leistet, wird insbesondere eine thematische Fokussierung eingefordert. Jedes INTERREG-Programm soll nun aus einer Liste von elf Prioritäten mit entsprechend untergeordneten Förderschwerpunkten vier¹² auswählen. Dies soll sicherstellen, dass sich die Programme auf europäische Prioritäten und Interventionen konzentrieren, bei denen die Zusammenarbeit den höchsten Mehrwert erbringt. Als NRP-konforme Themen der vorgegebenen Liste wären beispielsweise Forschung und Innovation oder die Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen möglich. Andere sind nicht mehr so eindeutig kompatibel mit

¹² Diese Konzentration wird insbesondere von den INTERREG-Vertretern als sehr stark angesehen. Aus diesem Grund werden, vergleichbar mit den Diskussionen in der Schweiz, Anstrengungen unternommen, die Forderung der Kommission zu lockern. Folglich sind aktuell eine mögliche Konzentration auf fünf Schwerpunkte oder eine 80:20 Regelung in Diskussion, wobei 80% der Mittel für vier Schwerpunkte und die restlichen 20% der Mittel thematisch flexibel eingesetzt werden.

den NRP-Vorgaben und wieder andere sind als nicht förderfähig im Rahmen der NRP einzustufen (bspw. soziale Eingliederung und Bekämpfung der Armut). Hier wird sich zeigen, welche Prioritäten die Programme mit Schweizer Beteiligung setzen.

Auch die Wirkungsorientierung soll mit der aktuellen Reform der Strukturfonds verstärkt werden (Europäische Union 2011). Zudem wird eine stärkere Integration der ETZ in alle Ebenen der strategischen Planung gefordert, dies betrifft auch eine bessere Koordination der Kooperationsprogramme mit den Regionalprogrammen, was in Grundzügen der NRP-Forderung nach einem konsistentem Vorgehen kantonal, interkantonal und grenzüberschreitend entspricht..

Während die Diskussionen zur Ausgestaltung der Strukturfonds 2014-2020 laufen, vergrößert die Europäische Union den **Druck auf die Schweiz**. Gab es in der Vergangenheit bereits immer wieder Probleme aufgrund der Diskrepanzen in der Mittelausstattung zwischen den Schweizer und den europäischen Partnern, insbesondere in den bilateralen INTERREG IV-A-Programmen Italien-Schweiz und Frankreich-Schweiz, nahmen die Vorbehalte in den vergangenen Jahren zu. In Folge gab es im Juli 2012 ein Treffen von Schweizer BundesvertreterInnen mit VertreterInnen der Europäischen Kommission, um die strittigen Punkte anzusprechen. Dabei wurde seitens der Europäischen Kommission die Überlegung vorgestellt, die beiden bilateralen Programme mit Schweizer Beteiligung aufzulösen und in trilaterale Programme mit den jeweiligen Nachbarprogrammen überzuführen (d.h I-AT-CH, F-I-CH). Infolgedessen wurde von Schweizer Bundeseite (SECO) ein Bericht erarbeitet, der die verschiedenen Mittel für grenzüberschreitende Aktivitäten sowohl von Bundes- aber auch von kantonalen Ebene und von Dritten transparent darlegt und damit aufzeigt, wie viel von Schweizer Seite in Summe in die Zusammenarbeit investiert wird. Mittlerweile ist die Auflösung der bilateralen Programme für die Kommission keine Option mehr. .

Hinzu kommt, dass die Beziehungen mit den Schweizer Nachbarn abseits der konkreten Frage der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch die unterschiedlichsten Gründe zum Teil stark belastet sind. Hier spielen die strittigen Fragen wie zum Flughafen Zürich, zu den Steuerabkommen aber auch zur Grenzgänger-Entwicklung eine wichtige Rolle. Insbesondere im Programm I-CH sind aktuell starke Spannungen zwischen den Schweizer Partnern, speziell dem Tessin, und den italienischen Partnern auszumachen. Diese behindern die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und schränken eine erfolgreiche INTERREG-Umsetzung und damit das Erreichen der NRP-Ziele für die Grenzregionen massiv ein.

Umfeldbedingungen innerhalb der Schweiz

Angesichts der vielen Unstimmigkeiten mit den direkten Nachbarn in Europa reagierte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten und widmet sich nun verstärkt auch der Frage der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Obwohl für diese weitgehend die Kantone zuständig sind, sieht das Departement hier die Notwendigkeit auch auf Bundesebene aktiv zu werden. Die nachbarschaftliche Zusammenarbeit wird dabei sowohl als Teil der Regional- und Integrationspolitik von Bund und Kantonen wie auch als Teil der bilateralen Beziehungen mit den Nachbarländern verstanden. Das EDA unterstrich die Bedeutung, die sie gegenwärtig den Beziehungen mit den direkten Nachbarn und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beimisst, durch deren prioritäre Aufnahme in die aussenpolitische Strategie der kommenden Jahre. Gleichzeitig wurde ein neuer Sonderbotschafter für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ernannt, der auf diplomatischer Ebene den grenzüberschreitenden Informationsaustausch verstärken und die Lösung nachbarschaftlicher Probleme erleichtern soll. Wie das Zusammenspiel zwischen dem EDA und der operativen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als regionalpolitische Zuständigkeit im SECO gestaltet werden soll, ist noch weitgehend offen. Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass parallel zu einer anhaltend bzw. steigenden Europaskepsis in der Schweiz, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gegenwärtig eine grössere aussenpolitische Aufmerksamkeit und einen dementsprechenden Rückhalt genießt.

Von Bedeutung für die Zukunft der Schweizer ETZ-Beteiligung ist auch die finanzielle Situation in der Schweiz. Hier scheint weitgehend gesichert, dass es in Zukunft nicht mehr Mittel für die NRP geben wird. Sollen die Mittel für INTERREG im Rahmen der NRP aufgestockt werden, hiesse das, dass bei einem anderen NRP-Aufgabenbereich entsprechende Einsparungen vorgenommen werden müssten. Würden die Bundesmittel für INTERREG dennoch erhöht, eventuell auch mit Hilfe anderer Bundesquellen, müssten in Folge – unter den gegebenen Bedingungen - auch die Kantone ihr finanzielles Engagement erhöhen. In diesem Zusammenhang muss allerdings auf die finanziell relativ enge Lage vieler Kantone hingewiesen werden, die unter anderem durch die Senkung der Unternehmenssteuer weiter belastet werden wird. Diese Punkte müssen im Zuge der Diskussion zu den Zukunftsvarianten der ETZ-Beteiligung mitgedacht werden.

4.1.3 Die Zielsetzungen einer Reform

Neben den Ansatzpunkten ausgehend von den Ergebnissen der Bilanz ist auch das Zielsystem wichtig zu klären. Welche Bedingungen sollte eine zukünftige Ausgestaltung der ETZ-Beteiligung erfüllen? Bei den Zielsetzungen, die mit einer Reform verbunden sind, lassen sich verschiedene Bereiche abgrenzen:

- Inhaltliche Ebene:
 - Stärkere Berücksichtigung der besonderen Bedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, das hiesse in Folge eine grössere Flexibilität der Themenpalette, um (i) gemeinsam mit europäischen Partnern eine thematische Konzentration gemäss Programmgebiet vornehmen und (ii) regionale Besonderheiten und Spezifika der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume berücksichtigen zu können;
 - Grössere Klarheit bei inhaltlicher Stossrichtung und Gewichtung zwischen den notwendigen integrationspolitischen, raumplanerischen und wirtschaftsorientierten Zielsetzungen;
 - Bessere Möglichkeiten, (i) das Lernen voneinander und (ii) den innovativen Charakter von INTERREG (Risikobereitschaft) zu stärken und (iii) Abklärung, inwieweit die Forschungsebene Teil der INTERREG-Stossrichtung sein soll;
 - Weitere Stärkung der Wirkungsorientierung gepaart mit adäquaten, einfachen Methoden der Wirkungsmessung, u.a. um die Ergebnisse besser kommunizieren zu können;
 - Stärkere Einbettung von INTERREG in die kantonalen Entwicklungsstrategien, d.h. verstärkte Koordination, Abstimmung und Nutzung von Synergien mit anderen Programmen und Instrumenten (NRP und andere Sektoralprogramme);
- Administrative Ebene:
 - Stärkere strategische Abstimmung zwischen kantonalen und grenzüberschreitender NRP;
 - Grössere Klarheit und Institutionalisierung der Abläufe und Prozesse innerhalb der Kantone;
 - Klare Prozesse und direktere Kommunikation zwischen kantonalen Umsetzungs- und strategischer Bundesebene;
 - Verhinderung einer zunehmenden Bürokratisierung der INTERREG-Förderungen bzw. Abbau des aktuellen administrativen Aufwands;
- Finanzielle Ebene:
 - Maximierung des finanziellen Beitrags von Bund, Kantonen und Kommunen;
 - Grössere Flexibilität der zur Verfügung stehenden Mittel;

- Nutzung aller Möglichkeiten, um die Mittel durch weitere Finanzquellen aufzustocken;
- Positionierung der Zusammenarbeit:
 - Verbesserung der Wahrnehmung der Schweizer Beteiligung durch die Europäische Kommission (Kommunikation, Transparenz) und vereinfachte Zusammenarbeit;
 - Verbesserung der Aussenwahrnehmung bei den europäischen Partnern (Nachbarn);
 - Verbesserung der politischen Sichtbarkeit und des politischen Rückhalts innerhalb der Schweiz;

4.2 Drei potenzielle Zukunftsvarianten und ihre Charakteristika

Insgesamt werden drei verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten für eine zukünftige Beteiligung an den ETZ-Programmen in Betracht gezogen und mit ihren Bedingungen, ihren Vor- und Nachteilen vorgestellt: (i) die Beendigung der ETZ-Beteiligung und damit der Ausstieg aus den INTERREG-Förderprogrammen, (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 der Beteiligung auf einer neuen gesetzlichen Grundlage. Ein Festhalten am Status-Quo ohne jegliche Anpassungen und Optimierungen wird im Folgenden nicht behandelt. Die Unzufriedenheit mit der aktuellen Situation¹³ und auch die Bilanz fordern jedenfalls ein Reagieren auf die zentralen Baustellen im Zusammenspiel NRP und INTERREG (vgl. Tabelle 6).

4.2.1 Zukunftsvariante 1: Ausstieg der Schweiz aus den ETZ-Programmen

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 (vgl. bspw. Beschluss der Ostschweizer Kantonsregierungen). Die weitere Beteiligung wird dabei einerseits mit fachlichen und andererseits mit politischen Argumenten gestützt.

Fachliche Argumente für eine weitere Beteiligung und politische Signalwirkung

Als zentrales Argument auf fachlicher Seite wird der **Mehrwert** für die Kantone eingebracht, insbesondere für die Grenzkantone der Schweiz und deren Regionen, der durch die bisherige Beteiligung geschaffen wurde und der dementsprechend auch von einer weiteren Beteiligung erwartet wird. Gleichzeitig gilt dieser Mehrwert für die Schweizer Kantone und Regionen als Grundbedingungen für die weitere Beteiligung. Der konkrete Nutzen muss weiterhin gegeben sein.

Diesem Mehrwert liegt die notwendige **Berücksichtigung funktionaler Verflechtungen** über die Schweizer Grenze hinaus zugrunde, die im Rahmen der ETZ-Programme ermöglicht wird. Die INTERREG-Programme erlauben den jeweils optimalen Perimeter für bestimmte Fragestellungen in Betracht zu ziehen, selbst wenn dieser über die Kantons- und Staatsgrenze hinausgeht. Gemeinsame (Allmende-Konstellation) und wechselseitige Fragestellungen (Verursacher-Geschädigter-Konstellation) der Grenzregionen mit ihren Nachbarn können grenzüberschreitend bearbeitet und gelöst werden. Auch für die oftmals gleichen Herausforderungen der Grenzregionen können im Rahmen der Programme Antworten gesucht werden, ein entsprechender **(Wissens-)Austausch** kann stattfinden. Doch neben der gemeinsamen Suche nach Lösungen für Probleme und Fragen wird durch die ETZ-Beteiligung auch die gemeinsame **Nutzung von Potenzialen und Synergien** forciert. Damit wurden die Grenzregionen und –kantone in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt. Zudem zeigte sich in den vergangenen Jahren, dass INTERREG-Projekte bereits viel dazu beigetragen haben, das Kirchturm-

¹³ Auch die Online-Reflexion zeigte neuerlich die hohe Unzufriedenheit mit den gegenwärtigen Bedingungen auf.

denken von Akteuren zu überwinden und eine grössere **Offenheit** im Denken und in den Herangehensweisen zu schaffen. Diese verbessert den Informationsaustausch und das gegenseitige Verständnis. Eine solche Offenheit ist auch die Voraussetzung für neue und damit innovative Wege. In dieser Hinsicht wird auch von einer weiteren Beteiligung viel erwartet.

Gleichzeitig spricht die gute Hebelwirkung der eingesetzten Schweizer Mittel für eine Fortführung der ETZ-Beteiligung: Immerhin konnte mit der (überschaubaren) INTERREG-Förderung auf Schweizer Seite erstens sowohl von einer **guten finanziellen Hebelwirkung**, da die Schweizer Projektpartner auch von den umfangreichen europäischen Investitionen Nutzen ziehen, als auch von einer **guten politischen Hebelwirkung** profitiert werden. Denn trotz aller damit verbundenen Diskrepanzen mit der Europäischen Kommission über die Höhe der Schweizer Fördermittel wird die Beteiligung der Schweiz als wichtiges politisches Signal wahrgenommen und wirkt sich positiv auf die (politischen) Beziehungen mit den Nachbarländern aus. Auch eine gute **Hebelwirkung auf Projektebene** spricht für eine weitere Beteiligung, da durch die Förderungen viele grenzüberschreitende Projekte umgesetzt wurden, die ohne Förderung niemals in Angriff genommen worden wären (insbesondere aufgrund der Finanzknappheit mancher Schweizer Nachbarn).

Neben den skizzierten fachlichen Argumenten ist die **politische Signalwirkung** der ETZ-Beteiligung nicht zu unterschätzen. Ein Ausstieg aus den INTERREG-Programmen würde unseres Erachtens von den europäischen Partnern mit grossem Unverständnis begegnet werden und würde die Beziehungen beeinträchtigen. Gleichzeitig bietet eine weitere Beteiligung an den ETZ-Programmen einen vergleichsweise einfachen und finanziell überschaubaren Weg, den Good-will der Schweizer zu zeigen – wenn der Nutzen für die Kantone weiterhin gegeben ist. Hier gibt es Risikofaktoren, die zu beobachten sind.

Argumente gegen eine weitere Beteiligung an den ETZ-Programmen

Wie bei allen Förderprogrammen und der NRP insgesamt sollte auch bei INTERREG die Ergebnisorientierung der Förderung im Auge behalten werden. Nimmt, insbesondere bei den Projekt-/Programmpartnern, aus Gründen einer latenten Finanzknappheit die Subventionshaltung zu und steht in Folge das inhaltliche Interesse an Projekten hinter finanziellem Opportunismus zurück, sollten programmspezifische Nutzenkalkulationen vorgenommen werden. Eine Pro-Forma Beteiligung der Schweiz, welche den ausländischen Projektpartnern erlaubt, möglichst viel an europäischen Fördergeldern einzusetzen, ist nicht akzeptabel. Gleiches gilt für die Bürokratie: Sollte der bürokratische Aufwand in Zukunft durch EU-Vorgaben unverhältnismässig ansteigen, wäre auch dies als Negativkriterium zu werten und ein (programmspezifischer) Ausstieg überlegenswert. Auch eine zunehmende Finanzknappheit in der Schweiz selbst, insbesondere auf kantonaler Ebene könnte dazu führen, dass die (innerkantonalen) Opportunitätskosten zu hoch und die Beteiligung an den grenzüberschreitenden Programmen nicht fortgeführt würde.

Allerdings könnte ein Ausstieg aus der ETZ-Programmbeteiligung auch aus Gründen eines politischen Paradigmenwechsel forciert werden: Hier ist erstens eine politische Isolationsstrategie gegenüber der Europäischen Union denkbar. Zweitens kann sich ein Paradigmenwechsel unter anderem auch auf den Querschnittscharakter der INTERREG-Förderung beziehen. Grundsätzlich zeigt sich in vielen Bereichen die politische Tendenz, Querschnitts-Förderprogramme zu reduzieren und in die entsprechenden Sektoralprogramme einzugliedern. In diesem Sinne könnte man auch für die grenzüberschreitende Dimension die Frage stellen, inwieweit sie nicht als integraler Bestandteil in der tagtäglichen Arbeit der Sektoralpolitiken mitgedacht werden könnte. Dementsprechend könnte als Alternative zu INTERREG beispielsweise ein Bonus-System angedacht werden¹⁴, das Anreize für grenzüberschreitendes Handeln setzt. Dies würde im Grund vielleicht sogar eine Stärkung des grenzüber-

¹⁴ Anmerkung im Rahmen der Online-Reflexion.

schreitenden Gedankens bedeuten, da er nicht mehr allein durch ein spezifisches Programm abgedeckt, sondern im Alltag aller stets mitgedacht werden muss. Inwieweit die Schweiz diesen Ansatz einseitig verwirklichen könnte, ohne dass bei den europäischen Partnern eine ähnliche Vorgehensweise gewählt wird, ist schwierig zu beurteilen.

Notwendigkeit eines klaren politischen Bekenntnisses

Grundsätzlich bräuchte es unseres Erachtens eine starke politische Botschaft, was auf Schweizer Seite von der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erwartet wird und ob dementsprechend eine weitere Beteiligung an den ETZ-Programmen (mit den weitgehend von der EU vorgegebenen INTERREG-Spielregeln) gewünscht ist oder nicht. Die INTERREG-Spielregeln werden weitgehend von der EU definiert, eine ETZ-Beteiligung muss sich also auch die Frage stellen, ob es einen politischen Willen gibt, sich unter diesen Bedingungen an INTERREG zu beteiligen. Diese Auseinandersetzung müsste im Prinzip die Basis für alle weiteren Überlegungen bilden, sie kann aber nicht auf Ebene der vorliegenden Evaluation geklärt werden. Wenn diese Auseinandersetzung nicht stattfindet und vielleicht auch bewusst vermieden wird, bleibt vieles eine Optimierung der operativen Bedingungen, ohne dass die grundsätzlichen Zielsetzungen und Stossrichtungen geklärt sind. Die Aufwertung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Schwerpunkt der Schweizer Aussenpolitik kann als wichtiger Schritt in diese Richtung gesehen werden. Doch liegen viele Kompetenzen für die grenzüberschreitende Dimension der Aussenpolitik auch bei den Kantonen. Eine entsprechende Grundsatzdiskussion könnte somit unserer Meinung nach neben dem EDA sowohl das SECO mit seiner regionalpolitischen Verantwortung für INTERREG als auch die kantonale Ebene oder andere interessierte Bundesstellen (ARE) mit einbeziehen.

Partielle Beteiligung an den ETZ-Programmen

Grundsätzlich ist ein partieller Ausstieg aus einzelnen Programmen des Schweizer ETZ-Gesamtpakets möglich. Allerdings wird mit einer derartigen Entscheidung wahrscheinlich immer eine negative politische Signalwirkung verbunden sein. Die Schweizer Haltung könnte sich für europäische Partner als „Rosinenpicker“ darstellen. Dennoch gilt auch hier: wenn die entsprechenden Programme keinen klaren Mehrwert für die Schweizer Partner bringen, sollte die Beteiligung in Hinsicht auf Optimierungsmöglichkeiten oder den Ausstieg überdacht werden. Angesichts der Erfahrungen der vergangenen vier Jahre stellt sich die Frage eines Ausstiegs gegenwärtig allerdings nur für die Programme INTERREG IV-B NWE, INTERREG IV-C und INTERACT.

- Wenngleich bei einigen Kantonen von grosser Relevanz, ist INTERREG IV-B NWE als Programmgebiet sehr gross, die Schweiz liegt dabei am Rande. Die Projektvolumina sind ebenfalls meist sehr gross, der Schweizer Beitrag kann hier nur marginal sein. Gleichzeitig ist es ein modernes Programm, das zum Teil sehr innovative Ansätze zeigt und offen agiert. Die Schweiz kann in diesem Sinne hier viel mitnehmen und lernen, mehr als in manch anderen Programmen. Ein Ausstieg erscheint folglich aktuell nicht empfehlenswert – ausser es ergäbe sich eine interessante Alternative. Dies könnte beispielsweise eine Teilnahme am INTERREG IV-B Programm Central Europe sein, wo etliche Anknüpfungspunkte für die Schweiz bestehen.
- Bei INTERREG IV-C blieb die Resonanz in den vergangenen fünf Jahren aus den genannten Gründen überschaubar (vgl. Kapitel 2.2.2), das schweizinterne Verhältnis von Administrationsaufwand/-kosten zu Projektkosten ungünstig. Die Zufriedenheit der teilnehmenden Partner mit dem Nutzen der Projekte war bislang jedoch hoch. Zwei Gründe stellen eine weitere Beteiligung in Frage: (i) Eine Umfrage bei den Kantonen ergab ein grundsätzlich sehr geringes Interesse an dem Programm, das Projektpotenzial gilt als überschaubar (DSRE 2011). (ii) Die aktuellen Planungen der Europäischen Kommission sehen INTERREG IV-C zunehmend als Austauschprogramm für die anderen Strukturfondsprogramme (insbes. Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung), an denen die Schweiz nicht beteiligt ist. In Folge wä-

re ein Ausstieg gut argumentierbar, die eingesparten Kosten könnten für die anderen ETZ-Programmbeteiligungen genutzt werden. Allerdings wurde bislang die Variante favorisiert, eine Art Passivmitgliedschaft zu wählen (DSRE 2011): d.h. eine weitere formale Beteiligung unter Erfüllung der Mindestanforderungen, aber ohne aktive Programmpromotion und Errichtung eines eigenen National Contact Points, um die Kosten der Programmverwaltung niedrig zu halten (ebd.). Diese Variante scheint einerseits sinnvoll, sie vermeidet ungünstige politische Signale und lässt die Möglichkeiten für Schweizer Interessenten offen. Andererseits stellt sich nach den notwendigen Beratungsleistungen. Ein Mindestmass an Beratung für Schweizer Projektinteressierte muss letztendlich gewährleistet werden, um Schweizer Akteuren eine erfolgreiche Beteiligung zu ermöglichen.

- INTERACT, als Plattform der Verwaltungsbehörden, ist gut für Kontakte und Vernetzung sowie für einzelne Produkte, die auch für die Schweiz von Nutzen sind (bspw. Datenbank aller bisher geförderten INTERREG-Projekte). Die Sekretariate des Programms sowie viele Treffen wiesen bislang wenig konkreten Mehrwert für die Schweizer Kantone auf. In Folge mag ein Ausstieg aus INTERACT aus Kosten-Nutzen-Gründen überlegenswert scheinen (vgl. Deutschland), allerdings hätte dies neben der negativen Signalwirkung vor allem einen Präsenzverlust der Schweiz in den relevanten Netzwerken zur Folge. Dementsprechend erscheint überlegenswert, die überschaubaren Kosten (rd. 70'000.- CHF für 7 Jahre zzgl. Reisekosten) weiter zu tragen, bei den Sitzungen jedoch selektiver Präsenz zeigen. Dafür jedoch könnten die Möglichkeiten des Programms intensiver als bisher genutzt werden, um auf die Situation der Schweiz aufmerksam zu machen und entsprechend zu informieren. Auch in die Gegenrichtung, schweizintern, sollte auf eine kontinuierliche, wenngleich zielorientierte Diffusion der Aktivitäten geachtet werden, um eine bessere Nutzung der Information zu ermöglichen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein Ausstieg aus dem Schweizer Gesamtpaket der ETZ-Programme nicht erwägenswert scheint und sich ohne entsprechende Kompensation nachteilig auf die Entwicklung der Schweizer Grenzkantone und Regionen auswirken würde.

4.2.2 Zukunftsvariante 2: Verbleib von INTERREG in einer angepassten NRP

Bei dieser Zukunftsvariante bleibt INTERREG ein integraler Bestandteil der NRP. Gemäss den Analyseergebnissen und der Reformziele werden jedoch Anpassungen organisatorischer, prozessualer und struktureller Art vorgenommen, um das Zusammenspiel zwischen INTERREG und der NRP zu optimieren. Dabei sollen beide NRP-Teilbereiche ihren spezifischen Herausforderungen nachkommen und gut umgesetzt werden können, um den Zielerreichungsgrad der übergeordneten NRP-Ziele zu maximieren. Gleichzeitig soll auf diesem Weg ein sich verstärkendes Miteinander ermöglicht werden, um Synergien besser nutzen zu können. Grundsätzlich bietet das Bundesgesetz zur Regionalpolitik einen weiten Spielraum für Anpassungen, ohne dass gesetzliche Änderungen vorgenommen werden müssen. Es sieht die Förderung grenzüberschreitender Projekte vor, die unmittelbar oder mittelbar die Wertschöpfungen der Regionen erhöhen (Art.6, Abs.1a) oder denen aus nationaler Sicht strategische Bedeutung zukommt (Art.6, Abs.1b). Dabei sollen Umsetzungsbedingungen und Zeitplan der europäischen wie nationalen territorialen Zusammenarbeit berücksichtigt werden (Art.6, Abs.4). Verbesserungen innerhalb dieses weitgesteckten Rahmens sind ohne lange und unsichere Prozesse einer Gesetzesänderung möglich.

Grundsätzlich sind zwei zentrale Ansatzpunkte für eine Optimierung des Zusammenspiels von INTERREG und kantonaler NRP auszumachen: erstens eigene Umsetzungsprogramme für die INTERREG IV A Beteiligung und zweitens Anpassungen in den Ausrichtungen der NRP. Diese beiden Ansatzpunkte bilden gewissermassen eine Abstufung in der Reichweite der vorgenommenen Veränderungen: eigene Umsetzungsprogramme könnten jederzeit eingeführt werden, weitgehend unabhängig

von anderen Reformschritten. Sie erfordern keine Gesetzesänderungen und sollten kurzfristig für die kommende INTERREG-Förderperiode realisierbar sein. Eigene Umsetzungsprogramme könnten sich grundsätzlich an dem siebenjährigen Förderzeitraum der EU orientieren. Auf die Themenpalette haben sie hingegen keinen Einfluss. Um Optimierungen im Hinblick auf die unterschiedlichen Themenpaletten zu erreichen, sind Anpassungen in den NRP-Ausrichtungen notwendig. Diese können unterschiedlich ausfallen, sind jedoch immer mit eigenen INTERREG Umsetzungsprogrammen kombinierbar.

Eigene Umsetzungsprogramme

Die Beteiligung an den INTERREG-A-Programmen kann grundsätzlich von den kantonalen NRP-Umsetzungsprogrammen gelöst werden und im Rahmen eigener Umsetzungsprogramme (INTERREG-UP) inklusive eigener Programmvereinbarungen mit dem SECO erfolgen. Eigene INTERREG-UP würden damit der Forderung des Mehrjahresprogramms nach eigenständigen Umsetzungsprogrammen, die spezifischen Herausforderungen Rechnung tragen, entsprechen und gleichzeitig auch den Forderungen der OECD nach einer stärkeren Berücksichtigung von Funktionsräumen. Hinzu kommt, dass eigene INTERREG-Umsetzungsprogramme auch dazu dienen könnten, die anderen grenzüberschreitenden Aktivitäten der Kantone, ausserhalb von INTERREG, unter dem Dach der INTERREG-UP strategisch zu bündeln – selbst wenn sie nicht Teil der Programmvereinbarungen sind. Dies würde ebenso ein Anliegen des Mehrjahresprogramms erfüllen und zugleich zu einer grösseren Transparenz der grenzüberschreitenden Aktivitäten in den Programmgebieten führen.

Eigene INTERREG Umsetzungsprogramme wären im Prinzip vergleichbar mit dem interkantonalen Umsetzungsprogramm San Gottardo. Damit könnte eine eigene Umsetzungsstrategie formuliert werden, die auf Basis der Operationellen Programme des gesamten INTERREG Programmgebiets die spezifischen Schweizerischen Bedingungen berücksichtigt und auf die Zielsetzungen der NRP ausrichtet. Gleichzeitig kann das Umsetzungsprogramm auf einen eigenen Finanzierungs- und Realisierungsplan abgestützt werden. Das heisst, dass die Vollzugsbedingungen inkl. Kriterien für den Einsatz der Bundesmittel, sowie die kantonalen Rahmenkredite transparent dargelegt werden können.

Die entsprechenden Programmvereinbarungen zu den neuen UP könnten weiterhin mit entsprechenden Lead-Partnern der INTERREG-Programme abgeschlossen werden. Hierbei könnten schwierige innerkantonale Konstellationen von Verantwortungen (Staatskanzleien und NRP-Fachstellen) eventuell bereinigt werden. Dafür wäre allerdings Voraussetzung, dass das SECO zwei unterschiedliche Ansprechpartner in den Lead-Kantonen akzeptiert¹⁵. Dadurch würde die Kommunikation mit dem SECO direkter erfolgen, da die verantwortlichen Stellen für die INTERREG-UP formale Ansprechpartner des SECO und Vertragspartner der entsprechenden Programmvereinbarungen wären. Dies wäre mit einem Mehraufwand für das SECO verbunden.

Eigene INTERREG-Umsetzungsprogramme würden prinzipiell auch eine Abkehr vom Vierjahresrhythmus der kantonalen Umsetzungsprogramme und eigene „mehrjährige“ Programmperioden ermöglichen. Damit könnte man sich am Kalender der Europäischen Kommission orientieren. Allerdings bleibt zu bedenken, dass unterschiedliche Förderintervalle zwischen den kantonalen Umsetzungsprogrammen und den INTERREG-Umsetzungsprogrammen mit Koordinationsaufwand verbunden sind. Doch dieser Koordinationsaufwand besteht gegenwärtig innerhalb der INTERREG-Programme selbst. Der Koordinationsaufwand zwischen unterschiedlichen Programmen könnte in Summe sogar geringer ausfallen als bisher.

¹⁵ Dies würde eine entsprechende Berücksichtigung in der kommenden Botschaft zum Mehrjahresprogramm 2016-2023 erfordern. Denn in der aktuellen Botschaft zum Mehrjahresprogramm 2008-2015 ist festgehalten, dass der Bund nicht mit unterschiedlichen Akteuren eines Kantons separate Vereinbarungen abschliesst (vgl. 2.6.3).

Abgesehen von der zeitlichen Komponente bleibt auch auf inhaltlicher Ebene zur Sicherstellung der Kompatibilität mit kantonalen NRP-Vorhaben ein Koordinationsaufwand bestehen. Da diese Koordination unter den gegenwärtigen Bedingungen, wo INTERREG und die kantonale NRP Teil desselben Programms sind, nicht zufriedenstellend erfüllt wird, wird sich in diesem Punkt nur aufgrund separater Programme wenig ändern. Hier wird man sich generell der Frage stellen müssen, wie ein synergetisches Zusammenwirken erreicht werden kann – unabhängig von den möglichen operationellen Anpassungen, die in dieser Frage wenig mehr als eine minimale Kohärenz erzwingen können. Eventuell könnte durch eigene INTERREG-Umsetzungsprogramme auch eine bewusstere Koordination erreicht werden, da die redaktionellen Erfordernisse wegfallen.

In Summe ist jedoch auf jeden Fall mit einem grösseren Mehraufwand für die INTERREG Verantwortlichen zu rechnen, da die eigenen Umsetzungsprogramme erstellt und laufend dokumentiert und kommuniziert werden müssen. Inwieweit dieser Mehraufwand den Nutzen (konsistente INTERREG Strategien, direkte Kommunikation mit dem SECO, Sichtbarkeit etc.) übersteigt, ist wahrscheinlich von Programm zu Programm unterschiedlich. In jenen Programmen, wo die interkantonale Zusammenarbeit im Rahmen der INTERREG-Programme gegenwärtig bereits umfassend ist, würde sich der Mehraufwand in Grenzen halten.

Wie würden sich eigene INTERREG-Umsetzungsprogramme im Hinblick auf die Zielsetzungen der Reform auswirken?

- **Inhaltliche Ebene:**

Auf inhaltlicher Ebene könnten zwar konsistentere Strategien formuliert werden, die sowohl den Einsatz der Bundesmittel als auch der kantonalen Mittel betreffen. Gleichzeitig gilt, dass das Problem der unterschiedlichen Themenpaletten zwischen den INTERREG und der NRP bestehen bliebe. Denn INTERREG wäre weiterhin ein integraler Bestandteil der kantonalen Umsetzungsverantwortung und damit gelten die Bestimmungen für Ausrichtung 1 der NRP. Für diese definiert das Mehrjahresprogramm im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Zielsetzungen die möglichen Themenbereiche. Auch die Förderkriterien und -bedingungen blieben unverändert. Hier wäre durch flexiblen Einsatz der kantonalen Äquivalenzleistungen der gleiche (thematische) Spielraum gegeben wie in den vergangenen fünf Jahren.

- **Administrative Ebene:**

Wie zuvor bereits aufgezeigt, können eigene INTERREG Umsetzungsprogramme den administrativen Mehraufwand erhöhen. Grundsätzlich besteht Koordinationsbedarf zur Abstimmung zwischen den INTERREG-Umsetzungsprogrammen auf der einen und den kantonalen NRP-Programmen auf der anderen Seite in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht. Gleichzeitig bringt die Verwaltung und Abwicklung eigener INTERREG-Umsetzungsprogramme entsprechenden Aufwand für die INTERREG-Verantwortlichen (Berichtswesen, Dokumentation, Kommunikation) und auch Risiken. Gegenwärtig werden die Bundesmittel auf Basis der Operationellen INTERREG-Programme zugewiesen, die nicht geprüft werden. bei eigenen INTERREG-Umsetzungsprogrammen würden die gleichen Genehmigungsprozesse gelten wie für die kantonalen Umsetzungsprogramme. Für einige der kantonalen NRP-Fachstellen würden die administrativen Anforderungen tendenziell reduziert, da gemäss der kantonalen Strukturen die formale Verantwortung für die grenzüberschreitende NRP-Umsetzung abgegeben werden könnte (Staatskanzleien etc.). Sicher ist, dass die redaktionelle Arbeit zurückgehen würde. Für das SECO sind eigene INTERREG-Umsetzungsprogramme mit einem grösseren Aufwand verbunden, da sie in einigen Fällen unterschiedliche Ansprechpartner in den Kantonen hätten. Wichtig wäre, auf strategischer Steuerungsebene sicherzustellen, dass die Kantone ihren innerkantonalen Koordinationspflichten zwischen dem grenzüberschreitenden und dem kantonalen NRP-Umsetzungsbereich selbst nachkommen und das SECO diesbezüglich keine Koordinationsfunktion erfüllen muss.

- **Finanzielle Ebene:**

Am Finanzierungsniveau ändert sich durch eigene INTERREG-Umsetzungsprogramme vorerst nichts. Allerdings können die zur Verfügung stehenden Fördermittel von Bundes- und von kantonaler Seite transparent dargelegt und ihre Nutzungskriterien geklärt werden. Die Einigung auf ein gemeinsames Rahmenbudget könnte in Folge aufwändige Diskussionen während der Umsetzungsphase reduzieren. Insgesamt aber wären die Bereitstellung und das Niveau der Finanzausstattung bei eigenen INTERREG-Umsetzungsprogrammen bei ansonsten gleichbleibenden Rahmenbedingungen weitgehend gesichert.

- **Positionierung:**

Die Sichtbarkeit der grenzüberschreitenden Aktivitäten wäre im Rahmen eigener INTERREG Umsetzungsprogramme deutlich erhöht.

Zusammenfassend liegen die Vorteile eigener INTERREG-Umsetzungsprogramme somit in einer möglichen Anpassung der Förderzeiträume an den EU-Kalender, der Formulierung konsistenter Strategien, einer grösseren formalen Unabhängigkeit zwischen kantonaler und grenzüberschreitender NRP-Umsetzung und somit der Vermeidung von Reibungsverlusten, in einer direkteren Kommunikation mit dem SECO und einer besseren Sichtbarkeit von INTERREG. Als Nachteile können unter anderem ein grösserer Administrationsaufwand sowie ein grösserer Koordinationsbedarf zwischen kantonaler und grenzüberschreitender NRP genannt werden. Das Problem unterschiedlicher Themenpaletten zwischen NRP und INTERREG bleibt zudem bestehen.

Anpassungen in den Ausrichtungen der NRP

Das grösste Potenzial für Verbesserungsmöglichkeiten liegt nach Ansicht der Evaluatoren in einer Anpassung der Ausrichtungen der NRP. Da die Ausrichtung 1 sehr spezifisch auf die Erfordernisse einer wachstumsorientierten Regionalpolitik in den ländlichen Regionen und den Berggebieten auf kantonaler Ebene zugeschnitten ist, ist ein grosser Teil der genannten Konflikte zwischen INTERREG und NRP durch die Integration von INTERREG A und C in diese Ausrichtung begründet. Für die Beteiligung an INTERREG IV-B, ESPON und URBACT wurde bereits vor der Integration von INTERREG in die NRP ihre spezifischen Anforderungen organisatorischer und inhaltlicher Art argumentiert (strategischer nationaler Charakter). In Folge wurde die Umsetzung dieser Programmbeteiligungen von Beginn an in Ausrichtung 2 der NRP angesiedelt. Dies hatte zur Folge, dass für diese ETZ-Programme eine deutlich breitere Themenpalette und weniger enge Zielvorgaben und Förderkriterien (Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit, Exportbasis-Ansatz etc.) möglich waren.

Um die Umsetzungsbedingungen von INTERREG A zu verbessern, wäre eine Loslösung aus der Ausrichtung 1 denkbar. Grundsätzlich sollten derartige Anpassungen genutzt werden, um die Beteiligung an den ETZ-Programmen wieder zu bündeln. Dies würde erstens die Sichtbarkeit erhöhen, was sowohl zu einer stärkeren Wahrnehmung und in Folge Einbindung der INTERREG Projekte in die kantonalen Aktivitäten führen kann. Zweitens könnte eine grössere Sichtbarkeit auch den (politischen) Rückhalt vergrössern. Zweitens weisen die einzelnen ETZ-Programme zwar unterschiedliche Stossrichtungen, aber ebenso weitreichende Parallelen in ihren Erfordernissen und Bedingungen (u.a. seitens der EU) auf. Auch der Charakter der Projekte unterscheidet sich nicht wesentlich, ausser im räumlichen Perimeter. Eine Aufsplittung zwischen den Ausrichtungen der NRP mag vom theoretischen Anspruch nachvollziehbar und begründbar sein, schränkt unseres Erachtens jedoch die Berücksichtigung der spezifischen Anforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (vgl. Art.6, Abs.4 Bundesgesetz über Regionalpolitik) ein. Im Prinzip bieten sich für eine Loslösung von INTERREG A aus der Ausrichtung 1 zwei Möglichkeiten an - die Bündelung der ETZ-Beteiligung entweder im Rahmen der bestehenden Ausrichtung 2 der NRP oder in einer neuen eigenen Ausrichtung.

Bündelung der ETZ-Beteiligung unter Ausrichtung 2 der NRP

Für eine Bündelung der ETZ-Beteiligungen im Rahmen der aktuellen Ausrichtung 2 der NRP spricht eine neue aussenpolitische Dimension bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Traditionell wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Schweiz als regionalpolitische Aufgabe wahrgenommen. Die aussenpolitische Dimension war bislang wenig präsent. Mit der Aufwertung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen der Schweizer Aussenpolitik und der Ernennung eines Schweizer Sonderbotschafters für grenzüberschreitende Beziehungen fliessen nun verstärkt Interessen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit ein (vgl. Kapitel 4.1.2). Der horizontale Abstimmungsbedarf steigt. Dies dürfte dem Anspruch von Ausrichtung 2 genügen, der Nutzung von Synergien mit anderen regionalwirksamen Bundesaufgaben aufgrund von Zielharmonien oder Überschneidungen – zudem in diesen Bereichen die Anstrengungen der Kantone und Regionen unterstützt werden sollen (vgl. Botschaft zur NRP). Eine entsprechende Bereitschaft des EDA in dieser Hinsicht verstärkt zusammenzuarbeiten, wäre abzuklären. Im besten Fall könnte die Einbindung des EDA hier auch zu einer entsprechenden Ko-Finanzierung und damit Aufstockung der finanziellen Mittel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit führen. Im schlechtesten Fall verbliebe es bei einer formalen Abstimmung, diese scheint jedoch angesichts der gegebenen aussenpolitischen Strategie jedenfalls erforderlich. Allerdings liegt die Umsetzungsverantwortung von Ausrichtung 2 derzeit nicht bei den Kantonen, hier müssten entsprechende Vorkehrungen für den INTERREG-Bereich geschaffen werden, um die aktuelle Rollenteilung beizubehalten. Werden eigene Umsetzungsprogramme beschlossen, könnten die entsprechenden Vereinbarungen – vergleichbar zur Auslagerung der Umsetzungsverantwortung für INTERREG IV-B, ESPON und UR-BACT an das ARE – mit den Lead-Kantonen geschlossen werden. Damit würden die gegenwärtigen Strukturen aufrechterhalten und genutzt.

Bündelung der ETZ-Programme in einer neuen Ausrichtung der NRP

Denkbar wäre auch die Schaffung einer eigenen neuen Ausrichtung für die grenzüberschreitende Dimension der NRP, dies könnte einerseits eine komplett neue Ausrichtung darstellen oder andererseits eine Unterausrichtung im Rahmen der Ausrichtung 1 der NRP. Beides wäre ein weitreichender Schritt, mit dem unter dem Dach des Bundesgesetzes zur Regionalpolitik den Besonderheiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit weitest möglich Rechnung getragen werden könnte, um die Zielerreichung zu erhöhen. Dabei würde die Abstimmungsnotwendigkeit mit dem EDA und seinen aussenpolitischen Aktivitäten im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die in Ausrichtung 2 gegeben wären, wegfallen. Im Rahmen einer eigenen neuen Ausrichtung könnte die Koordination mit anderen Sektoralpolitiken (Aussenpolitik, UVEK/Raumkonzept Schweiz etc.) in gewisser Weise sicherlich berücksichtigt werden. Im Rahmen einer Unterausrichtung von Ausrichtung 1 ist die Einbindung anderer Sektoralpolitiken wahrscheinlich schwerer zu verankern.

Im Gegensatz zur Bündelung im Rahmen der Ausrichtung 2 könnten die Umsetzungsstrukturen weitgehend neu definiert und gestaltet werden. Somit könnte von vornherein eine starke Rolle der Kantone festgelegt werden. Dies würde im Speziellen für eine Unterausrichtung von Ausrichtung 1 sprechen, die grundsätzlich für die regionale Umsetzung der NRP zuständig ist. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang etwa eine Ausrichtung 1a für die kantonale Umsetzung, eine Ausrichtung 1b für die interkantonale Umsetzung und ihre spezifischen Anforderungen sowie letztendlich eine Ausrichtung 1c für die INTERREG-Beteiligung. Hierbei wäre jedoch zu bedenken, dass in Ausrichtung 1 die Möglichkeiten zu thematischen Zugeständnissen derzeit am geringsten ist. Inwieweit hier für die einzelnen Unterausrichtungen eigene Vorgaben gemacht werden könnten, die über spezifische prozessuale und organisatorische Umsetzungsbedingungen hinausgehen, müsste geprüft werden. Grundsätzlich würden Unterausrichtungen im Rahmen der Ausrichtung 1 gut dem theoretischen Konstrukt der NRP entsprechen und dabei den spezifischen Erfordernissen der drei unterschiedlichen Wirkungssperimeter der NRP-Umsetzung gerecht werden können.

Für eine eigene neue Ausrichtung sowie für die Schaffung von Unterausrichtungen müssten entsprechende Klärungen in der neuen Botschaft zum Mehrjahresprogramm der NRP aufgenommen werden. Eine Bündelung der ETZ-Programme im Rahmen der bestehenden Ausrichtung 2 könnte ohne Anpassungen in der Botschaft relativ rasch umgesetzt werden.

Wie würden sich Anpassungen in den Ausrichtungen der NRP im Hinblick auf die Zielsetzungen der Reform auswirken?

- **Inhaltliche Ebene:**

In Ausrichtung 2 und in einer eigenen neuen Ausrichtung könnte die Themenpalette der INTERREG A und C Programme etwas ausgeweitet werden, vergleichbar mit jener von INTERREG B. Das heisst, dass zu den bisher geltenden Themen des Mehrjahresprogramms (exportorientierte industrielle Wertschöpfungssysteme, Tourismus, Bildungs- und Gesundheitsunternehmen, Energieexport, natürliche Ressourcen und Agrarwirtschaft) weitere Themen wie Wissensmanagement, Migrationsfragen, Vernetzung von Innovation und KMU, Naturgefahren, Erreichbarkeit und Mobilität etc. hinzukommen können (vgl. aktuelle Themenpalette von INTERREG IV B). Die zugrundeliegenden Förderkriterien (Förderung unternehmerischen Denkens und Handelns; Stärkung der Innovationsfähigkeit in einer Region, Ausschöpfung regionaler Potenziale und Aufbau/Verbesserung von Wertschöpfungssystemen, Förderung der Zusammenarbeit unter öffentlichen und privaten Institutionen, unter Regionen und mit den Agglomerationen) würden weiterhin gelten.

Diese Ausweitung der Themenpalette würde eine grössere Flexibilität der Mittel bewirken und würde die aktuellen Schwerpunkte der INTERREG-Programme weitestgehend abdecken¹⁶. Die Wirkungsorientierung würde beibehalten werden. Die inhaltliche Konsistenz mit anderen kantonalen Programmen müsste nach wie vor sichergestellt werden. Da dies bislang auch auf einer rein formalen (redaktionellen) Ebene stattfand, würden sich nach Einschätzung der Evaluatoren hier keine grossen Veränderungen ergeben. Die Notwendigkeit, sich abzustimmen, könnte in den strategischen Vorgaben des Bundes vorgegeben werden. Auch der Nachweis konkreter Vorkehrungen zur Sicherstellung der Koordination kann von Bundesseite formal eingefordert werden. Nur dass diese Vorkehrungen auch zu einem aktiven und bewussten Aufgreifen potenzieller Synergien zwischen der kantonalen und der grenzüberschreitenden NRP führen, kann durch keine formalen Vorgaben erzwungen werden. Der Grad des Zusammenwirkens wird stets im Ermessen der Kantone liegen.

- **Administrative Ebene:**

Bei allen skizzierten Anpassungen in den Ausrichtungen der NRP könnte die ETZ-Beteiligung losgelöst von ihrer gegenwärtigen formalen Integration in die kantonalen Umsetzungsprogramme der Ausrichtung 1 und vergleichbar zur aktuellen Umsetzung von INTERREG IV-B erfolgen. In diesem Sinne müssten eigene Umsetzungsprogramme formuliert und entsprechende Programmvereinbarungen mit dem SECO definiert werden (siehe vorne). Dies würde sowohl für die kantonale als auch für die grenzüberschreitende NRP-Umsetzung mehr Klarheit bringen. Die operativen Probleme einer gemeinsamen Umsetzung würden weniger und damit eventuell der Widerstand aktiv zusammenzuwirken. Würde die ETZ-Beteiligung vollständig aus der Ausrichtung 1 genommen in eine neue Ausrichtung oder in Ausrichtung 2, müssten die entsprechenden Umsetzungsstrukturen geklärt werden. Auf Bundesebene wäre beispielsweise eine Auslagerung der operativen Umsetzungsverantwortung an das ARE oder an das EDA denkbar, um sich weiterhin auf die strategischen Ziele und die notwendige Abstimmung konzentrieren zu können.

¹⁶ Gelänge eine Ko-Finanzierung seitens des EDA oder anderer Bundes- bzw. kantonaler Mittel, könnte diese zur Abdeckung der restlichen Themenbereiche herangezogen werden, um die Themenpalette der ETZ-Programme abdecken zu können.

bei allen skizzierten Anpassungen in den Ausrichtungen der NRP könnten sich die eigenen INTERREG-Umsetzungsprogramme wiederum vom Vierjahresrhythmus der kantonalen UP lösen und dem Siebenjahresrhythmus der EU angleichen. Dies könnte unter Hinweis auf die gesetzliche Vorgabe, den Zeitplan der EU zu berücksichtigen, gut argumentiert werden. Allerdings wären dann zeitliche Differenzen mit den kantonalen UP und dem Mehrjahresprogramm des Bundes die Folge.

- **Finanzielle Ebene:**

Grundsätzlich wirkt sich eine Anpassung der NRP-Ausrichtungen nicht auf die finanzielle Ausstattung der INTERREG-Programme aus. Eine Aufstockung der Mittel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der NRP ist unwahrscheinlich, da dies im Gegenzug Einsparungen in anderen NRP-Bereichen bedingen würde. Im Zuge der Erstellung der eigenen UP wären unter anderem die finanziellen Beiträge und Teilnehmungsbedingungen klar darzulegen. Dies würde dazu beitragen, dass sich auf Schweizer Seite, vergleichbar mit dem gegenwärtigen Rahmenkredit im ABH-Programm die beteiligten Partner vorab einigen und verpflichten müssten. Somit würde der Diskussions- und Abstimmungsbedarf während der Programmabwicklung deutlich reduziert, hingegen steigt der Diskussionsbedarf vor Beginn der Programmlaufzeit. Da weiterhin kantonale Beiträge eingebunden wären, würde auch die diesbezügliche Kommunikation mit angesprochenen kantonalen Fachstellen aufrechterhalten. Unter Ausrichtung 2 der NRP könnten, wie zuvor erwähnt, weitere potenzielle Ko-Finanzierungen, beispielsweise seitens des EDA, eingegliedert werden. Aufgrund der Bündelung der ETZ-Beteiligung sowie eigener UP würde auch der finanzielle Beitrag der Schweiz zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit transparenter.

- **Positionierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit:**

Bei allen Anpassungen in den Ausrichtungen der NRP würde sich nach Ansicht der Evaluatoren die Eigenständigkeit von INTERREG im Rahmen der NRP deutlich erhöhen. Dies impliziert keinen Widerspruch zum geforderten inhaltlichen Zusammenwirken, sondern dient der Vermeidung unnötiger operativer Aufwände und Reibungsverluste sowohl für die kantonale als auch für die grenzüberschreitende NRP-Umsetzung. Gleichzeitig könnten entsprechende strukturelle Vorkehrungen (vgl. NRP-Fachstellenkonferenz) die Kommunikation zwischen den ETZ-Programmen intensivieren. Dies hätte wahrscheinlich auch Vorteile für die Positionierung von INTERREG innerhalb der Schweiz: bestünde bei einem Festhalten an der aktuellen Situation die Gefahr, dass INTERREG zum Nachteil der Grenzkantone und -regionen schlechend erodiert, könnte die Bündelung zu einer besseren Sichtbarkeit beitragen. Durch den Einbezug des EDA könnte zudem ein breiterer politischer Rückhalt gesichert werden. Durch die grössere thematische Flexibilität und eventuellen Anpassungen beim Kalender wäre die Wahrnehmung durch die europäischen Partner im Vergleich zum Status-Quo höchstwahrscheinlich ebenfalls verbessert.

Weitere prozessuale und organisatorische Anpassungen des NRP-Rahmens für INTERREG

Unabhängig davon, ob die Ausrichtungen der NRP verändert oder/und eigene Umsetzungsprogramme für INTERREG vorgesehen werden, können weitere Anpassungen am NRP-Rahmen die gemeinsame Umsetzung von INTERREG und der kantonalen NRP verbessern. Im Hinblick auf die identifizierten Probleme kann durch überschaubare Veränderungen der Vollzugsbedingungen das Zusammenspiel von NRP und INTERREG und damit die Zielerreichung unterstützt werden. Zentral ist dabei die horizontale Kommunikation und Abstimmung innerhalb der Kantone sowie die vertikale Kommunikation zwischen Kantonen und SECO.

- **Verbesserung der horizontalen, innerkantonalen Abstimmung:**

Wie gezeigt, läuft die Umsetzung der kantonalen und der grenzüberschreitenden NRP läuft bis-

lang weitgehend separat ab, die Abstimmungen sind meist formaler Natur und nicht strukturell geklärt. Die Ausgestaltung obliegt jedoch den einzelnen Kantonen. Nach Ansicht der Evaluatoren wäre es allerdings wichtig, Wege zu finden und zu institutionalisieren, um über die formale Abstimmung hinaus, die vom SECO durch entsprechende Vorgaben in den Programmvereinbarungen gesichert werden kann, die Synergien zwischen INTERREG und der kantonalen NRP aktiv zu nutzen. Hierfür wäre insbesondere ein intensiverer Austausch zwischen den NRP-Fachstellen und den INTERREG-Verantwortlichen wünschenswert. Da sich in deren operativen Prozessen zum Teil erst einmal keine offensichtlichen Anknüpfungspunkte zeigen, könnte eine erste bewusste Annäherung auf strategischer Ebene förderlich sein. Diese müsste nicht mit jedem Kanton innerhalb der INTERREG Programmgebiete separat gesucht werden, da dies neuerlich Unvereinbarkeiten aufgrund unterschiedlicher Flughöhe mit sich brächte. Anbieten würde sich vielmehr eine Nutzung der bestehenden legitimierten kantonsübergreifenden Gremien, die meist ähnliche Gebiete umfassen wie die INTERREG-Programmbeteiligungen und bereits bislang mit INTERREG Themen befasst waren (bspw. Ostschweizer Regierungskonferenz, Westschweizer Regierungskonferenz, Nordwestschweizer Regierungskonferenz etc.). Diese weisen meist eine strategische Ausrichtung abseits der konkreten operativen Fragen auf. In diesen Gremien könnte eine bewusste Auseinandersetzung zwischen den Vertretern der entsprechenden kantonalen Stellen (Volkswirtschaftsdirektionen, Staatskanzleien etc.) mit den Möglichkeiten eines synergetischen Zusammenwirkens zwischen kantonalen und grenzüberschreitender Regionalpolitik angestossen werden, die von den Kantonsvertretern in Folge in die operative Umsetzung innerhalb der einzelnen Kantone getragen wird.

- **Verbesserung der vertikalen Kommunikation mit dem SECO und der institutionellen Repräsentanz von INTERREG im Rahmen der NRP:**

Die Kommunikation zwischen den INTERREG-Verantwortlichen und dem SECO könnte nach Ansicht der Evaluatoren ohne grossen Aufwand verbessert werden. Wichtig wäre, Ansatzpunkte für direktere Kommunikationswege zu suchen, beispielsweise auch durch eine stärkere institutionelle Repräsentanz von INTERREG-Verantwortlichen in den NRP-Gremien (Fachstellenkonferenz, Arbeitsgruppen etc.). Wie aufgezeigt, ist der grenzüberschreitende Bereich der NRP hier meist nicht ausreichend vertreten. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Möglichkeit eines aktiveren Zusammenspiels im Rahmen von *regiosuisse* verwiesen, das nicht nur die Kommunikation zwischen INTERREG und der NRP verbessern, sondern auch das Lernen voneinander forcieren könnte. Gegenwärtig ist auf beiden Seiten (INTERREG und restliche NRP) noch wenig Bewusstsein über die vielfältigen Anknüpfungspunkte für einen wertvollen Erfahrungsaustausch zu beobachten (Projektgenerierung, Arbeit in Regionen, Einbezug von Unternehmen etc.). Hierdurch könnten auch gegenseitige Vorbehalte abgebaut und zu einem stärkeren Zusammenwachsen beigetragen werden.

Vor- und Nachteile der Zukunftsvariante „Verbleib von INTERREG in einer adaptierten NRP“**Vorteile:**

- Nutzung der bisherigen Strukturen und Erfahrungen
- Vergrösserte Themenpalette, inhaltliche Flexibilität
- Bessere Berücksichtigung der regional-/ programmspezifischen Bedürfnisse
- Weiterhin Konzentration der Bundesmittel auf wirtschaftliche Fragen
- Breitere Einbindung von Akteuren möglich zur Formulierung neuer INTERREG Projekte.
- Zahlreichere Anträge und bessere Qualität der Projekte (Wahlmöglichkeit gemäss Qualitätsstandards)
- Aufrechterhaltung des kantonalen Zuständigkeitsgefühls
- Weiterhin Austausch mit kantonalen Fachstellen
- Möglichkeit der Anpassung der Förderperioden an jene der EU
- Möglichkeit des intensiven Einbezugs des EDA (Rückhalt)
- Eventuell grösserer finanzieller Spielraum durch Integration weiterer Bundesmittel
- Nutzung bisheriger Lern- / Anpassungseffekte
- Eigene Kommunikationskanäle mit dem SECO
- Grössere Sichtbarkeit und institutionelle Präsenz
- Keine Änderungen im Gesetz notwendig
- Weiterhin Wirkungs- und Ergebnisorientierung
- Relative Planungssicherheit durch unbefristetes Gesetz und gesicherte Finanzierung bis 2020

Nachteile:

- Vorerst keine Änderung der Finanzausstattung
- Grösserer Kommunikationsbedarf des SECO (EDA, Lead-Kantone)
- Gefahr einer geringeren innerkantonalen Konsistenz aufgrund unterschiedlicher Programme
- Grösserer Koordinationsaufwand des SECO (eigene UP und PV)
- Grösserer innerkantonaler Abstimmungsbedarf zwischen den Programmen
- Rückschritt des Bundes, die wirtschaftspolitischen Aktivitäten auf regionaler Ebene zu bündeln
- Unterschiedliche Förderkriterien für kantonale und grenzüberschreitende NRP-Projekte innerhalb eines Kantons

4.2.3 Zukunftsvariante 3 : Eine neue gesetzliche Grundlage für INTERREG

Gegenwärtig sprechen sich viele INTERREG-Vertreter dafür aus, INTERREG wieder aus der NRP zu lösen und in eine neue gesetzliche Grundlage überzuführen. Da sich gegenwärtig kein anderes Gesetz (bspw. Erweiterungsbeitrag etc.) als optimales Dach für die ETZ-Beteiligung anbietet, wäre ein eigenständiges Bundesgesetz notwendig. Dieses müsste als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen ausgestaltet sein, um der Umsetzungsverantwortung der Kantone gerecht zu werden und die in den letzten Jahren erreichte Aufmerksamkeit der Kantone INTERREG gegenüber aufrechtzuerhalten. Für die operationelle Umsetzung müssten auf Bundesebene erst die notwendigen Strukturen geschaffen werden, auf kantonaler Ebene könnten weiterhin die bestehenden Strukturen genutzt werden. Inhaltlich könnte sich das Gesetz an den EU-Vorgaben orientieren, somit die notwendige thematische Breite der INTERREG-Programme abdecken.

Wie würde sich eine Loslösung von der NRP und Überführung in eine neue gesetzliche Grundlage für INTERREG im Hinblick auf die Zielsetzungen der Reform auswirken?

- **Inhaltliche Ebene:**

Die thematische Fokussierung der NRP würde zur Gänze wegfallen und INTERREG könnte die gesamte Bandbreite an Themenstellungen abdecken, die in den jeweiligen INTERREG-

Programmen auf Basis der programmspezifischen SWOT-Analysen einerseits und der EU-Vorgaben andererseits enthalten sind. Damit könnten integrationspolitische und kooperationsorientierte Zielsetzungen wieder in den Vordergrund treten. Die durchaus notwendige Fokussierung des Mitteleinsatzes und die Wirkungsorientierung würden nun gemäss den diesbezüglichen EU-Vorstössen zu erreichen versucht. Eine innerkantonale Konsistenz zwischen den INTERREG- und den kantonalen NRP-Aktivitäten sicherzustellen, bliebe nach Ansicht der Evaluatoren eine grosse Herausforderung. Andererseits müssen die dabei auftretenden Koordinationsprobleme als weitgehend unabhängig vom gesetzlichen Hintergrund eingeschätzt werden. Sie bestehen auch, wenn INTERREG im Rahmen der NRP umgesetzt wird. Für die NRP wäre der Verlust der grenzüberschreitenden Dimension der Regionalpolitik aus theoretischer Sicht unerfreulich. Angesichts der Erfahrungen der vergangenen fünf Jahre muss man jedoch davon ausgehen, dass sich in der Realität in den Kantonen wenig Veränderung auf inhaltlicher Ebene bemerkbar machen würde. Eine Abstimmung (und auch die Nutzung von Synergien) wäre auch mit INTERREG unter einem neuen gesetzlichen Rahmen grundsätzlich möglich, sowie die NRP bislang schon die aktive Berücksichtigung anderer regionalwirksamer Sektoralpolitiken einfordert.

- **Administrative Ebene:**

Die Abwicklung des Förderprogramms würde sich höchstwahrscheinlich in seinen Grundzügen an den administrativen und zeitlichen EU-Vorgaben orientieren. Dies würde die Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern wesentlich erleichtern und verbessern. Dabei wäre gemäss der Erfahrungen der vergangenen Förderperioden wünschenswert, dass soweit möglich eine schlanke Schweizerische Vorgehensweise gesichert bliebe. Die Umstellungsstrukturen könnten in den meisten Kantonen beibehalten werden. Wenn INTERREG wiederum als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen definiert wäre, müsste die Kommunikation und Abstimmung mit den anderen Fachstellen der Kantone weiterhin stattfinden. Nun wäre auch die NRP-Fachstelle eine sektorale Fachstelle unter anderen und wäre grundsätzlich nur in Bezug auf regionalwirtschaftlich relevante Projekte informiert.

Auf Bundesebene müssten neue Umstellungsstrukturen allerdings erst geschaffen werden. Mit grosser Wahrscheinlichkeit könnte eine neuerliche Zuständigkeit des SECO nicht durchgesetzt werden, ohne dass INTERREG unter dem Dach der NRP enthalten ist. In Folge ist eine neue institutionelle Anbindung zu überdenken. Angesichts der aktuellen aussenpolitischen Entwicklungen wäre die Abteilung für grenzüberschreitende Beziehungen im EDA eine naheliegende Möglichkeit, da hier der gleiche Bezugsraum und eine weitgehende Zielharmonie gegeben sind. Auch das Integrationsbüro würde prinzipiell eine Möglichkeit bieten, verfolgt allerdings einen allgemeinen Europabezug. Grundsätzlich könnte auch das ARE angedacht werden. Das vertikale Zusammenspiel mit den Kantonen für eine bestmögliche Umsetzung müsste in Folge mit der neuen Bundesstruktur geklärt werden.

- **Finanzielle Ebene:**

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. Gleichzeitig ist zu bedenken, dass für die Schaffung neuer Umstellungsstrukturen auf Bundesebene eventuell zusätzliche Kosten entstehen. Das finanzielle Engagement der Kantone dürfte allerdings in gleichem Masse aufrechterhalten werden können. Im Rahmen eines eigenen INTERREG-Gesetzes dürfte es zudem auch leichter fallen, weitere Mittel aus anderen (Bundes-) Quellen einzubinden. Eventuell könnte seitens des EDA das Budget für grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgestockt werden. Ungeachtet der Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel, wären sie flexibel einsetzbar.

- **Positionierung:**

Eine neue eigene Gesetzesgrundlage würde mit grosser Wahrscheinlichkeit die Position von INTERREG stärken. Es wäre nicht länger ein Bestandteil der NRP und müsste folglich nicht ausschliesslich über die NRP kommuniziert werden. Dies würde auch die Aussenkommunikation zu potenziellen Fördernehmern erleichtern. Ansonsten würde sich seitens der Projektträger wahrscheinlich wenig ändern, sie sind auch bislang von den Vorgängen und Bedingungen auf Seite der Programmverwaltung weitgehend verschont geblieben. Auch seitens der europäischen Partner würden die ETZ-Beteiligung der Schweiz und ihre Orientierung an den europäischen Vorgaben unseres Erachtens deutlich positiver wahrgenommen werden als in der gegenwärtigen Situation, mit dem Schweizer Sonderweg. Allerdings darf hierbei nicht vergessen werden, dass sich ein Grossteil der europäischen Kritik auf die finanzielle Ausstattung der Schweizer ETZ-Beteiligung bezieht, die sich allein aufgrund der gesetzlichen Loslösung nicht ändert. Für die Position der NRP selbst würde sich wohl wenig ändern, ausser dass sie für die Grenzkantone massiv an Attraktivität einbüßen würde. Die Grenzregionen würden als Zielräume der NRP wegfallen und die regionalpolitische Dachfunktion der NRP wäre reduziert.

Zum Begründungsbedarf einer entsprechenden Gesetzesänderung

Die Variante einer neuen Gesetzesgrundlage bedarf allerdings 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. Hier können viele Probleme im Zusammenspiel INTERREG und NRP genannt werden (Themenpalette, Kalender), die in ihren Grundzügen schon von vornherein bekannt waren, sich nun aber auch in der konkreten Umsetzung als nachteilig erwiesen haben. Allerdings ist zu bedenken, dass die Umsetzung von INTERREG allen Hindernissen zum Trotz in den vergangenen fünf Jahren im Prinzip gut funktioniert hat (Output, Outcome). Für die meisten Fragen wurden Lösungen gefunden, die Mittel sind ausgeschöpft, es konnten gute Projekte auf den Weg gebracht werden. Auch in den Umfeldentwicklungen ist kein konkreter Anlass auszumachen, der eine neue gesetzliche Grundlage für INTERREG unbedingt nahelegt. Förderlich wirken jedoch erstens der zunehmende Druck seitens der Europäischen Union und der europäischen Partner und Nachbarn, die ein Unverständnis über den Sonderweg der Schweiz kundtun und sich für eine Programmbeteiligung der Schweiz eine stärkere Orientierung an den entsprechenden Programmvorgaben der Europäischen Kommission wünschen. Zweitens kann auch die aktuelle aussenpolitische Aufmerksamkeit als Rückhalt gewertet werden, um eine gesetzliche Verankerung ausserhalb der NRP durchzusetzen.

Im Gegenzug muss bedacht werden, dass die Gründe, die vormalig für eine Integration von INTERREG in die NRP sprachen (vgl. Kapitel 1.1), immer noch gültig sind. Von besonderer Bedeutung ist hierbei der Neue Finanzausgleich (NFA) mit seiner Reorganisation der Aufgabenverteilung einerseits sowie seinen Vorgaben zu neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen andererseits. Ihm liegt die Intention einer schlanken Entflechtung der öffentlichen Aufgaben zugrunde. Nachdem durch die NFA einige Aufgaben der Regionalpolitik abgedeckt werden (Infrastruktur, Grundsicherung), basiert die Rechtfertigung für die Aufrechterhaltung einer eigenen Regionalpolitik auf einem wirtschaftlichen Wachstumsfokus. Dadurch war es überhaupt möglich, unter dem Dach der NRP weiterhin regionalpolitische Fördermittel auszuschütten.

INTERREG war in der Schweiz (und in der EU) immer ein Teil der Regional- und Strukturpolitik. In diesem Sinne war und ist eine Integration in die Regionalpolitik, somit in die NRP, naheliegend. Schon im Zuge der parlamentarischen Diskussionen zur Integration von INTERREG in die NRP wurde unterstrichen, dass zwei parallele Stossrichtungen – selbst wenn eine davon grenzüberschreitend ausgerichtet ist – nicht möglich sind. Dementsprechend müsste sich INTERREG für eine eigene gesetzliche Grundlage klar aus der regionalpolitischen Assoziation lösen und sich eventuell stärker in Richtung aussenpolitisches Instrument bewegen. Die Frage ist allerdings, ob in der Schweiz gegenwärtig

ein integrationspolitisch begründetes, kooperationsorientiertes Förderprogramm die notwendige politische Unterstützung findet.

Grundsätzlich ist ein entsprechendes politisches Interesse festzustellen (vgl. Motion von Stefan Engler und Postulat Filippo Lombardi im Ständerat). Dennoch wird sich in der politischen Diskussion ein grosser Unterschied zwischen den stärker betroffenen Grenzkantonen und den Binnenkantonen der Schweiz bemerkbar machen. Hier wird eine starke Initiative der Grenzkantone gefragt sein, die sich verwaltungsübergreifend den politischen Rückhalt sichert. Gleichzeitig ist eine breite politische Überzeugungsarbeit notwendig, die den Mehrwert von INTERREG für die gesamte Schweiz herausstreicht.

Vor- und Nachteile der Zukunftsvariante „Neue gesetzliche Grundlage für INTERREG“

Vorteile:

- Themenpalette wie die EU-Partner
- Konsistentes Zielsystem
- Berücksichtigung der regional-/ programmspezifischen Bedürfnisse
- Breitere Einbindung von Akteuren möglich zur Formulierung neuer INTERREG Projekte.
- Zahlreichere Anträge und bessere Qualität der Projekte (Wahlmöglichkeit gemäss Qualitätsstandards)
- Stärkung des integrationspolitischen Fokus
- Komplette Flexibilität der Mittel
- Weiterhin Wirkungs- und Ergebnisorientierung möglich
- Förderperioden wie die EU
- Eventuell grösserer finanzieller Spielraum durch Integration weiterer Bundesmittel
- Einfache Umsetzung ohne zusätzliche Administration und Abstimmung (Effizienz)
- Aufrechterhaltung des kantonalen Zuständigkeitsgefühls durch Verbundaufgabe
- Weiterhin Austausch mit den kantonalen Fachstellen
- Bessere Positionierung und Sichtbarkeit
- Positive Wahrnehmung durch europäische Partner
- Bessere und einfachere Verhandlungsposition in den Programmen
- Neuanfang abseits des belasteten NRP-Rahmens

Nachteile:

- Verlust der grenzüberschreitenden Dimension in der NRP
- Unsichere finanzielle Ausstattung
- Geringe Fokussierung des Mitteleinsatzes
- Eventueller Bedeutungsverlust wirtschaftlicher Themen
- Ungünstiges Verhältnis von Fördervolumen zu Umsetzungsaufwand (eigenes Gesetz, eigene Strukturen etc.)
- Noch grösserer Einfluss der (aufwändigen) EU-Vorgaben und Anpassungsbedarfe an wechselnde EU-Förderregime
- Institutioneller und prozessualer Neuanfang mit entsprechenden Risiken und Initialisierungskosten
- Koordinationsaufwand mit Sektoralpolitiken
- Lange Dauer der Reform
- Notwendiges Gesetzgebungsverfahren

Die drei Varianten loten somit die grundsätzlichen Möglichkeiten der Zukunft aus: von keiner weiteren ETZ-Beteiligung mehr über den Verbleib in der NRP bis hin zu einer neuen gesetzlichen Grundlage für INTERREG.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In Folge fliessen die Ergebnisse der Wirkungsanalyse, der Vollzugsanalyse und der Variantendiskussion zusammen und bieten eine gemeinsame Basis für die Schlussfolgerungen der Evaluatoren zu den kommenden Jahren: In welchem Rahmen könnte in Zukunft die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Schweiz gefördert werden?

5.1 Fazit aus Bilanz und Variantendiskussion

Die NRP brachte einen weitreichenden Paradigmenwechsel in der Schweizer Regionalpolitik. Ziel der NRP ist die Förderung der Berggebiete, der weiteren ländlichen Räume und der Grenzregionen als Wirtschaftsstandorte. Dafür wurden die bisherigen Instrumente der Schweizerischen Regionalpolitik (IHG, Regio Plus, INTERREG, Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete usw.) zusammengeführt und neu ausgerichtet. Während die frühere Regionalpolitik – trotz etlicher innovativer Elemente – stark die Kohäsionsaspekte und damit den Erhalt der Lebensgrundlagen in den Vordergrund gestellt hat, legt die neue Regionalpolitik des Bundes vor dem Hintergrund des NFA den Schwerpunkt eindeutig auf einen wirtschaftlichen Wachstumsansatz. Die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen sollen gesteigert und damit ein Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den geförderten Gebieten geleistet werden.

Der regionalpolitische Paradigmenwechsel wurde dabei für alle Ebenen der Regionalpolitik vollzogen, für kantonale, interkantonale wie grenzüberschreitende Ansätze. Und in allen Bereichen zeigten sich zum Teil erhebliche Umstellungs- und Anpassungsprobleme an die neuen Vorgaben. Auch für INTERREG brachte die Integration in die NRP massive Veränderungen im Förderregime der Bundesmittel. Allerdings sind bei der grenzüberschreitenden Förderung nicht allein die schweizinternen Umstellungsprobleme von Bedeutung, die die NRP-Zielerreichung von INTERREG schmälern können, sondern auch die Frage, inwieweit die Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern von der Umstellung betroffen ist.

Von vornherein war absehbar, dass erstens die thematische Fokussierung der NRP auf wirtschaftliches Wachstum und regionale Wettbewerbsfähigkeit, zweitens die damit verbundene geringere Flexibilität der begrenzten Bundesmittel für INTERREG sowie drittens die unterschiedlichen Förderperioden von NRP und INTERREG Probleme verursachen werden. Dies hat sich in den Jahren der gemeinsamen Umsetzung seit 2008 bestätigt. Andere Fragen traten erst im Zuge der gemeinsamen Umsetzung auf, waren allerdings nicht weniger weitreichend (inkonsistente Zielsysteme, administrativer Mehraufwand, ungenügende strukturelle und prozessuale Lösungen in den Kantonen, geringe institutionelle Repräsentanz von INTERREG in der NRP sowie Probleme mit der vertikalen Kommunikation). Für den Grossteil dieser Probleme konnten Anpassungen gefunden werden. Insbesondere die thematische Flexibilität der kantonalen Äquivalenzmittel war ein wichtiges Zugeständnis, um die Schweizer Beteiligung an den INTERREG Programmen weiterhin zu ermöglichen und den Grenzregionen wichtige Entwicklungsimpulse zu sichern.

Somit konnte eine im Prinzip gute Umsetzung der INTERREG-Förderung erreicht werden. Die Nachfrage war gut, es wurden interessante Projekte durchgeführt, die für die jeweiligen Regionen Nutzen brachten. Auch war dabei ein substanzieller NRP-Beitrag auszumachen. Gleichzeitig brachte die Integration in die NRP einige Vorteile mit sich, die genutzt werden konnten (stärkere Wirkungsorientierung, grösserer Rückhalt und grösseres Engagement der Kantone, intensiverer Austausch mit den kantonalen Fachstellen, neue Netzwerke und Kontakte).

Allerdings gilt diese Aussage nur für die Umsetzung der INTERREG-Förderung selbst: in dem Bereich des synergetischen Zusammenwirkens zwischen der kantonalen NRP und der grenzüberschrei-

tenden Zusammenarbeit sind gegenwärtig noch deutliche Defizite festzustellen¹⁷. Die kantonale NRP auf der einen Seite und INTERREG auf der anderen Seite wurden separat abgewickelt, unter Beachtung der formalen Kohärenzforderungen. Ein aktives Aufgreifen von Synergien und die gemeinsame Formulierung konsistenter Strategien fanden bislang nur in einer überschaubaren Masse statt. Die beiden Fördersysteme blieben in den Köpfen weitgehend getrennt, Anknüpfungspunkte wurden selten gesehen. Auch die Erwartungen und Ziele blieben unterschiedlich. Das Miteinander wurde tendenziell als vorgegebene Zwangsgemeinschaft gelebt, denn aus Überzeugung.

Hinzu kam, dass auf kantonaler NRP-Seite vielerorts Startschwierigkeiten bestanden, die Umsetzung musste in vielen Kantonen neu aufgestellt werden. Personelle Fluktuation erschwerte die Situation. Die kantonale NRP war somit gerade in den ersten Umsetzungsjahren oft zu sehr in eigenen Fragen gefangen, um aktiv auf den INTERREG-Bereich der NRP zuzugehen. Auf INTERREG Seite wiederum war die Wahrnehmung der kantonalen NRP meist von den operationellen Fragen geprägt, die die Probleme des Miteinanders in den Vordergrund rückten. Strukturelle und institutionalisierte Vorkehrungen, um ein synergetisches Zusammenwirken zu sichern, wurden in den wenigsten Kantonen vorgenommen. Der Austausch blieb somit, wie in vielen Bereichen der Regionalentwicklung, abhängig von den einzelnen Personen, die einiges versuchten, aber nicht alle strukturellen Schwächen ausgleichen konnten (und wollten). Zurück blieb eine grundsätzliche Unzufriedenheit auf INTERREG-Seite, schliesslich hatte sie mit den nachteiligen Effekten der NRP-Integration zu kämpfen und sah wenige Vorteile eines aktiven Miteinanders. Die NRP-Seite verhielt sich im Schnitt indifferent, die kantonale NRP-Umsetzung wird bislang von der Integrationsfrage im Prinzip wenig tangiert – ausser man sucht aktiv nach Projekten, die sich gegenseitig ergänzen und verstärken. Dies ist bislang, unter anderem auch aufgrund des bottom-up Prinzips der Programmumsetzung, wenig zu beobachten gewesen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Zusammenspiel von INTERREG und NRP weiterhin mit einigen Herausforderungen konfrontiert ist. Diese schmälern die erwarteten Vorteile der Integration von INTERREG in die NRP, insbesondere die Bündelung der regionalpolitischen Anstrengungen für ein wirtschaftliches Wachstum unter anderem der Grenzregionen. Hat INTERREG nicht den notwendigen Spielraum, die spezifischen Herausforderungen grenzüberschreitender Verflechtungsräume adäquat aufzugreifen, kann es nicht bestmöglich zur Erreichung der NRP-Ziele in den Grenzregionen beitragen. Damit können nach Sicht der Evaluatoren die gegebenen Bedingungen als suboptimale Lösung eingestuft werden. Die gefundenen Kompromisse zeigten Auswege auf, die aber nur kurz- bis mittelfristig und nicht in der gewünschten Reichweite Lösungen bieten. Gleichzeitig besteht aufgrund der aktuellen Situation eine latente Unzufriedenheit bei den INTERREG-Verantwortlichen, die einer zuversichtlichen INTERREG-Förderung im Wege steht. Auf Dauer kann INTERREG unter diesen Bedingungen nicht erfolgreich umgesetzt werden und damit keinen signifikanten NRP-Beitrag zugunsten der Grenzregionen leisten.

5.2 Abwägung zwischen NRP-Integration und gesetzlicher Loslösung

Angesichts dieser Analyseergebnisse wurden im Rahmen der Evaluation drei Varianten für die zukünftige ETZ-Beteiligung der Schweiz dargelegt. Da die Zukunftsvariante 1 „keine weitere ETZ-Beteiligung“ aus den genannten Gründen weder empfehlenswert scheint noch ausdrücklich gewünscht wird, wird diese Variante nicht weiter in die konkreten Abwägungen einbezogen. Betrachtet man die beiden verbleibenden Varianten, sieht man ähnliche Problemlösungspotenziale. Beide können dazu beitragen, die definierten Zielsetzungen (thematische Flexibilität, Angleichung der Kalender, innerkantonale Konsistenz etc.) zu erreichen – wenngleich in unterschiedlicher Intensität je nach

¹⁷ Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass fünf Jahre für ein Zusammenwachsen unterschiedlicher Fördersysteme ein kurzer Zeitraum ist.

Zieldimension. Bei beiden sind damit Risiken verbunden, die zwar in ihren Ausprägungen variieren, aber bei beiden nicht dergestalt sind, dass sie Ausschlusskriterien bilden würden. Kurz gesagt, ein Vergleich der beiden Varianten auf Basis der Bewertungskriterien (Problemlösungskapazität und Zielerreichungspotenzial, vgl. Kapitel 4.2.2 und 4.2.3) spitzt sich auf einen ausschlaggebenden Faktor zu: die mögliche Themenpalette. Hier sind im Rahmen der NRP zwar weitreichende Zugeständnisse möglich, die thematische Grundausrichtung auf wirtschaftliches Wachstum ist jedoch Bedingung im Zuständigkeitsbereich des SECO und angesichts des NFA. Hier kann allein die Integration eventueller Ko-Finanzierungen aus anderen Bundestöpfen mit unterschiedlicher thematischer Ausrichtung (bspw. EDA) die Themenpalette noch zusätzlich erweitern. Bei der Variante einer neuen gesetzlichen Grundlage kann die Themenpalette weitgehend offen gehalten und den kooperationsorientierten und regionspezifischen Bedürfnissen angepasst werden.

Die beiden Zukunftsvarianten bilden gewissermassen ein Kontinuum, das von einer ausschliesslichen Orientierung auf Wirtschaftswachstum im Rahmen der NRP über Ausgestaltungsspielräume mit abnehmender Wachstumsorientierung hin zur Abdeckung der vollen thematischen Breite im Rahmen eines eigenen Bundesgesetzes geht. Dabei bietet aber auch ein eigenes Bundesgesetz Möglichkeiten, die Wachstumsorientierung in unterschiedlicher Intensität einzufordern¹⁸.

Allerdings muss in diesem Zusammenhang nochmal darauf verwiesen werden, dass die thematische Ausrichtung der NRP allein noch keine optimalen Wirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum garantiert. Im Gegenzug kann auch eine thematisch breite INTERREG-Förderung auf lange Sicht zu einem wirtschaftlichen Wachstum der Grenzregionen beitragen. Anders ausgedrückt, sind es weniger die Zielsetzungen der NRP, die für die NRP-Integration problematisch sind. Es sind vielmehr die Mittel diese zu erreichen, die für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht immer die passenden sind. Aus Sicht der Evaluatoren ist die aktuelle Themenstellung der Ausrichtung 1 gemeinsam mit den gegebenen Förderkriterien der NRP (überbetrieblich, vorwettbewerblich) für INTERREG nicht immer ausreichend, um in den Grenzregionen eine gute Grundlage für eine erfolgreiche Regionalpolitik zu legen. Hier zeigen sich weiterhin Fragen in den unterschiedlichsten grenzüberschreitenden Themenbereichen, die für eine Entwicklung der Grenzregionen durch Aufgreifen von unterschiedlichen Potenzialen der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume von Bedeutung sind. Die Anforderungen der NRP können dabei (noch) nicht immer erfüllt werden. In Folge kann die Flexibilisierung der Themen als Optimierung des langfristigen Impacts von INTERREG zu den NRP-Zielen verstanden werden. Gleichzeitig wird eine gewisse Fokussierung der Programme als wichtig erachtet. Die durch die NRP vorgegebene Fokussierung kann jedoch die gemeinsame Konzentration auf strategische Prioritäten im Rahmen der INTERREG-Programme verhindern. Eine gewisse Flexibilität an Themen ist somit auch Voraussetzung dafür, dass gemeinsam mit den Kooperationspartnern eine den spezifischen Herausforderungen des jeweiligen Programmgebietes entsprechende Fokussierung vorgenommen werden kann.

Doch für die Abklärung dieser Frage, inwieweit die Schweiz die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für die Erreichung wachstumspolitischer Zielsetzungen instrumentalisieren will, ist ein politischer Diskurs notwendig. Auf Basis der Analyseergebnisse der Evaluation ist in dieser Frage keine klare Entscheidung möglich, da für beide Varianten klare Vor- und Nachteile, jedoch keine Ausschlusskriterien auszumachen sind. Zudem bewegt sich die Evaluation angesichts dieser Fragestellung auf der falschen Ebene, sie ist auf operationelle Vollzugs- und Wirkungsfragen ausgerichtet. Die Ziele sind diesen Betrachtungen übergeordnet, eine entsprechende Klärung der grundsätzlichen Zielsetzungen der ETZ-Beteiligung müsste somit einer Klärung des optimalen Gefässes der ETZ-Beteiligung vorangestellt werden.

¹⁸ Allerdings unter der Einschränkung, dass je stärker die Wachstumsorientierung in einem eigenen Bundesgesetz desto schwieriger die Legitimation eines eigenen Gesetzes.

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 zur Zukunftsvariante 2 hat mehrere Gründe:

- Angesichts des Aufgabenportfolios verfolgt INTERREG klar eine regionalpolitische Ausrichtung. Auch in der Europäischen Union liegt ihr eine klare strukturpolitische Begründung zugrunde. Unseres Erachtens wäre aus Sicht der NRP eine stärkere aussenpolitische Ausrichtung von INTERREG mit weniger direktem Bezug zur regionalpolitischen Frage ein grosser Verlust.
- Dementsprechend sehen die Evaluatoren ein konstruktives Miteinander von INTERREG und der NRP weiterhin als verfolgenswertes Ziel an, zugunsten einer kontinuierlichen und konsistenten Regionalentwicklung von kleinregionaler über die kantonale bis hin zur grenzüberschreitenden Ebene. Dadurch sollten Synergien der verschiedenen Perimeter aktiv genutzt und funktionalen Verflechtungen variabel entsprochen werden können (vgl. auch entsprechende Forderung der OECD) – selbst wenn dies in den vergangenen fünf Jahren noch nicht im gewünschten Masse funktioniert hat. In diese Richtung geht auch die Europäische Union, die eine stärkere Kompatibilität regionaler Strategien einfordert.
- Gleichzeitig wird eine gewisse thematische Fokussierung als wesentlich erachtet, um die begrenzten Bundesmittel der Schweiz zielgerichtet einsetzen zu können. Dass Bedarf für eine Fokussierung auf den Bereich der wachstumsorientierten Regionalpolitik besteht, wurde im Zuge der NRP-Formulierung geklärt. Zudem werden auch auf EU-Seite die ETZ-Programme zunehmend für die EU 2020 Ziele instrumentalisiert, diese Entwicklungen gehen also weiterhin in eine ähnliche Richtung. (Wichtig ist dabei, dass INTERREG über so viel thematischen Freiraum verfügt, dass man sich im Rahmen der einzelnen Programme auf gemeinsame Schwerpunkte einigen kann und dass man den spezifischen Herausforderungen grenzüberschreitender Verflechtungsräumen gerecht werden kann).
- Ein eigenes Bundesgesetz mit weitreichenden thematischen Freiheiten, selbst wenn diese integrationspolitisch begründet sind, steht unter einem hohen Rechtfertigungs- und Legitimationsdruck. In allen Politikfeldern ist gegenwärtig, angesichts begrenzter Kassen, eine stärkere Zielorientierung und eine engere Ausrichtung der Förderprogramme auf genau definierte Zielsetzungen zu beobachten. Warum sich INTERREG selbst nach fast 20 Jahren einer breiten Förderpalette nicht zunehmend fokussieren sollte, ist wahrscheinlich insbesondere den Schweizer Binnenkantonen und ihren Vertretern schwer zu erklären.
- Der Beschluss eines neuen Bundesgesetzes zu INTERREG sowie die Schaffung der neuen Umsetzungsstrukturen auf Bundesebene sind mit grossem Aufwand verbunden. Dieser Aufwand steht in einem ungünstigen Verhältnis zum potenziellen Mehrwert.

Der einzige wirkliche Unterschied einer neuen gesetzlichen Grundlage im Vergleich zu einem Verbleib in der NRP ist grundsätzlich in einer breiten thematischen Ausrichtung zu sehen. Da hier auch im Rahmen der NRP gewisse Zugeständnisse möglich sind, wird dieser Mehrwert deutlich reduziert. Auf Basis dieser Überlegungen wird, je nach politischer Zielsetzung für INTERREG, ein Verbleib in der NRP empfohlen - allerdings nur, wenn die genannten weitreichenden Anpassungen der NRP vorgenommen werden. Im Speziellen wird eine Anpassung der Ausrichtungen als zielführend erachtet und eine Bündelung der ETZ-Beteiligung unter Ausrichtung 2. Unter Ausnutzung des gesetzlichen Spielraums sollte den Spezifika von INTERREG und seinen besonderen Anforderungen im Zusammenspiel mit den europäischen Partnern deutlich stärker Rechnung getragen werden als bisher. Wird die gemeinsame Umsetzung optimiert, bestehen nach Ansicht der Evaluatoren grosse Potenziale zu einer wechselseitigen Verstärkung der unterschiedlichen Wirkungssphären der NRP.

5.3 Empfehlungen

Die Evaluation betrachtete das Zusammenspiel zwischen NRP und INTERREG und musste dabei viele andere Fragen, die im Zusammenhang mit INTERREG auf der einen Seite und der NRP auf der anderen Seite stehen, außer Acht lassen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Art und Weise des Zusammenspiels massgeblich von der Ausgestaltung der beiden Bereiche selbst abhängt. Das heisst, einerseits ist der NRP-Rahmen determinierend für das Zusammenspiel. Dessen inhaltliche Neuausrichtung ist gegenwärtig bereits in Diskussion, allerdings ohne dass die Evaluationsergebnisse zu den vergangenen Umsetzungsjahren vorliegen und als Lernimpulse einfließen könnten. Andererseits gibt es auch INTERREG-spezifische Eigenheiten, die für den Erfolg des Programms und seine zukünftige Positionierung zu klären sind, die aber keineswegs im Zusammenhang mit der Integration in die NRP zu sehen sind. Als Beispiele sei die Frage nach grösseren strategischen Projekten im Verhältnis zu vielen kleinen Projekten genannt. Aber auch die Frage, wie der Impulscharakter des Programms gestärkt werden könnte, spielt eine Rolle, oder die Möglichkeiten einer aktiveren Projektentwicklung und –begleitung seitens der Programmverantwortlichen.

Die vorliegenden Empfehlungen müssen diese programmspezifischen Fragen¹⁹ beiseitelassen und konzentrieren sich rein auf das Zusammenspiel INTERREG und NRP. Es wurde empfohlen INTERREG weiterhin unter dem Dach der NRP zu belassen, wenn umfangreiche Anpassungen vorgenommen werden, um das Zusammenspiel zu optimieren. Da das Bundesgesetz zur Regionalpolitik (2006) relativ offen gehalten ist, erfordert keine der folgenden Empfehlungen eine Gesetzesänderung. Die Empfehlungen basieren auf den vorgeschlagenen Merkmalen der Zukunftsvariante 2 (vgl. Kapitel 4.2.2). In diesem Sinne ist folgender Handlungsbedarf auszumachen:

- Wie zuvor bereits erläutert, wäre zu allererst ein (politischer) Diskurs zu den grundsätzlichen Zielen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Schweiz wünschenswert, um die Stossrichtung der ETZ-Beteiligung zwischen allen Beteiligten abzustimmen und hier eine gemeinsame Position zu definieren. Überlegenswert wäre ein Treffen zwischen Vertretern der Bundesebene (EDA, SECO, IB und eventuell des UVEK/ARE) und Vertretern der kantonalen Ebene (Aussenbeziehungen, Volkswirtschaft).
- In Folge sollten intensive Gespräche mit den verantwortlichen Vertretern des EDA geführt werden, um die Meinung des EDA zu einem Verbleib von INTERREG im Rahmen der NRP kennenzulernen und Kooperationsmöglichkeiten (auch finanzieller Art) auszuloten. Gleichzeitig sollten hierbei Vorkehrungen für einen institutionalisierten Austausch getroffen werden – unabhängig davon, wie die konkreten Reformmassnahmen letztendlich gestaltet sein werden.
- Auf Programmebene könnten konkrete Gespräche zwischen den beteiligten Schweizer Kantonen beginnen, ob ein eigenes INTERREG-Umsetzungsprogramm gewünscht wäre und wenn ja, in welcher Form.
- Ebenfalls innerhalb der einzelnen Programme könnten erste Initiativen ergriffen werden, sich mit der Frage eines synergetischen Zusammenwirkens zwischen INTERREG und der NRP auf strategischer und überkantonaler Ebene auseinanderzusetzen. Denkbar wäre hierbei, diese Frage im Rahmen der zuständigen Regierungskonferenz mit den entsprechenden kantonalen Vertretern (Volkswirtschaftsdepartement, Staatskanzleien etc.) zu thematisieren.
- In den beteiligten Kantonen sollten Vorkehrungen zur weitestmöglichen Abstimmung zwischen der kantonalen NRP-Umsetzung und den INTERREG-Programmen getroffen werden. Hier muss jeder Kanton für sich eine Regelung finden, die dem Zweck und den angesprochenen Personen am dienlichsten ist.

¹⁹ Für die einzelnen Programme wird es grossteils eigene Ex-post Evaluationen geben, die auf die programmspezifischen Eigenheiten eingehen und zu den entsprechenden Fragen Aussagen treffen werden.

- Um die Ausrichtungen der NRP entsprechend anzupassen, sind noch einige Fragen zu klären. Auf jeden Fall wird eine entsprechende Berücksichtigung in der kommenden Botschaft zur NRP 2016-2023 erforderlich sein. Gleichzeitig müsste die neue Botschaft zum kommenden Mehrjahresprogramm die Ausführungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der entsprechend gewünschten Ausrichtung zuordnen. Würde die ETZ-Beteiligung der Ausrichtung 2 zugeordnet, bleiben die Grundzüge sowohl von Ausrichtung 1 als auch von Ausrichtung 2 von dieser Anpassung unangetastet. Es wird ausschliesslich die Aussenpolitik als weitere Sektoralpolitik mit Koordinationsbedarf aufgenommen, mit dem überschneidenden Aktivitätsbereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.
- Um eigene PV mit den INTERREG-Verantwortlichen der Lead-Kantone abschliessen zu können, müsste zudem Punkt 2.6.3 der Botschaft zur NRP angepasst werden, damit das SECO mit unterschiedlichen Ansprechpartnern eines Kantons PV abschliessen kann.
- Die Zeitpläne der UP können an den EU-Zeitplan angepasst werden. Hier wäre grundsätzlich eine einheitliche Entscheidung für alle ETZ-Programme wünschenswert, an welchen Planungshorizont man sich angleichen möchte (NRP oder EU).
- Eine stärkere Einbindung der INTERREG-Programmverantwortlichen in die Fachstellenkonferenz sollte angedacht werden. Gleichzeitig können sich die INTERREG-Vertreter aller Kantone überlegen, ob sie (wieder vgl. mit INTERREG III) eine nationale Plattform eventuell inkl. SECO-Vertreter sinnvoll finden. Auch ein intensiverer Austausch von INTERREG und der NRP im Rahmen von regionsuisse wäre wünschenswert. Hier könnte eine gemeinsame Wissensgemeinschaft zur Frage, wie man Synergien zwischen INTERREG und der NRP nutzen kann, einen ersten Ansatzpunkt bieten.

Wichtig ist, dass alle Anpassungen von einem weitgehenden gemeinsamen Willen getragen werden und die INTERREG-Verantwortlichen der Kantone, je nach Interesse, einbezogen werden. 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 (Grenz)Regionen und (Grenz)Kantone leisten kann.

Anhang

Literaturverzeichnis

- AMACHER, M. (2012): Wirkungsmessung – PHAENOVUM. In: Wirkungsmessung von Programmvereinbarungen am Beispiel der Neuen Regionalpolitik. Project Summaries. ECOPLAN, Bern (*unveröffentl.*).
- BACHTLER, J./ WREN, C. (2006): Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy challenges. *Regional Studies* 40(2): 143-153.
- BOSCHMA, R. (2005): Proximity and Innovation. In: *Regional Studies*, Volume 39, Issue 1 (2005), S. 61-74.
- BUISKOOL, B./ STUMM, Th./ TROFIN, L. (2010): The Intermediate evaluation of the Interregional Cooperation Programme INTERREG IVC. Zoetermeer.
- BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT (2006): Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik. Bern.
- BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT (2007): Bundesbeschluss zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) vom 26. September 2007, Bern.
- CREMA (2008): Reform des schweizerischen Finanzausgleichs. Bearbeitet von René L. Frey und Gérard Wettstein, CREMA Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik No. 2008–05, Basel.
- DSRE (2011): INTERREG C Auswertung der Umfrage bei den Kantonen vom Sommer 2011. Aktennotiz. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Direktion für Standortförderung, Regional- und Raumordnungspolitik, Bern (*unveröffentl.*).
- DSRE (2012): Les engagements publics suisses en faveur des régions (trans-) frontalières. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Direktion für Standortförderung, Regional- und Raumordnungspolitik, Bern (*unveröffentl.*).
- ECOPLAN (2011): Wirkungsmessung bei Programmvereinbarungen am Beispiel der Neuen Regionalpolitik (NRP) – Umsetzungsmethodik. Schlussbericht zuhanden des SECO, 29. September 2011, Bern.
- ECOPLAN (2011a): Wirkungsmessung bei Programmvereinbarungen am Beispiel der Neuen Regionalpolitik (NRP) – Checkliste. Schlussbericht zuhanden des SECO, 29. September 2011, Bern.
- ECOPO / ARD Franche-Comté/ Compas Management/ GRET (2009): Préparer une démarche de co-développement économique à l'échelle de l'Arc jurassien franco-suisse, étude réalisée pour la Conférence TransJurassienne (CTJ), Neuchâtel et Besançon.
- ECORYS (2010): Mid-term Evaluation of URBACT II.
- EFD / KDK (o.J.): Reorganisation der Aufgabenteilung. NFA-Faktenblatt 9, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern.
- EFD / KDK (o.J.): Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen Bund – Kantone. NFA-Faktenblatt 10, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern.
- EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2011): Analyse de l'environnement et des activités de contrôle des programmes européens INTERREG, ESPON, URBACT et INTERACT. Secrétariat d'Etat à l'économie et Office fédéral du développement territorial, Rapport de révision, Bern (*unveröffentl.*).

- ENGLER, St. (16.03.2012): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei INTERREG-Projekten aus der Regionalpolitik herauslösen. Motion im Ständerat, Bern.
- ERNST & YOUNG (2011): P.O. di Cooperazione Transfrontaliera Italia – Svizzera 2007-2013. Rapporto di Valutazione Operativa 2011.
- ESPON (2011): ESPON 2013 PROGRAMME - Ongoing Internal Evaluation - Status No. 5 July - December 2011. ESPON Monitoring Committee Meeting on 8 February 2012 Agenda Point 5.1.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010): EUROPA 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Mitteilung der Europäischen Kommission KOM(2010) 2020 endgültig, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011): Ein Haushalt für "Europe 2020". Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 500, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011a): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). KOM (2011) 611 final/2, Brüssel.
- EUROPÄISCHE UNION (2011): Kohäsionspolitik 2014 -2020 - Investieren in Wachstum und Beschäftigung. Brüssel.
- EUROPÄISCHES PARLAMENT (2011): Bericht über Ziel 3: eine Herausforderung für die territoriale Zusammenarbeit – die künftige Agenda für die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit. (2010/2155(INI)), Brüssel.
- HUMMELBRUNNER, R. (2004): Process Monitoring of Impacts - Towards a new approach to monitor the implementation of Structural Fund Programmes. ÖAR Regionalberatung in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Bundeskanzleramt, Wien/Graz.
- INFOREGIO (2007) : Operationelles Programm 'Italien-Schweiz', Stand 20.12.2007, Brüssel.
- INTERREG IV A ABH (2007): INTERREG IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ 2007 – 2013. Genehmigt durch die EU-Kommission am 26.09.2007, - Nummer K (2007) 4345 -, Tübingen.
- INTERREG IV A France-Suisse (2007): Programme opérationnel de coopération territoriale européenne INTERREG IV A France–Suisse 2007-2013. Version approuvée le 20 décembre 2007, Besançon.
- INTERREG IV A Oberrhein (2007) : Operationelles Programm INTERREG IV A Oberrhein - EU-Programm zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein. Fassung vom 12.07.2007, Strassburg.
- INTERREG IV A ABH (2007): Interreg IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ 2007 – 2013, genehmigt durch die EU-Kommission am 26.09.2007, Nummer K (2007) 4345 -2007.
- LOMBARDI, F. (28.9.2012): Für eine Regionalpolitik im Dienst der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Postulat im Ständerat, Bern.
- LOXLEY CONSULTANCY LTD (2011): ESPON 2013 Programme External Evaluation. Luxemburg.
- NETZWERKSTELLE-OST (2010): Zwischenbewertung des Programms Interreg IV Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“, Februar 2010, Sankt Gallen.
- NRP-FACHSTELLENKONFERENZ (2011): Arbeitspapier „NRP – INTERREG“ der Arbeitsgruppe NRP-INTERREG im Auftrag der NRP-Fachstellenkonferenz, Bern (*unveröffentl.*).

- NWRK (2009): Strategisches Positionspapier 2009-2014 der Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK) für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein, 9. Juni 2009, erstellt unter Federführung der Interkantonalen Koordinationsstelle bei der REGIO BASILIENSIS (IKRB), Dr. Eric Jakob, Basel.
- PANTEIA (2008): Ex-Post Evaluation - INTERREG III Community Initiative (2000-2006), (No. 2008.CE.16.0.AT.016). Brüssel.
- PARCOURIR l'EUROPE sarl (2011): Interreg IVA France Suisse 2007-2013 Evaluation intermediaire, Toulouse.
- SCHERER, R./ SCHNELL, K. D. (2007): Die "Neue" Regionalpolitik in der Schweiz: Von und für Europa lernen. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007. Baden-Baden : Nomos, 2007, S. 620-635. - ISBN 9783832929.
- SCHNELL, K. D./ PFISTER-GIAUQUE, B. (2006): Schlussevaluation INTERREG III Schweiz. IDT/CEAT/ÖAR on behalf of SECO / Direktion Standortförderung, Bern.
- SCHNELL, K.D./ PFISTER-GIAUQUE, B. (2006): Bericht zur Schlussevaluation INTERREG III Schweiz. Studie von IDT-HSG, CEAT und ÖAR im Auftrag des SECO, St. Gallen/Lausanne.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2005): Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP) vom 16. November 2005. Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2007): Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung. Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2007a): Verordnung über Regionalpolitik (VRP) vom 28. November 2007 (Stand am 1. Januar 2008). Bern.
- SECO (2011): Zwischenbewertung Neue Regionalpolitik des SECO - Standortbestimmung 2010 und Folgerungen für die Umsetzungsperiode 2012-2015. Faktenblatt 21. Januar 2011, Bern.
- STOKAR Von, T./ MENEGALE, S./ STEINEMANN, M./ HAMMER, S. (2003): Zwischenevaluation INTERREG III. Schlussbericht. Zürich: seco, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).
- THIERSTEIN, A. (2009): Evaluation von Raumentwicklung, Regional- & Strukturpolitik in der Schweiz. In: Widmer, T./ Beywl, W./ Fabian, C. (Hrsg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S.422-432
- THIERSTEIN, A./ REY, M./ WALSER, M./ PFISTER GIAUQUE, B. (1999): Evaluation des Bundesbeschlusses INTERREG II. Schlussbericht. St. Gallen, Lausanne: IDT-HSG; C.E.A.T.
- ZUMBUSCH, K. (2011): Integration- or Innovation-Policy? The Swiss Participation in ETC-Programs Challenged by the New Swiss Funding Regime NRP. Paper zur Konferenz "What future for cohesion policy?- An academic and policy debate", 16.3.-18.3.2011, Bled.

Verzeichnis der GesprächspartnerInnen

InterviewpartnerInnen

Bataini Sophie-Helene	Kanton NE	NRP-Fachstelle Kanton Neuchâtel
Bittner-Priez Veronique	INTERREG IV-A Oberrhein (NCP für INTERREG IVC)	Regio Basiliensis
Castelberg Walter	Kanton GR	INTERREG Verantwortlicher GR, AWT GR, Regionalentwicklung und INTERREG
De Filippo Dominique,	INTERREG IV-A F-CH	Région Franche-Comté, Direction Europe & International
Finkbohner Walter	Projektträger	Finkbohner GmbH Consultants
Gasser Mireille	INTERREG IV-A F-CH	arc jurassien
Graf Rolf	Kanton TG	INTERREG Verantwortlicher TG, Sprecher des Ostschweizer Koordinationsnetzwerkes Aussenbeziehungen
Gröble Oliver	Kanton SG	NRP-Verantwortlicher, Kanton St. Gallen, Leiter Standortentwicklung
Jost Silvia	ARE	Verantwortliche ESPON
Keller Joel	INTERREG IV-A ABH	Netzwerkstelle Ostschweiz
Klipfel Stéphanie	Projektträger	Executive manager NEUREX / Université de Strasbourg
Kollbrunner Sabine	SECO	INTERREG Zuständige des SECO
Lenggenhager Daniel	SECO	Verantwortlicher INTERREG IVC
Margiocco Cinzia	INTERREG IV-A I-CH	Coordinatore, Segretariato Tecnico Congiunto
Martrou Véronique	Kanton VD	NRP-Fachstelle VD
Mayer Roland	KdK	Stv. Generalsekretär, Leiter Bereich Aussenpolitik der KdK
Mayr Ulrich	Projektträger	Fachbereichsleiter Ökologischer Obstbau, Kompetenzzentrum Obstbau-Bodensee
Moser Walter	KdK	Vertreter der KdK in der Projektleitung NFA
Niederberger Christoph	KdK	Generalsekretär der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK)
Ochsner Marietta	INTERREG IV-A ABH	Netzwerkstelle Ostschweiz
Ratti Fiorenza	INTERREG IV-A I-CH	Coordinazione regionale INTERREG
Rieben Sebastien	ARE	Verantwortlicher URBACT
Schaller Alain	Kanton FR	Délégué aux relations extérieures du canton de FR, Co-président du réseau (conférence) des délégués aux affaires extérieures
Schiess Rudolf	SECO	Leiter DSRE
Schneider Tobias	INTERREG IV-A ABH	Programmleiter INTERREG IV A ABH

Späth Nadia	Kanton BS	NRP-Fachstelle BS
Weber Werner	EFV (NFA)	Leiter Sektion Finanzausgleich
Wild Valesko	Kanton TI	NRP-Fachstelle TI
Zufferey Norbert	INTERREG IV-A	Bassin lemantique

Workshop-TeilnehmerInnen

Deutschsprachiger Workshop zu den INTERREG IV-A Programmen am 10.08.2012 in Zürich

Bittner-Priez Veronique	Regio Basiliensis	INTERREG IV-A Oberrhein
Brühlmeier Daniel	Kanton ZH (ABH)	INTERREG-Verantwortlicher
Castelberg Walter	Kanton GR (ABH, I-CH)	INTERREG-Verantwortlicher
Graf Rolf	Kanton TG (ABH)	INTERREG-Verantwortlicher, Sprecher des Ostschweizer Koordinationsnetzwerkes Aussenbeziehungen
Jakob Eric	Regio Basiliensis	Geschäftsführer, INTERREG IV-A Oberrhein),
Keller Joel	Netzwerkstelle Ostschweiz	Programmverantwortung INTERREG IV-A ABH
Kollbrunner Sabine	SECO	INTERREG-Zuständige des SECO
Lorenzo Zanetti	Kanton GR	NRP-Fachstelle
Luz Stefan	Kanton ZH	INTERREG-Verantwortlicher
Ochsner Marietta	Netzwerkstelle Ostschweiz	Programmverantwortung INTERREG IV-A ABH
Tritten Martin	Kanton BE	Leiter Fachbereich Tourismus
Vogel Petra	Kanton AG (ABH, Oberrhein)	INTERREG-Verantwortliche
Von Passavant	Kanton BS	INTERREG-Verantwortlicher

Workshop zu den ETZ-Programmen allgemein am 13.08.2012 in Bern

Bau Frank	HTW Chur	Projekträger INTERREG IV-B KARIM
Bittner-Priez Veronique	Regio Basiliensis	INTERREG IV-A Oberrhein, NCP INTERREG IV-C
Gerber Camille	EDA	Abteilung grenzüberschreitende Zusammenarbeit
Harris Martin	Stadt Zürich	Projekträger URBACT: CityRegion, INTERREG IV-B ASP RUR-BANCE
Jakob Eric	Regio Basiliensis	Geschäftsführer Regio Basiliensis, Projekträger INTERREG IV-C
Jost Silvia	ARE	Programmverwaltung INTERREG IV-B, Espon
Kollbrunner Sabine	SECO	INTERREG Zuständige des SECO, INTERACT
Küchler Willi	ITZ	Projekträger INTERREG IV-B AS: ENERBUILD & CABEE
Lenggenhager Daniel	SECO	Programmverwaltung INTERREG IV C),
Matti Daniel	Interface	Projekträger INTERREG IV-B AS Demochange
Rieben Sebastian	ARE	Programmverwaltung Urbact

Französischsprachiger Workshop zu den INTERREG IV-A Programmen am 30.08.2012 in Neuchâtel

Bataïni Sophie-Hélène	Canton NE	Responsable NPR NE
Bolzani Enrico	Canton GE	Responsable INTERREG GE
Brasey-Duthé Karine	Canton NE	Déléguee aux affaires extérieures et responsable INTERREG NE
Falbriard Valérie	Canton JU	Responsable INTERREG JU
Gruber Véronique	Canton FR	Responsable INTERREG FR
Kollbrunner Sabine	SECO	Responsable INTERREG
Lo Ricco Apothéloz Sandrine	Programme F-CH	Secrétariat technique commun programme FR-CH
Martrou Véronique	Canton VD	Responsable NPR VD
Ratti Fiorenza	Canton TI	Coordinatrice pour les cantons VS, GR et TI du programme I-CH

Online Reflexion

Durchführung zwischen 29.10.2012 und 12.11.2012

Insgesamt mehr als 50 TeilnehmerInnen (Wert variiert zwischen den Fragen, Mindestwert) davon rund 25 durchgehende Antworten auf den französischsprachigen Fragebogen und rund 25 durchgehende Antworten auf den deutschsprachigen Fragebogen.

	dt	franz	Gesamt
ETZ-Programmverantwortliche	2	2	4
ETZ-Vertreter/ Verwalter auf Bundesebene	0	2	2
NRP-Vertreter auf Bundesebene	2	1	3
kantonale INTERREG-Verantwortliche	5	5	10
kantonale NRP-Fachstellen	8	3	11
Vertreter von Regionen mit INTERREG-/ NRP-Aktivitäten	5	7	12
Sonstige (Universitäten, Projektträger, Intermediäre etc.)	16	7	23
Gesamt	38	27	65

Stellungnahme des Integrationsbüros

Das Integrationsbüro (seit 1.1.2013 nun Direktion für europäische Angelegenheiten des EDA) nahm am 6.12.2013 schriftlich zu den zukunftsbezogenen Fragen der Online-Reflexion Stellung. Diese floss insbesondere in Kapitel 4 zu den Ansätzen einer Weiterentwicklung ein.

Ansprechpersonen:

Alvaro Borghi (Chef de secteur), Barbara Montereale, Christophe Zufferey
 Direktion für Europäische Angelegenheiten (DEA) (vormals Integrationsbüro EDA/EVD)
 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)