

**Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008-15
zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP)**

Schlussbericht

Leitung:

Prof. Dr. Fritz Sager

Bearbeitung:

Eveline Huegli

Mitarbeit:

Céline Mavrot

Im Auftrag von:

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

3003 Bern

Bern, 7. Mai 2013

Impressum

Vertragsnummer:	11.003111 / 704.0001 / -485
Laufzeit:	Mai 2012 – Mai 2013
Datenerhebungsperiode:	Juli 2012 – Februar 2013
Leitung Evaluationsprojekt im SECO:	Regula Egli, Ressort Regional- und Raumordnungspolitik
Bezug:	SECO, Direktion für Standortförderung, Ressort Regional- und Raumordnungspolitik www.seco.admin.ch
Originalsprache:	Deutsch
Zitiervorschlag:	Sager, Fritz; Eveline Huegli (2013). Evaluation des Mehrjahres- programms 2008-15 zur Umsetzung der NRP. Bern: Kompe- tenzzentrum für Public Management der Universität Bern und Büro Vatter AG.

INHALTSÜBERSICHT

1. Einleitung	1
1.1 Ausgangslage.....	1
1.1.1 Frühere regionalpolitische gesetzliche Grundlagen.....	1
1.1.2 Die Neue Regionalpolitik (NRP).....	2
1.1.3 Das Mehrjahresprogramm 2008-15 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik.....	3
1.2 Auftrag und Zielsetzung	5
1.3 Evaluationskonzept	6
2 Ausrichtung 1: Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen	9
2.1 Finanzhilfen für die Förderung von NRP-Vorhaben und Regionalmanagements: Output	9
2.1.1 Geförderte NRP-Vorhaben 2008-11.....	9
2.1.2 Eingesetzte finanzielle Mittel Ausrichtung 1.....	11
2.1.3 Kantonale bzw. regionale Unterschiede	16
2.1.4 Ansätze der Förderung von Vorhaben nach Art. 4 Bundesgesetz über Regionalpolitik ..	19
2.1.5 Regionalisierung	20
2.1.6 Zwischenfazit.....	22
2.2 NRP und regionale Wirtschaft: Outcome.....	23
2.2.1 Unternehmen als Projektträger in geförderten NRP-Vorhaben	23
2.2.2 Unternehmen als Projektpartner in geförderten NRP-Vorhaben.....	25
2.2.3 Kantonale bzw. regionale Unterschiede im Einbezug von Unternehmen	27
2.2.4 Nutzen der NRP für die Unternehmen	30
2.2.5 Zwischenfazit.....	31
2.3 Arbeitsplätze, Innovation, Wertschöpfung: Impact.....	31
2.3.1 Wirkungen von NRP-Projekten auf die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen.....	32
2.3.2 Wirkungen von NRP-Projekten auf Innovation	32
2.3.3 Wirkungen von NRP-Projekten auf die Wertschöpfung.....	33
2.3.4 Weitere Wirkungen von NRP-Projekten.....	33
2.3.5 Fragezeichen zum Wirkungspotenzial und der Nachhaltigkeit der NRP-Projekte	34
2.3.6 Angemessenheit der Regionalisierung.....	34
2.3.7 Zwischenfazit.....	35
3 Ausrichtung 2: Koordination, Kooperation und Synergien der NRP mit den Sektoralpolitiken	36
3.1 Aktivitäten, Projekte und eingesetzte Mittel: Output.....	36
3.1.1 Aktivitäten und Projekte Ausrichtung 2	36
3.1.2 Eingesetzte Bundesmittel Ausrichtung 2.....	38
3.2 Koordination und Kooperation mit den Sektoralpolitiken: Outcome.....	39
3.2.1 Selbsteinschätzung SECO.....	39
3.2.2 Aussenwahrnehmung.....	40
3.3 Nutzen für die Regionen: Impact	40
3.3.1 Selbsteinschätzung SECO.....	40
3.3.2 Aussenwahrnehmung.....	40
3.4 Zwischenfazit.....	41

4	Ausrichtung 3: Wissenssystem Regionalentwicklung	43
4.1	Aktivitäten und eingesetzte Mittel: Output	43
4.1.1	Aktivitäten und Projekte Ausrichtung 3	43
4.1.2	Eingesetzte Bundesmittel Ausrichtung 3.....	44
4.2	Nutzen der Ausrichtung 3 für die verschiedenen Akteure: Outcome.....	45
4.2.1	Selbsteinschätzung SECO.....	45
4.2.2	Aussenwahrnehmung.....	45
4.3	Nutzen der Ausrichtung 3 für Ausrichtung 1: Impact.....	47
4.3.1	Selbsteinschätzung SECO.....	47
4.3.2	Aussenwahrnehmung.....	47
4.4	Zwischenfazit.....	48
5	Vollzug des Mehrjahresprogramms zur Umsetzung der NRP 2008-15	49
5.1	Umfang, Qualität und Nachhaltigkeit von NRP-Vorhaben.....	49
5.1.1	Anzahl Projektanträge	49
5.1.2	Qualität der Projektanträge	51
5.1.3	NRP-Vorhaben: Art und Anzahl	52
5.1.4	Abgrenzungsfragen und NRP-Konformität der unterstützten Vorhaben	53
5.1.5	Wirtschaftliche Nachhaltigkeit der unterstützten Vorhaben.....	54
5.2	Vollzug und Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Regionen.....	56
5.2.1	Kantonaler Vollzug der NRP	56
5.2.2	Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.....	58
5.2.3	Zusammenspiel der drei Ausrichtungen auf Bundesebene	62
5.2.4	Wahrgenommene Effizienz der Umsetzung der NRP.....	62
5.3	Zwischenfazit.....	63
6	Gesamtbeurteilung	65
6.1	Konzeption der NRP	65
6.1.1	Örtlicher Wirkungsbereich der NRP	65
6.2	Konzeption des Mehrjahresprogramm 2008-15	67
6.2.1	Exportbasis-Ansatz	67
6.2.2	Förderschwerpunkte	69
6.3	Vollzug der NRP bzw. des Mehrjahresprogramms.....	70
6.3.1	Nutzen und Eignung der Förderinstrumente für die Regionalentwicklung	70
6.3.2	Wirkungen der geförderten Projekte im Hinblick auf die Zielerreichung der NRP	75
6.3.1	Wirtschaftliche Nachhaltigkeit	76
6.3.2	Einbezug von Unternehmen in die Umsetzung der NRP.....	77
6.3.3	Kantonaler und regionaler Vollzug der NRP sowie Konsequenzen für den Bund.....	78
6.4	Bilanz und Ausblick aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten	79
6.4.1	Gesamtbeurteilung der bisherigen Umsetzung der NRP	79
6.4.2	Empfehlungen im Hinblick auf die zukünftige Umsetzung der NRP	80
6.5	Fazit	81
6.6	Empfehlungen	82
6.6.1	Konzeption der NRP	82
6.6.1	Konzeption und Vollzug des Mehrjahresprogramms.....	83
	Literaturverzeichnis.....	87

Verzeichnis der rechtlichen Grundlagen.....	88
Anhang.....	89
Appendix A Liste der befragten Expertinnen und Experten	89
Appendix B Gesprächsleitfäden.....	89
Appendix C Schriftliche Befragung	91

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkungsmodell NRP	8
Abbildung 2: Anzahl geförderte NRP-Vorhaben nach Instrument.....	10
Abbildung 5: Thematische Schwerpunkte der geförderten NRP-Vorhaben	11
Abbildung 3: Eingesetzte Bundesmittel und Ausschöpfungsgrad für Ausrichtung 1 2008-15; nach Instrument	12
Abbildung 4: Aufgewendete Bundesmittel für die Förderung von NRP-Vorhaben 2008-11	13
Abbildung 7: Aufgewendete Bundesmittel nach thematischen Schwerpunkten 2008-11.....	15
Abbildung 8: Kantonale bzw. regionale Unterschiede bei der Anzahl NRP-Vorhaben 2008-11	16
Abbildung 9: Kantonale Unterschiede bei der Anzahl kantonaler, interkantonaler und Infrastrukturvorhaben 2008-11	17
Abbildung 10: Kantonale Unterschiede bei der Anzahl Vorhaben erster Priorität.....	18
Abbildung 11: Kantonale Unterschiede bei der Anzahl Vorhaben und dem förderfähigen finanziellen Projektumfang (äfp und Darlehen) Projektgesamtkosten	19
Abbildung 12: Berücksichtigung von NRP-Grundsätzen bei der Förderung von Vorhaben.....	20
Abbildung 13: Subkantonale, überkantonale und grenzüberschreitende (ohne INTERREG) Regionen	21
Abbildung 14: Projektträger bisher geförderter NRP-Vorhaben 2008-11	24
Abbildung 15: Unternehmen als Projektträger nach Instrument 2008-11	24
Abbildung 16: Unternehmen als Projektträger nach Förderschwerpunkt.....	25
Abbildung 17: Unternehmen als Projektpartner nach Instrument	26
Abbildung 18: Unternehmen als Projektpartner nach Förderschwerpunkt	26
Abbildung 19: Unternehmen als Projektträger oder –partner nach Kanton bzw. Region.....	27
Abbildung 20: Kantonale bzw. regionale Unterschiede Unternehmen als Projektträger oder –partner	28
Abbildung 21: Wahrgenommene Wichtigkeit von Unternehmen als Projektträger oder -partner.....	29
Abbildung 22: Wahrgenommene Schwierigkeit des Einbezugs von Unternehmen als Projektträger oder -partner	30
Abbildung 23: Eingesetzte Bundesmittel und Ausschöpfungsgrad für Ausrichtung 2.....	39
Abbildung 24: Eingesetzte Bundesmittel und Ausschöpfungsgrad für Ausrichtung 3.....	44
Abbildung 25: Anzahl eingereichter Projektanträge im Vergleich zu den Erwartungen	50
Abbildung 26: Qualität der eingereichten Projektanträge im Hinblick auf die Zielsetzungen der NRP	52
Abbildung 27: Anteil konzeptioneller Vorprojekte an den unterstützten NRP-Vorhaben insgesamt ..	53
Abbildung 28: Wirtschaftliche Nachhaltigkeit der geförderten Vorhaben gemäss Einschätzung der kantonalen NRP-Fachstellen.....	55
Abbildung 29: Durchschnittlich für die Umsetzung der NRP eingesetzte Stellenprozente	56
Abbildung 30: Zusammenarbeit kantonale Fachstellen und andere Akteure	57
Abbildung 31: Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen.....	59
Abbildung 32: Zusammenarbeit mit dem SECO	60
Abbildung 33: Eignung Fachstellenkonferenz für effiziente Zusammenarbeit zwischen Kantonen und SECO.....	61
Abbildung 34: Wahrgenommene Effizienz der Umsetzung der NRP im Vergleich zur Anfangsphase..	63
Abbildung 35: Wahrgenommene Zweckmässigkeit des NRP-Perimeters.....	66
Abbildung 36: Wahrgenommene Zweckmässigkeit des Exportbasis-Ansatzes	68
Abbildung 37: Wahrgenommener Nutzen der Förderinstrumente für die Regionalentwicklung	71

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BWE	Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EU	Europäische Union
IHG	Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management Universität Bern
KTI	Kommission für Technologie und Innovation
MJP	Mehrjahresprogramm
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
NRP	Neue Regionalpolitik
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PSG	Programm San Gottardo
ROK	Raumordnungskonferenz des Bundes
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
VDK	Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz
VRP	Verordnung über Regionalpolitik
WTT	Wissens- und Technologietransfer

Zusammenfassung

Am 1.1.2008 traten die Neue Regionalpolitik (NRP) und die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) in Kraft. Damit wurde ein Paradigmenwechsel eingeleitet, der für die Regionalpolitik weitreichende Folgen hatte: Bis zur NRP standen in der Regionalpolitik der Abbau von Disparitäten und das Schaffen von genügenden Lebensgrundlagen im Vordergrund, mit dem Ziel, die Abwanderung aus Berg- und Randgebieten zu verhindern (Verteilungsansatz). Die regionale Umverteilung ist seit 2008 hauptsächlich Teil der NFA. Das Ziel der Regionalpolitik im Rahmen der NRP besteht demgegenüber in einem Wachstumsansatz, das heisst, Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbskraft im Berggebiet, weiteren ländlichen Raum und den Grenzregionen zu stärken und dadurch zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten beizutragen.

Der Vollzug der NRP erfolgt über drei strategische Ausrichtungen:

- Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen (Ausrichtung 1)
- Kooperation und Synergien zwischen Regionalpolitik und Sektoralpolitiken (Ausrichtung 2)
- Wissenssystem Regionalentwicklung und Qualifizierung des Regionalmanagements (Ausrichtung 3)

Kern der NRP stellt die Ausrichtung 1 dar, in deren Rahmen Initiativen, Projekte und Programme gemäss Art. 4 Bundesgesetz über Regionalpolitik, Entwicklungsträger und regionale Geschäftsstellen gemäss Art. 5 Bundesgesetz über Regionalpolitik, grenzüberschreitende Vorhaben gemäss Art. 6 Bundesgesetz über Regionalpolitik sowie Infrastrukturvorhaben gemäss Art. 7 Bundesgesetz über Regionalpolitik gefördert werden.

Auftrag und Vorgehen

Die Ausgestaltung des Instrumentariums der NRP und der dazugehörige Finanzierungsrahmen werden jeweils in einem Mehrjahresprogramm (MJP) festgelegt. Im Hinblick auf die Erarbeitung des neuen Mehrjahresprogramms hat das Ressort Regional- und Raumordnungspolitik des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) und das Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, mit der Durchführung der Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik betraut.

Der Schwerpunkt der Evaluation liegt bei der Ausrichtung 1. Nicht Teil der Evaluation waren INTERREG sowie Steuererleichterungen nach Art. 12 Bundesgesetz über Regionalpolitik, die im Rahmen von separaten Evaluationen untersucht wurden. In der vorliegenden Evaluation soll erstens Rechenschaft über die bisherige Umsetzung abgelegt werden, indem der Vollzug einem Soll-Ist-Vergleich unterzogen wird und die Wirkungen des MJP erfasst werden (summativer Teil); zweitens soll die Eva-

luation Empfehlungen für die Optimierung des Vollzugs, für allfällige Anpassungen von Förderschwerpunkten, Förderinhalten und Selektionskriterien des MJP und Hinweise auf allfälligen Handlungsbedarf auf Gesetzesstufe generieren (formativer Teil).

In einem ersten Schritt wurde eine breite Dokumentenanalyse durchgeführt, da diverse Aspekte der vorliegenden Evaluation bereits im Rahmen von anderen SECO-Forschungsmandaten untersucht wurden. In einem zweiten Schritt wurden eigene empirische Erhebungen durchgeführt, um die MJP auf der Basis der Ergebnisse aus dem ersten Schritt empirisch zu untersuchen und bewerten: So wurden im Rahmen einer online durchgeführten schriftlichen Befragung die kantonalen NRP-Fachstellen bzw. -Fachpersonen befragt und vertiefende Gespräche mit dem SECO betreffend den durch das SECO verfassten Inputs für die Evaluation zu den Ausrichtungen 2 und 3 durchgeführt. In einem dritten Schritt wurden die Ergebnisse aus den vorhergehenden Schritten validiert und 9 Expertinnen und Experten für regionale Entwicklung zur Diskussion vorgelegt.

Hauptbefunde

Aus Sicht der Evaluation fällt die Gesamtbilanz der NRP grundsätzlich positiv aus: Der Nutzen der NRP und der ihr zur Verfügung stehenden Förderinstrumente für die Regionalentwicklung in ländlichen Räumen und Berggebieten ist im Grossen und Ganzen unbestritten. Zu wichtigen Eckpfeilern der NRP – örtlicher Wirkungsbereich, Exportbasis-Ansatz, Förderschwerpunkte – finden zwar Diskussionen statt, sie werden aber in der Regel nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Die finanziellen Mittel, die zur Umsetzung des Mehrjahresprogramms 2008-15 zur Verfügung stehen, werden tendenziell den Erwartungen entsprechend ausgeschöpft. Die Projektförderung, die ‚bottom-up‘ durch die kantonalen NRP-Fachstellen erfolgt bewährt sich insgesamt, auch wenn insbesondere Abgrenzungsfragen zu Sektoralpolitiken und in den Bereichen überbetrieblich/einzelbetrieblich sowie vorwettbewerblich/wettbewerblich nicht von allen Kantonen gleich interpretiert und entschieden werden. Die Förderung von einzelnen Vorhaben, deren NRP-Konformität fraglich ist, ergibt sich gemäss den vorliegenden Informationen zu einem grossen Teil dadurch, dass die Anzahl und Qualität der Projektanträge teilweise noch mangelhaft ist. Gleichzeitig deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass die NRP und der damit im Zusammenhang stehende Paradigmenwechsel noch nicht auf allen Umsetzungsebenen gleichermaßen etabliert sind.

Das Zusammenspiel der drei Ausrichtungen lässt sich ebenfalls grundsätzlich als gut beurteilen, unter dem Vorbehalt, dass die Umsetzung von Ausrichtung 2 noch verhältnismässig wenig fortgeschritten ist.

Auch wenn bezüglich der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen an der Umsetzung der NRP beteiligten Akteure noch Optimierungspotenzial besteht und aufgrund der Ergebnisse der Evaluation

davon ausgegangen werden kann, dass die Auseinandersetzung mit der neuen Rolle für den Bund wie auch die Kantone und Regionen noch nicht abgeschlossen ist, wird die neue Arbeitsteilung nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Empfehlungen

Die Gesamtbilanz der NRP fällt grundsätzlich positiv aus. Der Nutzen der NRP und der ihr zur Verfügung stehenden Förderinstrumente für die Regionalentwicklung ist im Grossen und Ganzen unbestritten. Aufgrund des noch nicht vollständig vollzogenen Paradigmenwechsels sind Anpassungen an der Konzeption gegenwärtig nicht angezeigt.

Der Kommunikation über die NRP auf den verschiedenen Ebenen der Umsetzung der NRP kommt demgemäss weiterhin eine wichtige Bedeutung zu.

Örtlicher Wirkungsbereich

Die bestehende Perimeterabgrenzung wirft zwar diverse Fragen auf, für eine Ausweitung des Perimeters auf die gesamte Schweiz dürfte jedoch bedingt Akzeptanz vorhanden sein.

Die bereits jetzt bestehende Möglichkeit, zusätzliche Gebiete in den NPR-Perimeter aufzunehmen, sofern diese die in Art. 1 Verordnung über Regionalpolitik festgehaltenen Bedingungen erfüllen, sollte beibehalten werden, damit die Nachteile der Perimeterabgrenzung fallweise behoben werden können.

Exportbasis-Ansatz

Aus Sicht der Evaluation drängt sich keine grundsätzliche Abkehr vom Exportbasis-Ansatz auf. Seine eigentliche Wirksamkeit wurde im Rahmen dieser Untersuchung allerdings nicht untersucht. Inwiefern die Förderung von Imports substitutionen und residentieller Ökonomie einen Beitrag zur Zielerreichung der NRP leisten könnte, kann aus den im Rahmen der Evaluation vorliegenden Informationen nicht beurteilt werden.

Allenfalls wäre aufgrund der teilweise beträchtlichen Grössenunterschiede der Gebietseinheiten (Regionen, Kantone), in denen der Ansatz zur Anwendung kommt, eine Ausweitung der Definition bei grossen Regionen, beispielsweise i.S.v Teilregionen, prüfenswert.

Projektförderung, Förderinstrumente, -schwerpunkte

Die Projektförderung, die ‚bottom-up‘ durch die kantonalen NRP-Fachstellen erfolgt, bewährt sich insgesamt und entspricht sowohl hinsichtlich der Verteilung auf die Förderinstrumente wie auch die Förderschwerpunkte über das Ganze gesehen den Erwartungen des MJP 2008-15. Augenfällig ist ein deutliches Übergewicht an touristischen Vorhaben im Vergleich zu den Vorhaben im Bereich Export-

orientierte Wertschöpfungssysteme. Bei der Projektförderung zeigen sich beträchtliche kantonale Unterschiede (Instrumente, Schwerpunkte, Interpretation überbetrieblich/ einzelbetrieblich sowie vorwettbewerblich/wettbewerblich, Abgrenzungsfragen zu Sektoralpolitiken).

Das Ziel, den Anteil an Vorhaben im zweiten Bereich erster Priorität (Exportorientierte Wertschöpfungssysteme) sowie allenfalls weiterer Förderschwerpunkte zu erhöhen, sollte beibehalten werden. Die NRP läuft sonst Gefahr, als zweites Tourismusprogramm wahrgenommen zu werden, was die Konzentration von Vorhaben im Tourismusbereich weiter verstärken würde. Dies kann im Verständnis der Evaluation nicht im Sinn einer Regionalpolitik sein.

Es sollte darauf hingearbeitet werden, dass vermehrt auch überkantonale oder grenzüberschreitende Vorhaben umgesetzt werden. Gleichzeitig sind kantonale Vorhaben für die (lokale) Akzeptanz der NRP wichtig und insbesondere in Kantonen, in denen vergleichsweise grosse Gebiete Teil des NRP-Perimeters sind, machen diese durchaus Sinn, während gerade für kleinere Kantone eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen bei der Umsetzung der NRP auch aus Ressourcengründen sinnvoll sein könnte. Es wäre prüfenswert, ob ergänzend/punktuell in Ersatz zu kantonalen Umsetzungsprogrammen auch überkantonale Umsetzungsprogramme ermöglicht oder gefördert werden könnten und inwiefern allenfalls die Vorgaben des Bundes für die Förderung dieser Vorhaben vereinfacht werden könnten. Dennoch wird die NRP alleine die Denkweise in kantonalen Grenzen gemäss Einschätzung der Evaluation nicht überwinden können.

NRP und Unternehmen

Lediglich in jeweils rund einem Viertel der bisher geförderten Vorhaben waren Unternehmen Projektträger oder Projektpartner. Während der Einbezug von Unternehmen von den kantonalen NRP-Fachstellen in der Regel als wichtig erachtet wird, wird er gleichzeitig als schwierig wahrgenommen. Generell lässt sich festhalten, dass die NRP von den Unternehmen als wenig unternehmensrelevant und der direkte Nutzen als eher tief wahrgenommen wird.

Mit dem Anspruch, den Einbezug von Unternehmen in die Umsetzung der NRP zum Regelfall zu machen, setzt sich die NRP ein Ziel, das sie nicht erreichen kann. Zwar sollen Unternehmen von der NRP profitieren, der Fokus auf Unternehmen als Projektträger ist aufgrund der unterschiedlichen Prioritäten und Logiken sowie der überbetrieblichen und vorwettbewerblichen Ausrichtung der NRP aber nicht zielführend. Es sollte vielmehr darauf hingewirkt werden, dass der Nutzen der NRP für die Unternehmen diesen bekannt ist, dies aber via Kommunikation und allenfalls Labels, aber nicht primär durch das Anstreben einer Einbindung der Unternehmen in die Umsetzung der NRP.

Wirkungen der NRP auf Arbeitsplätze, Innovation und Wertschöpfung

Im Hinblick auf die Wirkungen der NRP auf Arbeitsplätze, Innovation und Wertschöpfung in den Unternehmen bzw. Regionen kann auf Basis der vorhandenen Daten kein abschliessendes Fazit gezogen werden. Zwar scheinen Vorhaben tendenziell in die richtige Richtung zu gehen und haben insbesondere zahlreiche Wirkungen auf der qualitativen Ebene (Schaffen einer „Aufbruchsstimmung“ in der Region, Anstoss von Kooperationen ausserhalb der NRP zwischen Kantonen, positive Effekte auf das Image einer Region u.ä.). Was die Wirkungsmessung aber hauptsächlich festgestellt hat, ist eine bedeutsame Nicht-Messbarkeit quantitativer Wirkungen auf der Impact-Ebene.

Während zwar aufgrund der Ergebnisse der Evaluation davon ausgegangen werden kann, dass die NRP auch gewisse Wirkungen auf die Faktoren Arbeitsplätze, Innovation und Wertschöpfung hat, sollte die NRP aus Sicht der Evaluation davon Abstand nehmen, diese Wirkungen zuverlässig messen zu wollen. Die Fokussierung auf diese Wirkungen wird der NRP nicht gerecht, vielmehr sollten bei der Erhebung der Wirkungen qualitative Wirkungen im Vordergrund stehen.

Kantonaler Vollzug

Aus den Ergebnissen der Evaluation geht deutlich hervor, dass das dezentrale Setting mit einem grossen Handlungsspielraum für die Kantone und der Möglichkeit, eigene Schwerpunkte in der Umsetzung zu setzen, für die Kantone bzw. kantonalen Fachstellen eine grosse Herausforderung ist und die Gefahr besteht, dass die kantonalen Fachstellen zum Spielball von lokalen bzw. politischen Interessen werden.

Dennoch raten wir davon ab, den Vollzug stärker zu regulieren: Der grosszügige Spielraum in der Umsetzung der NRP, der den Kantonen gewährt wird, erweist sich als der Kreativität, Innovation und Experimentierfähigkeit zuträglich und kann letztlich dazu beitragen, ländliche Regionen und Berggebiete zu entwickeln. Hingegen ist es sinnvoll, die Möglichkeiten und Grenzen der NRP bzw. deren Überschreitung z.B. anhand von „good practices“ und „bad practices“ zu thematisieren und diskutieren – da sich auch im weiteren Verlauf der Umsetzung der NRP Abgrenzungsfragen zu Sektoralpolitiken und Fragen zur NRP-Konformität von Vorhaben stellen werden, wird dies auch in Zukunft eine wichtige Aufgabe des SECO bleiben.

Sommaire

La Nouvelle politique régionale (NPR) et la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2008. Le changement de paradigme introduit à cette occasion s'est amplement répercuté sur la politique régionale. Avant la NPR, la politique régionale visait prioritairement la réduction des disparités et la création de bases existentielles suffisantes, afin d'empêcher l'exode des régions de montagne et des régions périphériques (principe de distribution). Depuis 2008, la redistribution régionale relève principalement de la RPT, alors que l'objectif de la politique régionale dans le cadre de la NPR s'inscrit dans un principe de croissance : elle vise à créer et à maintenir des places de travail dans les régions de montagne, dans les autres régions rurales et dans les régions limitrophes en y renforçant l'innovation, la valeur ajoutée et la compétitivité.

La mise en œuvre de la NPR repose sur trois axes stratégiques :

- le renforcement de l'innovation, de la valeur ajoutée et de la compétitivité dans les régions (volet 1) ;
- la coopération et les synergies entre la politique régionale et les politiques sectorielles (volet 2) ;
- le système de connaissances sur le développement régional et la qualification des responsables régionaux (volet 3).

Le volet 1 constitue le cœur de la NPR : il encourage des initiatives, des projets et des programmes (selon l'art. 4 de la loi fédérale sur la politique régionale), des organismes de développement régional, des secrétariats régionaux et d'autres acteurs régionaux (selon l'art. 5 de ladite loi), la coopération transfrontalière (selon l'art. 6 de ladite loi) et des projets d'infrastructure (selon l'art. 7 de ladite loi).

Mandat et démarche

La conception des instruments de la NPR et son cadre de financement sont arrêtés dans un programme pluriannuel (PP). Dans la perspective d'élaborer le nouveau programme pluriannuel, le secteur Politique régionale et d'organisation du territoire du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a chargé le Centre de compétence en gestion publique de l'Université de Berne (KPM) et le Büro Vatter, Politikforschung & -beratung d'évaluer le programme pluriannuel 2008-2015 en vue de mettre en œuvre la Nouvelle politique régionale.

L'évaluation se concentre sur le volet 1. INTERREG et les allègements fiscaux visés à l'art. 12 de la loi fédérale sur la politique régionale, tous deux examinés dans le cadre d'évaluations distinctes, ne sont pas couverts par cette évaluation. La présente évaluation doit premièrement rendre compte de la

mise en œuvre à ce stade, en comparant l'exécution réalisée à l'exécution prévue, et recenser les effets du PP (partie sommative). Deuxièmement, l'évaluation doit livrer des recommandations en vue d'optimiser l'exécution et d'adapter éventuellement les priorités promotionnelles, les contenus promotionnels et les critères de sélection du PP, tout en indiquant les éventuelles mesures nécessaires sur le plan légal (partie formative)

Dans une première phase, on a procédé à une large analyse de documents, car divers aspects de la présente évaluation avaient déjà été examinés dans le cadre d'autres mandats de recherche du SECO. Dans une deuxième phase, on a effectué des relevés empiriques en propre, afin d'étudier le PP empiriquement et de l'évaluer sur la base des résultats obtenus durant la première phase. Ainsi, on a interrogé les services NPR cantonaux, respectivement les spécialistes concernés dans le cadre d'une enquête écrite en ligne et l'on a mené des entretiens approfondis avec le SECO au sujet des données qu'il a fournies pour l'évaluation des volets 2 et 3. Une troisième phase a permis de valider les résultats des précédentes étapes, qui ont été soumis pour discussion à neuf experts du développement régional.

Principaux résultats

L'évaluation présente un bilan global fondamentalement positif de la NPR : dans l'ensemble, l'utilité de la NPR et des instruments promotionnels dont elle dispose pour le développement régional des espaces ruraux et des régions de montagne n'est pas contestée. Certes, des discussions ont lieu concernant d'importants piliers de la NPR (l'impact local, le principe de "base d'exportation", les priorités promotionnelles), mais sans les remettre fondamentalement en question.

Les ressources financières à disposition pour mettre en œuvre le programme pluriannuel 2008-2015 tendent à être employées conformément aux prévisions. Le soutien aux projets, géré « du bas vers le haut » par les services NPR cantonaux, s'avère globalement judicieux, bien que tous les cantons n'interprètent et ne tranchent pas de même manière, notamment, les questions de délimitation entre la politique régionale et les politiques sectorielles, entre le niveau de l'entreprise individuelle et le niveau interentreprises de même qu'entre le domaine pré-concurrentiel et le domaine concurrentiel. Selon les informations disponibles, la promotion de certains projets dont la conformité à la NPR est douteuse provient largement de ce que certaines propositions de projet sont encore insuffisantes, tant qualitativement que quantitativement. Simultanément, ces résultats indiquent que la NPR et le changement de paradigme qu'elle implique ne se sont pas encore établis également à tous les niveaux de mise en œuvre.

L'interaction des trois volets peut elle aussi être qualifiée de fondamentalement bonne, sous réserve que la mise en œuvre du volet 2 est encore relativement peu avancée.

Si la coopération entre les divers acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la NPR revêt encore un potentiel d'optimisation et si les résultats de l'évaluation portent à penser que les débats sur leurs nouveaux rôles ne sont pas encore terminés entre la Confédération, les cantons et les régions, la nouvelle répartition du travail n'est pas fondamentalement remise en question.

Recommandations

Le bilan global de la NPR apparaît fondamentalement positif. L'utilité de la NPR et des instruments promotionnels dont elle dispose pour le développement régional n'est pas contestée dans l'ensemble. Comme le changement de paradigme n'est pas encore complètement achevé, il n'est pas indiqué actuellement d'adapter la conception.

La communication concernant la NPR aux divers niveaux de sa mise en œuvre continue donc de revêtir une grande importance.

Zone d'impact

Si la délimitation du périmètre existant soulève diverses questions, l'extension de ce périmètre à la Suisse entière ne devrait trouver d'acceptation qu'à certaines conditions.

La possibilité, déjà offerte, d'intégrer des zones supplémentaires dans le périmètre de la NPR, pour autant qu'elles remplissent les conditions fixées à l'art. 1 de l'ordonnance sur la politique régionale, devrait être maintenue, afin de pouvoir supprimer de cas en cas les inconvénients liés à la délimitation du périmètre.

Le principe de "base d'exportation"

Selon l'évaluation, il n'apparaît pas nécessaire de se détourner fondamentalement de la théorie de la base économique. L'effet du principe de "base d'exportation" n'a toutefois pas été étudié dans le cadre de la présente évaluation. Les informations disponibles dans le cadre de la présente évaluation ne permettent pas de juger si la promotion de substitutions aux importations et le soutien à l'économie résidentielle constituerait une contribution à la réalisation des objectifs de la NPR.

Compte tenu des différences de taille, considérables pour certaines, entre les unités territoriales auxquelles s'applique la théorie (régions, cantons), il serait éventuellement judicieux d'examiner l'opportunité d'élargir la définition lorsqu'il s'agit de grandes régions, par exemple en définissant des régions partielles.

Soutien aux projets, instruments promotionnels, priorités promotionnelles

Le soutien apporté aux projets, géré « du bas vers le haut » par les services NPR cantonaux, a fait ses preuves dans l'ensemble. Il correspond aux prévisions du PP 2008-2015, tant pour la répartition

entre les instruments promotionnels que pour les priorités promotionnelles considérées globalement. On remarque une nette surpondération des projets touristiques par rapport aux projets des systèmes de création de valeur orientés vers l'exportation. S'agissant du soutien aux projets, on note des différences considérables entre les cantons (instruments, priorités, interprétation de la distinction entre le niveau de l'entreprise individuelle et le niveau interentreprises, entre les domaines pré-concurrentiel et concurrentiel, délimitation entre la politique régionale et les politiques sectorielles).

Il faudrait conserver l'objectif d'accroître la part de projets dans le deuxième domaine de première priorité (systèmes de création de valeur orientés vers l'exportation) et, le cas échéant, dans d'autres domaines promotionnels prioritaires. Sinon, la NPR court le risque d'être perçue comme deuxième programme touristique, ce qui renforcerait encore la concentration de projets liés au tourisme. Selon l'évaluation, une telle évolution ne saurait être dans l'esprit d'une politique régionale.

Il faudrait s'employer à mettre en œuvre davantage de projets supra-cantonaux ou transfrontaliers. Simultanément, les projets cantonaux sont importants pour l'acceptation (locale) de la NPR. Dans les cantons dont une partie relativement importante du territoire est comprise dans le périmètre visé par la NPR, de tels projets sont particulièrement judicieux, alors que, pour les cantons plus petits, une coopération avec d'autres cantons dans la mise en œuvre de la NPR pourrait être opportune, notamment pour des raisons de ressources. Il vaudrait la peine d'examiner si, à titre subsidiaire/ponctuellement, on pourrait permettre ou encourager des programmes de mise en œuvre supra-cantonaux pour remplacer des programmes de mise en œuvre cantonaux et dans quelle mesure on pourrait éventuellement simplifier les directives de la Confédération visant la promotion de ces projets. Cependant, de l'avis des évaluateurs, la NPR ne pourra pas surmonter seule les mentalités confinées aux frontières cantonales.

NPR et entreprises

Dans environ un quart seulement des projets soutenus à ce stade, des entreprises portaient le projet ou en étaient partenaires. Si l'implication d'entreprises est généralement jugée importante par les services NPR cantonaux, elle est aussi perçue comme difficile. D'une manière générale, on peut noter que les entreprises se sentent peu concernées par la NPR et qu'elles jugent plutôt faible son utilité directe.

Ambitionner d'instituer en norme la participation des entreprises à la mise en œuvre de la NPR constitue un objectif inatteignable. Certes, les entreprises doivent profiter de la NPR, mais il n'est pas pertinent de se concentrer sur les entreprises pour porter les projets, eu égard aux différences de priorités et de logiques et compte tenu de l'orientation interentreprises et pré-concurrentielle de la NPR. Il faudrait plutôt s'employer à ce que l'utilité de la NPR soit connue des entreprises et recourir

pour ce faire à la communication et éventuellement aux labels plutôt que de rechercher d'abord une implication des entreprises dans la mise en œuvre de la NPR.

Effets de la NPR sur l'emploi, l'innovation et la plus-value

S'agissant des effets de la NPR sur l'emploi, l'innovation et la plus-value dans les entreprises, respectivement dans les régions, les données disponibles ne permettent pas de tirer une conclusion définitive. Certes, les projets semblent tendre dans la bonne direction et générer de nombreux effets sur le plan qualitatif (esprit de renouveau dans la région, impulsions à la coopération hors de la NPR entre les cantons, effets positifs sur l'image de la région, etc.). Mais l'observation des effets a surtout permis de constater une large impossibilité de mesurer des effets quantitatifs au niveau de l'impact.

Si, sur la base des résultats de l'évaluation, on peut admettre que la NPR génère certains effets sur les facteurs de l'emploi, de l'innovation et de la plus-value, la NPR devrait, selon les évaluateurs, renoncer à vouloir mesurer ces effets de manière fiable. Se concentrer sur ces effets ne rend pas justice à la NPR. Il faudrait plutôt privilégier l'impact qualitatif dans le relevé des effets.

Exécution par les cantons

Les résultats de l'évaluation font ressortir nettement que les conditions décentralisées, qui offrent aux cantons une large marge de manœuvre et la possibilité de fixer leurs propres priorités dans la mise en œuvre, représentent un grand défi pour ceux-ci, respectivement pour les services cantonaux. De ce fait, le risque existe que les services cantonaux deviennent le jouet d'intérêts locaux ou politiques.

Pourtant, nous déconseillons de réglementer davantage l'exécution : la marge de manœuvre importante conférée aux cantons dans la mise en œuvre de la NPR s'avère favorable à la créativité, à l'innovation et à la capacité d'expérimenter. En définitive, cette marge de manœuvre peut contribuer à développer les régions rurales et les régions de montagne. En revanche, il est judicieux de thématiquer et de discuter les possibilités et les limites de la NPR, respectivement son dépassement, par exemple à l'aide de « bonnes pratiques » et de « mauvaises pratiques ». Comme des questions de délimitation entre la politique régionale et les politiques sectorielles et des questions de conformité des projets à la NPR continueront de se poser au cours de la mise en œuvre future de la NPR, une telle discussion demeurera une tâche importante du SECO à l'avenir également.

Riassunto

Il 1° gennaio 2008 sono entrate in vigore la Nuova politica regionale (NPR) e la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Con ciò è stato introdotto un cambiamento di paradigma che ha avuto conseguenze di larga portata per la politica regionale: sino all'introduzione della NPR, nella politica regionale avevano un ruolo di primo piano l'eliminazione delle disparità e la costituzione di sufficienti basi vitali, con l'obiettivo di evitare l'esodo dalle regioni montane e periferiche (principio della redistribuzione). Dal 2008 la redistribuzione tra le regioni è prevalentemente compito della NPC. Nel quadro della NPR, l'obiettivo della politica regionale consiste invece in un principio orientato alla crescita, vale a dire nello stimolare l'innovazione, generare valore aggiunto e migliorare la competitività di regioni montane, di altre aree rurali e di regioni di frontiera, al fine di contribuire a creare e mantenere posti di lavoro in queste regioni.

L'attuazione della NPR si basa su tre componenti strategiche:

- incrementare l'innovazione, la produzione di valore aggiunto e la competitività nelle regioni (componente 1);
- rafforzare la cooperazione e le sinergie tra politica regionale e politiche settoriali (componente 2);
- sistema di conoscenze volto a promuovere lo sviluppo regionale e qualificazione dei responsabili della gestione in materia di sviluppo regionale (componente 3).

La componente 1 rappresenta il cuore della NPR che prevede la promozione di iniziative, progetti e programmi (ai sensi dell'art. 4 della Legge federale sulla politica regionale), di enti per lo sviluppo e segretariati regionali (ai sensi dell'art. 5 della Legge federale sulla politica regionale), della cooperazione transfrontaliera (ai sensi dell'art. 6 della Legge federale sulla politica regionale), e di progetti infrastrutturali (ai sensi dell'art. 7 della Legge federale sulla politica regionale).

Incarico e procedimento

La concretizzazione degli strumenti della NPR e il relativo finanziamento sono stabiliti in programmi pluriennali. Nell'ambito dell'elaborazione del nuovo programma pluriennale, il settore Politica regionale e politica d'assetto del territorio della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha incaricato il Centro di competenza per il public management dell'Università di Berna (KPM) e il Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, di svolgere la valutazione del programma pluriennale 2008-2015 concernente l'attuazione della Nuova politica regionale.

La valutazione si concentra sulla componente 1 e traslascia INTERREG e gli sgravi fiscali ai sensi dell'art. 12 della Legge federale sulla politica regionale, che erano oggetto di valutazioni separate.

Nella presente valutazione si intende innanzitutto fornire un rendiconto sull'attuazione svolta sinora, sottoponendola a un confronto tra la situazione auspicata e quella reale e rilevando gli effetti del programma pluriennale (parte sommativa); e in secondo luogo fornire raccomandazioni per ottimizzare l'attuazione, adattando eventualmente le priorità promozionali, i contenuti promozionali e i criteri di selezione definiti nel programma pluriennale, e presentare indicazioni su eventuali necessità d'intervento a livello di legge (parte formativa).

Dal momento che diversi aspetti della presente valutazione erano già stati analizzati nel quadro di altri mandati di ricerca della SECO, in una prima fase si è provveduto a un'ampia analisi dei documenti. In una seconda fase, sono stati realizzati rilevamenti empirici al fine di analizzare e valutare il programma pluriennale sulla base dei risultati della prima fase. In un sondaggio scritto svolto online, sono quindi stati interpellati i servizi specializzati ed esperti cantonali della NPR e si sono condotti colloqui di approfondimento con la SECO concernenti gli input allestiti da quest'ultima per la valutazione delle componenti 2 e 3. In una terza fase, i risultati delle fasi precedenti sono stati convalidati e presentati per la discussione a nove esperti per lo sviluppo regionale.

Risultati principali

Secondo la valutazione, il bilancio complessivo della NPR è in generale positivo: i benefici della NPR e degli strumenti che ha a disposizione per promuovere lo sviluppo regionale nelle aree rurali e nelle regioni montane non sono nel complesso messi in discussione. Sui pilastri principali della NPR – campo d'applicazione locale, principio "base d'esportazione", priorità promozionali – vi sono sì delle discussioni, ma in generale non sono messi in questione.

I mezzi finanziari disponibili per l'attuazione del programma pluriennale 2008-15 sono tendenzialmente sfruttati in maniera corrispondente alle aspettative. La promozione dei progetti, che avviene da parte dei servizi cantonali specializzati nella NPR secondo il principio del "bottom-up", riesce nel complesso ad affermarsi, anche se, soprattutto le questioni relative alla delimitazione tra la NPR e le politiche settoriali e negli ambiti sovraziendali/delle singole imprese e preconcorsenziali/concorrenziali, non sono interpretate e decise allo stesso modo da tutti i Cantoni. Secondo le informazioni disponibili, la promozione di singoli progetti, la cui conformità alla NPR è messa in dubbio, risulta in gran parte dal fatto che il numero e la qualità delle richieste di progetto sono ancora in parte carenti. Nel contempo questi risultati mostrano che la NPR e il relativo cambiamento di paradigma non sono ancora affermati in eguale misura a tutti i livelli di attuazione.

Anche l'interazione delle tre componenti si può in generale valutare positivamente, nonostante i progressi nell'attuazione della componente 2 siano ancora relativamente limitati.

Sebbene nella collaborazione tra i diversi attori coinvolti nell'attuazione della NPR sussista ancora un potenziale di miglioramento e sulla base dei risultati della valutazione si possa supporre che il confronto con il nuovo ruolo non sia ancora concluso per la Confederazione, i Cantoni e le regioni, la nuova ripartizione dei compiti non è in generale messa in discussione.

Raccomandazioni

Il bilancio complessivo della NPR è in generale positivo: i benefici della NPR e degli strumenti che ha a disposizione per promuovere lo sviluppo regionale non sono messi in discussione. Alla luce del cambiamento di paradigma non ancora completamente concluso, non si intravede attualmente la necessità di adattare la strategia.

Pertanto, si continua ad attribuire una grande importanza alla comunicazione sulla NPR ai diversi livelli di attuazione.

Campo d'applicazione locale

L'attuale delimitazione perimetrale suscita diverse domande, tuttavia il consenso per un ampliamento del perimetro alla Svizzera intera è probabilmente poco presente.

La possibilità già ora presente di accogliere nel perimetro della NPR altre aree, a condizione che soddisfino i requisiti stabiliti nell'articolo 1 dell'Ordinanza sulla politica regionale, dovrebbe essere conservata affinché gli svantaggi della delimitazione perimetrale possano essere eliminati caso per caso.

Principio "base d'esportazione"

Secondo la valutazione non si registra alcun bisogno sostanziale di allontanarsi dal principio "base d'esportazione". Tuttavia, questa ricerca non ha analizzato la sua efficacia. Dalle informazioni disponibili alle persone incaricate della valutazione non è possibile stabilire in quale misura la promozione delle sostituzioni dell'importazione e dell'economia residenziale potrebbe contribuire al conseguimento degli obiettivi della NPR.

Considerando le grandi differenze di dimensione delle unità territoriali in parte presenti (regioni, Cantoni) nelle quali trova applicazione il principio, sarebbe eventualmente utile verificare un ampliamento della definizione per le grandi regioni, ad esempio nel senso di regioni parziali.

Promozione di progetti, strumenti e priorità promozionali

La promozione dei progetti, che avviene da parte dei servizi cantonali specializzati nella NPR secondo il principio del "bottom-up", riesce nel complesso ad affermarsi e corrisponde, dal punto di vista della distribuzione degli strumenti e delle priorità promozionali complessive, alle aspettative del programma pluriennale 2008-15.

Balza agli occhi una chiara prevalenza dei progetti turistici rispetto a quelli nel settore dei sistemi industriali a valore aggiunto orientati alle esportazioni. Nella promozione dei progetti si evidenziano notevoli differenze cantonali (strumenti, priorità, interpretazione sovraziendale/delle singole imprese e preconcorsenziali/concorsenziali, questioni di delimitazione relative a politiche settoriali).

L'obiettivo di aumentare la quota di progetti nel secondo ambito della prima priorità (sistemi industriali a valore aggiunto orientati alle esportazioni), ed eventualmente di altre priorità promozionali, non dovrebbe subire modifiche. La NPR corre altrimenti il rischio di essere percepita come un secondo programma turistico, una possibilità che rafforzerebbe la concentrazione di progetti nel settore turistico. Secondo la valutazione ciò non può essere l'intenzione di una politica regionale.

Si deve continuare a lavorare affinché siano maggiormente attuati anche dei progetti sovracantionali o transfrontalieri. Nel contempo i progetti cantonali sono importanti per l'accettazione (locale) della NPR e utili soprattutto nei Cantoni dove territori relativamente grandi fanno parte del perimetro della NPR, mentre proprio per i Cantoni più piccoli potrebbe essere sensato collaborare con altri Cantoni per l'attuazione della NPR, non da ultimo per ragioni legate alle risorse. Sarebbe utile verificare se, come sostituzione o complemento (anche selettivo) a programmi di attuazione cantonali, possano essere realizzati o promossi anche programmi di attuazione sovracantionali, e in quale misura le direttive della Confederazione potrebbero eventualmente essere semplificate per promuovere tali progetti. Tuttavia, secondo la valutazione, la sola NPR non riuscirà a superare il modo di pensare nei confini cantonali.

NPR e imprese

Solo in circa un quarto dei progetti finora promossi, le imprese sono state promotrici o partner. Mentre il coinvolgimento delle imprese è solitamente considerato importante dai servizi cantonali specializzati nella NPR, è nel contempo recepito come difficile. In generale si può dire che la NPR è percepita dalle imprese come poco rilevante e i benefici diretti sono considerati piuttosto contenuti.

Con l'intento di rendere il coinvolgimento delle imprese nell'attuazione della NPR una regola, la NPR si pone un obiettivo che non è in grado di conseguire. Le imprese dovrebbero beneficiare della NPR, ma l'attenzione delle imprese in veste di promotori dei progetti non porta al risultato sperato a causa delle priorità e delle logiche diverse come pure dell'orientamento sovraziendale e preconcorsenziale della NPR. Si dovrebbe agire maggiormente affinché le imprese conoscano i benefici della NPR, ma questo ricorrendo alla comunicazione ed eventualmente a label, e non principalmente con l'ambizione di coinvolgere le imprese nell'attuazione della NPR.

Effetti della NPR su posti di lavoro, innovazione e valore aggiunto

Dal punto di vista degli effetti della NPR su posti di lavoro, innovazione e valore aggiunto nelle imprese e nelle regioni non è possibile trarre una conclusione definitiva sulla base dei dati disponibili. I progetti sembrano andare tendenzialmente nella giusta direzione e hanno in particolare numerosi effetti qualitativi (creazione di una svolta nella regione, avvio di cooperazioni esterne alla NPR tra i Cantoni, effetti positivi sull'immagine di una regione e simili). Tuttavia, ciò che ha principalmente rilevato la valutazione degli effetti è una significativa non-misurabilità delle ripercussioni quantitative a livello di impatto.

Se sulla base dei risultati della valutazione si può supporre che la NPR abbia alcuni effetti su posti di lavoro, innovazione e valore aggiunto, la NPR dovrebbe, secondo la valutazione, prendere le distanze dalla pretesa di voler valutare questi effetti in modo affidabile. L'attenzione su questi effetti non spetta alla NPR; nel rilevamento degli effetti occorre piuttosto mettere in primo piano gli effetti qualitativi.

Attuazione cantonale

Dai risultati della valutazione emerge chiaramente che l'assetto decentralizzato, con un ampio spazio di manovra per i Cantoni e la possibilità di attuare priorità proprie, rappresenta una grande sfida per i Cantoni e i servizi cantonali specializzati e sussiste il pericolo che questi ultimi diventino la pedina di interessi locali o politici.

Ciononostante consigliamo di regolare maggiormente l'attuazione: l'ampio spazio di manovra nell'attuazione della NPR, accordato ai Cantoni, favorisce la creatività, l'innovazione e la capacità di sperimentare e può infine contribuire allo sviluppo delle regioni rurali e montane. Per contro è utile tematizzare e discutere le possibilità e i limiti della NPR e il relativo superamento, per esempio utilizzando "good practices" e "bad practices". Dal momento che anche nel prosieguo dell'attuazione della NPR si presenteranno questioni concernenti la delimitazione tra la NPR e le politiche settoriali e la conformità dei progetti alla NPR, anche in futuro ciò rimarrà un compito importante della SECO.

1. Einleitung

Im Hinblick auf die Ausarbeitung des zweiten Mehrjahresprogramms der Neuen Regionalpolitik (NRP) hat das SECO als zuständiges Bundesamt das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) und die Büro Vatter AG mit der Evaluation des sich aktuell in der Umsetzung befindende Mehrjahresprogramms (2008-2015) beauftragt. Das Evaluationsteam wurde unterstützt durch Jürg Inderbitzin, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie, Hochschule Luzern. Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden in dem vorliegenden Schlussbericht rapportiert.

Einleitend wird die Ausgangslage der Evaluation im Bereich NRP dargelegt (Kapitel 1.1). Anschliessend gehen wir in Kapitel 1.2 auf den Auftrag und die Zielsetzung der Evaluation ein. In Kapitel 1.3 wird das gewählte Vorgehen der Evaluation dargestellt.

1.1 Ausgangslage

Am 1.1.2008 traten die Neue Regionalpolitik (NRP) und die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) in Kraft. Damit wurde ein Paradigmenwechsel eingeleitet, der für die Regionalpolitik weitreichende Folgen hatte (Bundesrat 2007): Bis zur NRP standen in der Regionalpolitik der Abbau von Disparitäten und das Schaffen von genügenden Lebensgrundlagen im Vordergrund, mit dem Ziel, die Abwanderung aus Berg- und Randgebieten zu verhindern (Verteilungsansatz). Die regionale Umverteilung ist seit 2008 hauptsächlich Teil der NFA. Das Ziel der Regionalpolitik im Rahmen der NRP besteht demgegenüber in einem Wachstumsansatz, das heisst, Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbskraft im Berggebiet, weiteren ländlichen Raum und den Grenzregionen zu stärken.

1.1.1 Frühere regionalpolitische gesetzliche Grundlagen

Verschiedene gesetzliche Grundlagen der bisherigen Regionalpolitik wurden durch die Neukonzeption der Regionalpolitik aufgehoben, namentlich das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG)¹, der Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (BWE; „Bonny-Beschluss“)² und der Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum („Regio Plus“)³.

Das IHG, zu dessen Umsetzung 54 Bergregionen mit Geschäftsstellen gebildet wurden, wurde 2004 evaluiert. Während zwar der durch das IHG erfolgte Ausbau der Basisinfrastruktur zur Verbesserung der Existenzbedingungen und Erhöhung der Wohnattraktivität in Berggebieten beitrug, fiel die Bilanz

¹ Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete.

² Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1995 zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete.

³ Bundesbeschluss vom 21. März 1997 über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum.

der Wirkungen des IHG auf die Erhöhung der Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen eher negativ aus (Bundesrat 2005).

Auch der BWE, der zum Ziel hatte, mittels einzelbetrieblicher Förderung zur wirtschaftlichen Diversifikation von Regionen beizutragen, in denen spezifische wirtschaftlich bedrohte Industriezweige – insbesondere Uhren- und Textilindustrie – vorherrschten, wurde evaluiert (Bundesrat 2005). Die Evaluation kam zum Schluss, dass die Wirkungen der Massnahmen auf die wirtschaftliche Entwicklung der begünstigten Regionen gering sind und ein beträchtlicher Mitnahmeeffekt bei der Schaffung der Arbeitsplätze bestand.

Im Rahmen von Regio Plus wurden finanzielle Mittel für Projekte im ländlichen, strukturschwachen Raum (ausgeschlossen waren die Kantone Basel-Stadt, Genf und Zug) bereitgestellt, die den Strukturwandel in den begünstigten Regionen unterstützen sollten. Die Schlussevaluation erfolgte 2007 (Ecoplan et al. 2007). Die Evaluation zeigte auf, dass die unterstützten Projekte zwar durchaus innovativ waren und verschiedene nicht quantifizierbare Wirkungen hatten (z.B. verbessertes Innovationsklima oder Image einer Region), mehrheitlich nach Ablauf der Unterstützung durch Regio Plus aber keine vollständige finanzielle Selbstständigkeit erreichen konnten.

1.1.2 Die Neue Regionalpolitik (NRP)

Die NRP übernahm gewisse Teile des bis dahin bestehenden regionalpolitischen Instrumentariums und führte diese in einer Rechtsgrundlage zusammen. Zusätzlich wurde die Schweizer Teilnahme an der Europäischen territorialen Zusammenarbeit⁴ in die Rechtsgrundlage integriert (Art. 6 Bundesgesetz über Regionalpolitik); diese ist Gegenstand einer separaten Evaluation.⁵

Das Ziel der NRP besteht darin, die Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit des Berggebiets, des weiteren ländlichen Raums und der Grenzregionen zu steigern und somit zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten beizutragen. Mittelbar soll die NRP einen Beitrag zur Erhaltung der dezentralen Besiedlung und zum Abbau regionaler Disparitäten leisten (Bundesrat 2005).

Der Vollzug der NRP erfolgt über drei strategische Ausrichtungen (Bundesrat 2005; 2007):

- Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen (Ausrichtung 1)
- Kooperation und Synergien zwischen Regionalpolitik und Sektoralpolitiken (Ausrichtung 2)
- Wissenssystem Regionalentwicklung und Qualifizierung des Regionalmanagements (Ausrichtung 3)

⁴ Die Schweizer Beteiligung an der Europäischen territorialen Zusammenarbeit umfasst die Programme INTERREG, ESPON, URBACT und INTERACT; diese sind nicht Gegenstand der vorliegenden MJP-Evaluation und werden der Lesbarkeit halber im Folgenden bei Bedarf unter dem Begriff „INTERREG“ subsumiert.

⁵ Vgl. Ausschreibung SECO (2012)

Kern der NRP stellt die Ausrichtung 1 dar, in deren Rahmen Initiativen, Projekte und Programme gemäss Art. 4 Bundesgesetz über Regionalpolitik, Entwicklungsträger und regionale Geschäftsstellen gemäss Art. 5 Bundesgesetz über Regionalpolitik sowie Infrastrukturvorhaben gemäss Art. 7 Bundesgesetz über Regionalpolitik gefördert werden. Ebenfalls Teil der NRP ist die Möglichkeit von Steuererleichterungen an Unternehmen (Art. 12 Bundesgesetz über Regionalpolitik); die Steuererleichterungen sind Gegenstand einer separaten Evaluation.⁶

Der räumliche Wirkungsbereich der NRP (ohne INTERREG) umfasst das Gebiet, das mehrheitlich spezifische Entwicklungsprobleme und Entwicklungsmöglichkeiten des Berggebiets und des weiteren ländlichen Raums aufweist (Art. 1 VRP⁷). Ausgeschlossen sind die Gemeinden der Agglomerationen Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich sowie die Kantone Aargau, Basel-Land, Basel-Stadt, Solothurn, Zug, Zürich (Art. 1 VRP); diese bzw. Teile davon können in den Wirkungsbereich der NRP aufgenommen werden, wenn sie nachweisen, dass das betreffende Gebiet vergleichbare oder die gleichen Probleme und Möglichkeiten aufweist wie das Gebiet nach Art. 1 Abs. 1 VRP und mehrere aneinandergrenzende Gemeinden umfasst (Art. 1 Abs. 2 VRP). Es besteht zudem im Rahmen von Art. 1 Abs. 3 VRP die Möglichkeit, einzelne Gemeinden in den örtlichen Wirkungsbereich aufzunehmen, wenn dies im Zusammenhang mit einem konkreten Projekt zweckmässig erscheint. Die Aufnahme gilt bis zum Abschluss des betreffenden Projekts.

Die Wirkung der NRP soll gemäss Bundesrat (2005) dezentral in den Berggebieten, weiteren ländlichen Räumen und in Grenzregionen anfallen; dabei gelten die regionalen Zentren als Entwicklungsmotoren, um dauerhafte wirtschaftliche Impulse in den Gebieten auszulösen.

1.1.3 Das Mehrjahresprogramm 2008-15 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik

Die Ausgestaltung des Instrumentariums der NRP und der dazugehörige Finanzierungsrahmen werden jeweils in einem Mehrjahresprogramm (MJP) festgelegt.

Für den Vollzug der Ausrichtung 1 legt das MJP 2008-15 zwei Förderschwerpunkte erster Priorität sowie vier Schwerpunkte zweiter Priorität fest:⁸

1. Priorität

- Vernetzen exportorientierter Wertschöpfungssysteme zur Erhöhung von Innovationsintensität und Vermarktungsfähigkeit
- Unterstützen des Strukturwandels im Tourismus.

⁶ Vgl. Ausschreibung SECO (2012)

⁷ Verordnung über Regionalpolitik (VRP) vom 28. November 2007 (Stand am 1. Januar 2008).

⁸ Art. 1 Bundesbeschluss zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP).

2. Priorität

- Vernetzen und Stärken marktwirtschaftlich organisierter Bildungs- und Gesundheitsunternehmen
- Ausschöpfen von Exportpotenzialen der Energiewirtschaft
- Erhöhen der Wertschöpfung aus der Nutzung natürlicher Ressourcen
- Erhöhen der Wertschöpfung der Agrarwirtschaft in geöffneten Märkten.

Die geförderten Vorhaben der Ausrichtung 1 müssen im vorwettbewerblichen und überbetrieblichen Bereich sein oder wertschöpfungsorientierte Infrastrukturen, interregionale und internationale Vernetzung oder Institutionen und institutionelle Reformen (z.B. Regionalmanagements) betreffen.⁹ Die entscheidende Selektionsregel für Vorhaben besteht im Exportbasis-Ansatz und bezeichnet damit einen Güter- oder Leistungstransfer aus der Region, dem Kanton oder der Schweiz hinaus.¹⁰

Für Ausrichtung 2 definiert das MJP folgende Schwerpunkte für die Jahre 2008-2015:¹¹

- Stärkung der Zusammenarbeit auf Bundesebene zwischen den Bereichen Regionalpolitik und weiteren Bundesaufgaben mit dem Ziel, Synergien zu schaffen und gemeinsame Vorhaben durchzuführen
- Förderung von Regionen mit besonderen Problemen

Als Sektoralpolitiken mit Potenzial für gemeinsame Förderprogramme mit der Regionalpolitik wurden Tourismus, Landwirtschaft, Energie, Wald und Holz, Landschaft und Umwelt sowie Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen identifiziert (Bundesrat 2007). Ein grosser Abstimmungsbedarf wird zudem bei der Agglomerationspolitik geortet, da mit Ausnahme der fünf grössten Agglomerationen (Basel, Bern, Genf, Lausanne, Zürich) alle Agglomerationen im NRP-Perimeter liegen und als regionale Zentren die Entwicklungsmotoren der Regionalpolitik darstellen (Bundesrat 2007).

Der Schwerpunkt für die Umsetzung von Ausrichtung 3 liegt in der Schaffung und dem Betrieb eines Wissens- und Qualifizierungssystems zur Regionalentwicklung.¹²

Die Umsetzung der Ausrichtung 1 liegt hauptsächlich in der Kompetenz der Kantone, die in Zusammenarbeit mit den Regionen Umsetzungsprogramme für jeweils vier Jahre erarbeiten, die sie dem Bund bzw. dem SECO als zuständigem Amt vorlegen und die als Basis für Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton dienen (Bundesrat 2007). Der Bund hat die Federführung bei der Umsetzung der Ausrichtungen 2 und 3 inne.

⁹ Art. 2 Bundesbeschluss zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP).

¹⁰ Art. 4 Bundesbeschluss zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP).

¹¹ Art. 3 Bundesbeschluss zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP).

¹² Art. 3 Bundesbeschluss zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP).

1.2 Auftrag und Zielsetzung

Im Hinblick auf die Erarbeitung des neuen Mehrjahresprogramms hat das Ressort Regional- und Raumordnungspolitik des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) und das Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, mit der Durchführung der Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik betraut. Das Evaluationsteam wurde unterstützt durch Jürg Inderbitzin, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie, Hochschule Luzern. Begleitgruppe der Evaluation war die AG VDK NRP 2016+, eine gemeinsame Arbeitsgruppe des SECO und der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und -direktoren (VDK). Für die Bereiche INTERREG (Art. 6 Bundesgesetz über Regionalpolitik¹³) und Steuererleichterungen (Art. 12 Bundesgesetz über Regionalpolitik) finden separate Evaluationen statt.

Die Evaluation verfolgt zwei Ziele: Erstens soll Rechenschaft über die bisherige Umsetzung abgelegt werden, indem der Vollzug einem Soll-Ist-Vergleich unterzogen wird und die Wirkungen des MJP erfasst werden (summativer Teil); zweitens soll die Evaluation Empfehlungen in erster Linie für die Optimierung des Vollzugs sowie in zweiter Linie für allfällige Anpassungen von Förderschwerpunkten, Förderinhalten und Selektionskriterien des MJP und Hinweise auf allfälligen Handlungsbedarf auf Gesetzesstufe generieren (formativer Teil). Aspekte, bei denen Verbesserungspotenzial geortet wird, werden daher in der vorliegenden Evaluation ausführlicher dargestellt.

Der Schwerpunkt der Evaluation liegt bei der Ausrichtung 1 und dem Zusammenwirken der drei Ausrichtungen. Die Forschungsfragen betreffen die Dimensionen Vollzug, Output, Outcome, Impact und eine Gesamtbeurteilung. Die Forschungsfragen werden in den entsprechenden Kapiteln dieses Berichts jeweils einleitend aufgeführt. Die verschiedenen Aspekte von Ausrichtung 1 werden in Kapitel 2 untersucht; Ausrichtung 2 ist Gegenstand von Kapitel 3 und Ausrichtung 3 von Kapitel 4. Der Vollzug des MJP ist Gegenstand von Kapitel 5, bevor in Kapitel 6 eine Gesamtbeurteilung vorgenommen wird.

Vor der Präsentation der empirischen Befunde wird nachfolgend noch auf das Konzept der vorliegenden Evaluation eingegangen.

¹³ Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006 (Stand am 1. Januar 2008), SR 901.0.

1.3 Evaluationskonzept

Die Evaluation orientiert sich am gängigen heuristischen Konzept des Policy-Zyklus (vgl. Knoepfel/Bussmann 1997; Knoepfel et al. 2011). Das Wirkungsmodell für die Evaluation des MJP ist in Abbildung 1 dargestellt.

Eine Herausforderung von Wirkungsevaluationen liegt insbesondere im empirischen Nachweis des unterstellten kausalen Zusammenhangs zwischen der Umsetzung des Programms und den festgestellten Veränderungen auf der Outcome- und in erhöhtem Masse auf der Impact-Ebene bzw. der regionalwirtschaftlichen Entwicklung. Das Forschungsdesign trägt dieser Problematik Rechnung, indem verschiedene Verfahren und aus unterschiedlichen Quellen gewonnene quantitative und qualitative Elemente gezielt kombiniert wurden: So wurden die durch regiosuisse erstellten Potenzialanalysen von Einzelprojekten (Ausrichtung 1) und die vom SECO verfassten Inputs zu den Ausrichtungen 2 und 3 mit jeweils zweckmässigen Methoden (schriftliche Befragung, qualitative Gespräche) geprüft und vervollständigt.

Da diverse Aspekte der vorliegenden Evaluation bereits im Rahmen von anderen SECO-Forschungsmandaten untersucht wurden, wurde in einem ersten Schritt eine breite Dokumentenanalyse durchgeführt: Das Thema Nutzen der NRP für die Unternehmen und Unternehmensbeteiligung wurde insbesondere im Bericht „Neue Regionalpolitik und privatwirtschaftliche Initiative“ von Crevoisier et al. (2011) behandelt; zur Wirkung von NRP-Projekten erfolgte 2012 eine Wirkungsmessung anhand von 21 erfolgreichen NRP-Projekten aus verschiedenen thematischen Förderschwerpunkten des MJP durch regiosuisse (2013); die Netzwerkstelle regiosuisse wurde 2010 einer Zwischenevaluation (Wolf et al. 2010) und 2011 einer Schlussevaluation (von Stokar et al. 2011) unterzogen; zu den Ausrichtungen 2 und 3 wurden im Verlauf der Evaluation durch das SECO Inputs verfasst. Darüber hinaus wurden weitere Dokumente und Materialien zur NRP konsultiert. Zudem erfolgte eine Auswertung der Datenbank CHMOS, in der alle NRP-Projekte 2008-2011 erfasst sind.¹⁴ In diesem ersten Schritt konnten qualitative und teilweise quantitative Informationen zu Output, Outcome, Impact und Vollzug des MJP für die Evaluation aufgearbeitet werden.

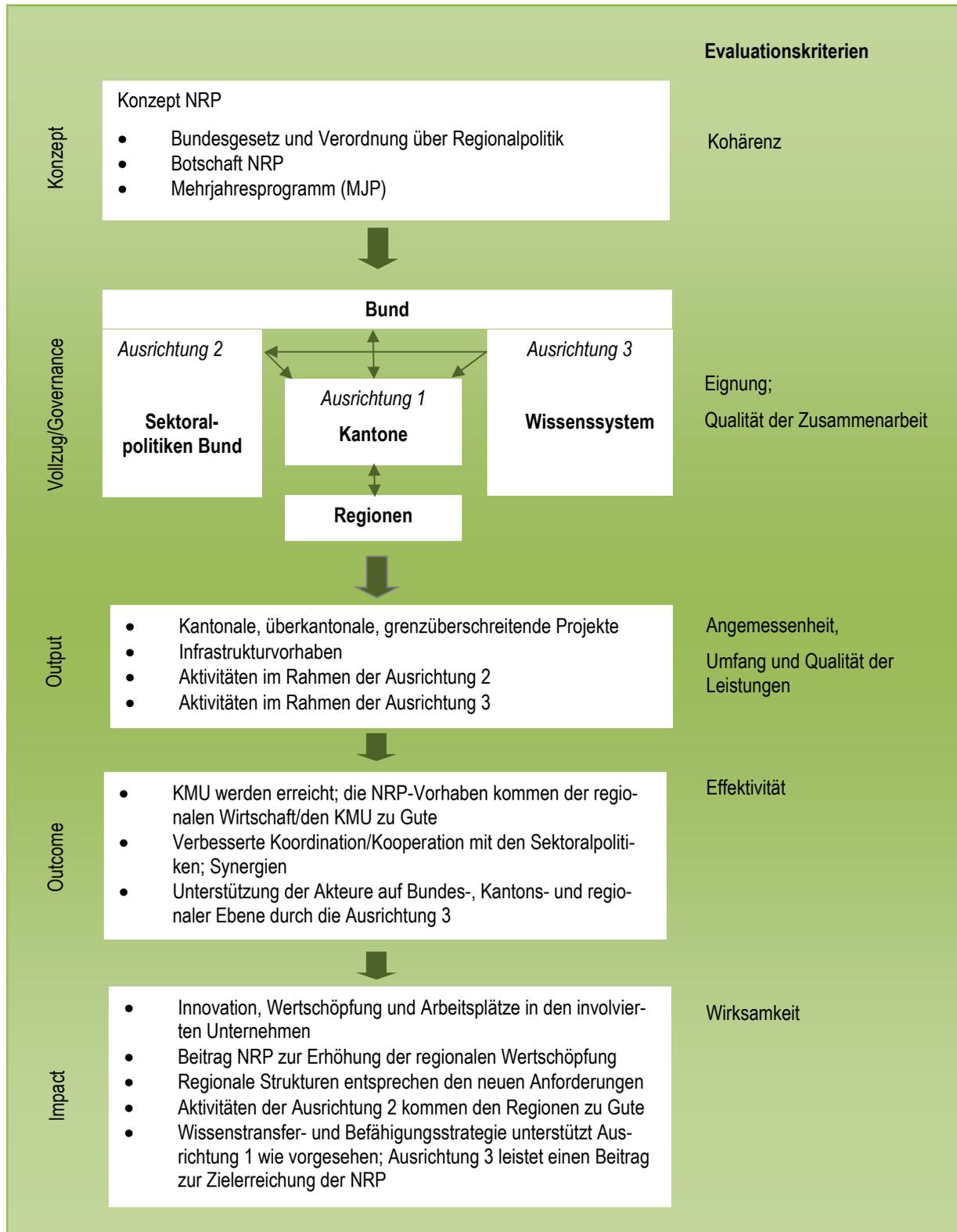
In einem zweiten Schritt wurden eigene empirische Erhebungen durchgeführt, um die MJP auf der Basis der Ergebnisse aus dem ersten Schritt empirisch zu untersuchen und bewerten: So wurden erstens die kantonalen NRP-Fachstellen bzw. -Fachpersonen befragt. An der online durchgeführten schriftlichen Befragung in deutscher und französischer Sprache beteiligten sich die Fachstellen

¹⁴ Die Projektdaten, die Grundlage für das CHMOS sind, werden dezentral durch die kantonalen NRP-Fachstellen bzw. die Regionen erfasst. Im Hinblick auf die vorliegende Evaluation wurden die Projektdaten für einzelne Kantone, die das CHMOS bis zu diesem Zeitpunkt nicht verwendet haben, durch das IMP der Universität St. Gallen nacherfasst. Das SECO weist darauf hin, dass es sich um ein System im Aufbau handelt und die Datenqualität daher noch nicht optimal ist. Der vorliegenden NRP-Evaluation wurde für deskriptive Auswertungen ein Datensatz mit 1245 erfassten Vorhaben, Stand 23.01.2013, in Form eines Excel-Auszuges aus der CHMOS-Datenbank zur Verfügung gestellt.

bzw. -personen aus 23 Kantonen. Dadurch konnten quantitative und qualitative Informationen zu Output, Outcome, Impact, Vollzug sowie Hinweise auf Optimierungsbedarf generiert werden. Zweitens erfolgten vertiefende Gespräche mit dem SECO betreffend den Inputs zu den Ausrichtungen 2 und 3.

In einem dritten Schritt wurden die Ergebnisse aus den vorhergehenden Schritten validiert und 9 Expertinnen und Experten für regionale Entwicklung zur Diskussion vorgelegt. Diese Expertengespräche erfolgten in Form von leitfadengestützten Interviews; bei dieser Vorgehensweise sind zwar die wichtigsten Eckpunkte des Gesprächs durch eine Liste von Themenbereichen und offenen Fragen vorgegeben, den Gesprächspartnerinnen und -partnern wird aber auch ausreichend Raum gelassen, um weitere, neue Aspekte einzubringen, die aus Sicht der interviewten Personen im Zusammenhang mit den besprochenen Themen wichtig sind. Wird in einem Gespräch ein neuer Aspekt aufgebracht, der nicht explizit abgefragt wurde, können daher keine Schlüsse auf die Meinung der anderen befragten Personen gezogen werden, wenn diese diesen Aspekt nicht ebenfalls angesprochen haben. Eine Übersicht über die interviewten Personen und der Leitfaden der Validierungsgespräche finden sich im Anhang (Appendix A; Appendix B). Die Auswahl der Gesprächspartnerinnen und -partner erfolgte in Absprache mit dem SECO.

Abbildung 1: Wirkungsmodell NRP



Quelle: Eigene Darstellung

2 Ausrichtung 1: Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen

Im Rahmen von Ausrichtung 1 der NRP, die den Schwerpunkt der vorliegenden Evaluation bildet, soll durch die direkte Förderung von kantonalen, überkantonalen sowie grenzüberschreitenden Projekten sowie Infrastrukturvorhaben Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen gestärkt werden. Das MJP (Bundesrat 2007) legt zu diesem Zweck thematische Förderschwerpunkte fest (vgl. Kapitel 1.1.3). Das Hauptkriterium für die Selektion von Programmen und Massnahmen besteht gemäss MJP (Bundesrat 2007) im Exportbasis-Ansatz.

2.1 Finanzhilfen für die Förderung von NRP-Vorhaben und Regionalmanagements: Output

Forschungsfragen:

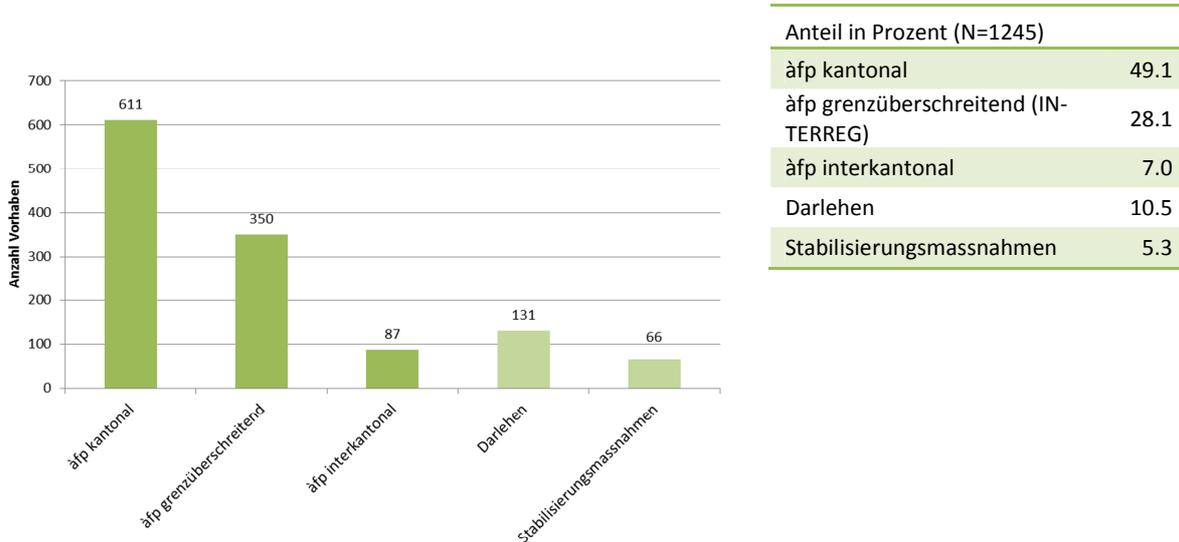
- Wie viele kantonale und überkantonale Projekte wurden unterstützt? Wie viele Mittel wurden investiert?
- Zielen die Projekte auf die Förderung des unternehmerischen Denkens und Handelns, die Stärkung der Innovationsfähigkeit der Region, die Ausschöpfung regionaler Potenziale, den Aufbau von Wertschöpfungssystemen und die Zusammenarbeit über Grenzen (Public-Public, Public-Privat)?
- Entspricht die Anzahl Projekte resp. die eingesetzten Mittel pro Förderschwerpunkt den Erwartungen gemäss MJP?
- Wie viele und was für Infrastrukturvorhaben wurden unterstützt? Wie viele Mittel wurden in Infrastrukturvorhaben investiert?
- Welche Kantone fördern Regionalmanagements? Wie viele Mittel fliessen in diesen Förderbereich der NRP?
- Wie sieht die Regionalisierung heute aus?

2.1.1 Geförderte NRP-Vorhaben 2008-11

Im Rahmen des ersten Mehrjahresprogramms der NRP wurden bis 2011 insgesamt 1245 Vorhaben gefördert (Abbildung 2). Rund die Hälfte der insgesamt geförderten Vorhaben sind à-fonds-perdu-Vorhaben (611 Vorhaben bzw. 49.1%), deren Umsetzung sich auf das Gebiet jeweils eines Kantons beschränkt. Am zweithäufigsten wurden in den ersten vier Jahren der NRP grenzüberschreitende

Vorhaben mit à-fonds-perdu-Mitteln im Rahmen von INTERREG-Projekten umgesetzt.¹⁵ Lediglich 7% der geförderten Vorhaben machen interkantonale à-fonds-perdu-Projekte aus. Für Infrastrukturvorhaben wurden im entsprechenden Zeitraum 131 Darlehen vergeben, damit machen die Infrastrukturvorhaben insgesamt rund 10% von allen geförderten Vorhaben aus. Der restliche Anteil der Vorhaben entfällt auf Stabilisierungsmassnahmen gegen Konjunkturinbrüche (5.3%).

Abbildung 2: Anzahl geförderte NRP-Vorhaben nach Instrument



Datenquelle: CHMOS 2008-11 (absolute Werte; N=1245)

Bemerkung: CHMOS unterscheidet zwischen kantonalen, interkantonalen und grenzüberschreitenden à-fonds-perdu-Vorhaben nach Art. 4-6 Bundesgesetz über Regionalpolitik sowie Darlehen und Stabilisierungsmassnahmen nach Art. 7 Bundesgesetz über Regionalpolitik.

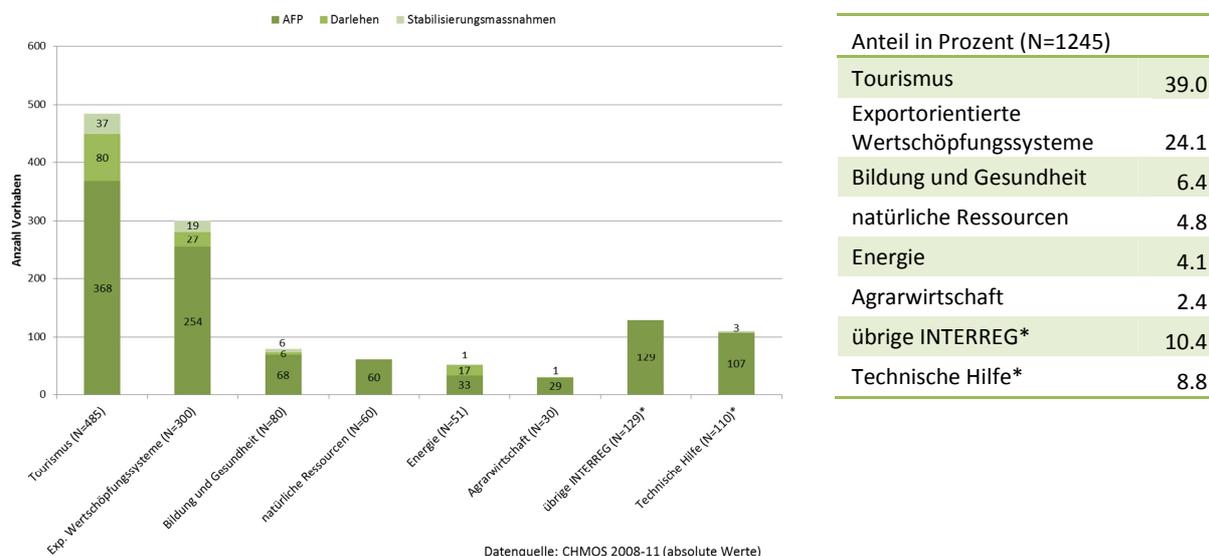
Wie vom Bund im MJP 2008-15 als Erwartung formuliert, findet sich die Mehrheit der bisher geförderten NRP-Vorhaben in den beiden Themenschwerpunkten erster Priorität, d.h. Strukturwandel im Tourismus und Wissenstransfer in exportorientierten Wertschöpfungssystemen (Abbildung 3). Auffällig ist, dass im untersuchten Zeitraum rund 60% mehr Vorhaben im Bereich Strukturwandel im Tourismus als im Bereich Wissenstransfer in exportorientierten Wertschöpfungssystemen gefördert wurden. Vorhaben in den Förderbereichen zweiter Priorität machen demgegenüber deutlich weniger als 10% der insgesamt geförderten Vorhaben aus (Marktwirtschaftliche Bildungs- und Gesundheitsunternehmen, Exploration von natürlichen Ressourcen, Potenziale der Energiewirtschaft, Erhöhung der Wertschöpfung der Agrarwirtschaft in geöffneten Märkten).

Rund 10% der Vorhaben betreffen INTERREG-Projekte, die nicht NRP-konform sind (übrige INTERREG), aber die dennoch im CHMOS erfasst sind. Ein Anteil von 8.8% entfällt zudem auf die Technische

¹⁵ Grenzüberschreitende Projekte ausserhalb von INTERREG werden von CHMOS nicht separat erfasst. Diese Projekte machen nach Angaben des SECO aber nur einen sehr kleinen Teil der geförderten Projekte aus.

Hilfe, unter der die Förderung von Regionalmanagements und INTERREG-Koordinationsstellen subsumiert ist. Diese beiden Projektkategorien stellen keine Förderschwerpunkte des MJP 2008-15 dar.

Abbildung 3: Thematische Schwerpunkte der geförderten NRP-Vorhaben



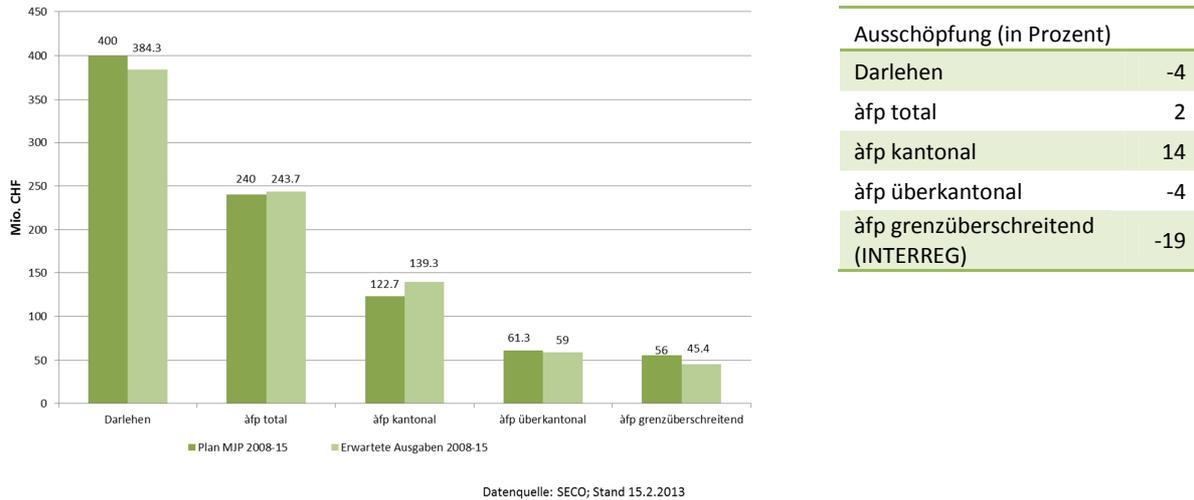
Bemerkungen: Aus Platzgründen wurden für die Grafiken und Tabellen die verkürzten Begrifflichkeiten von CHMOS für die Förderschwerpunkte übernommen; eine ausführliche Liste der Förderschwerpunkte findet sich in Kapitel 1.1.3. CHMOS führt neben den Förderschwerpunkten auch Vorhaben in den Kategorien „übrige INTERREG“ und „technische Hilfe“ auf, die keinen Förderschwerpunkten nach MJP 2008-15 entsprechen. Diese Kategorien sind daher mit einem Asterisk [*] gekennzeichnet.

2.1.2 Eingesetzte finanzielle Mittel Ausrichtung 1

Das Mehrjahresprogramm zur Umsetzung der NRP 2008-15 sieht gemäss Angaben des SECO von Mitte Februar 2013 einen finanziellen Aufwand von 240 Mio. CHF à-fonds-perdu-Mitteln vor; vorgesehen sind zudem Darlehen in der Höhe von 400 Mio. CHF (Abbildung 4). Darlehen für Infrastrukturvorhaben nach Art. 7 Bundesgesetz über Regionalpolitik fliessen wieder an den Fonds für Regionalentwicklung des Bundes zurück; letztlich verbleibt lediglich der Zinsvorteil in den Regionen. Aufgrund der Wirtschaftskrise wurden zusätzlich 100 Mio. CHF vorgezogen in den Fonds für Regionalentwicklung eingelegt und im Sinne von Stabilisierungsmassnahmen für Darlehen an zusätzliche vorgezogene Infrastrukturvorhaben zur Verfügung gestellt. Im Hinblick auf die Förderung von überkantonalen Vorhaben ist für die Umsetzung von überkantonalen Vorhaben gemäss Informationen des SECO ein Drittel der à-fonds-perdu-Mittel reserviert. Während für kantonale Vorhaben vorgesehene Mittel auch für überkantonale Vorhaben eingesetzt werden können, gilt dies umgekehrt nicht.

Der erwartete Ausschöpfungsgrad liegt bei den à-fonds-perdu-Mitteln insgesamt leicht über den Erwartungen (2%) und bei den Darlehen insgesamt leicht unter den Erwartungen (-4%). Das Plus bei den à-fonds-perdu-Mitteln ist auf die Aufwendungen für kantonale Vorhaben zurückzuführen, die über den Erwartungen liegen (14%), während überkantonale à-fonds-perdu-Vorhaben (-4%) sowie grenzüberschreitende à-fonds-perdu-Vorhaben (-19%)¹⁶ unter den Erwartungen liegen.

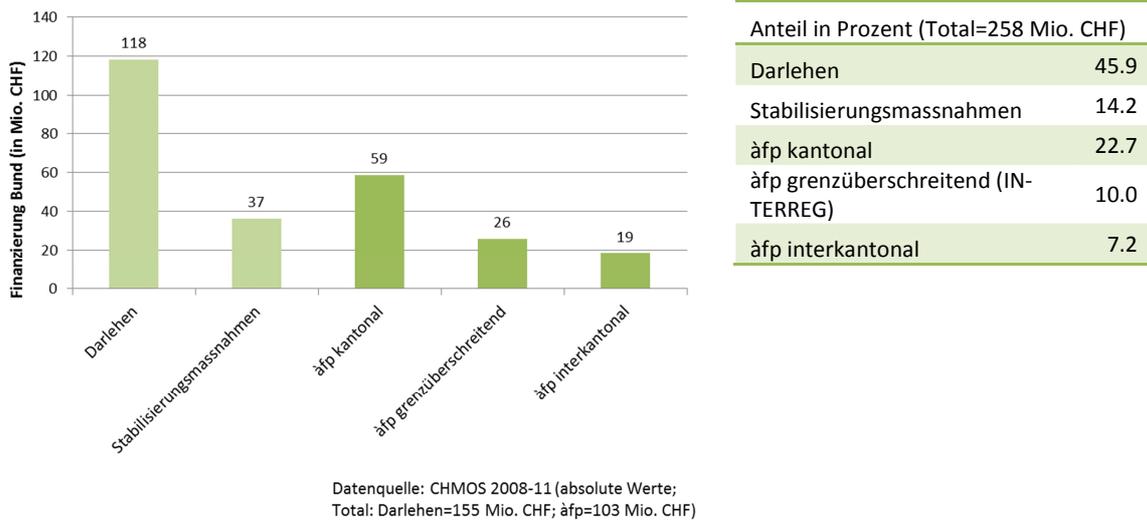
Abbildung 4: Eingesetzte Bundesmittel und Ausschöpfungsgrad für Ausrichtung 1 2008-15; nach Instrument



In der ersten Phase der Umsetzung von Ausrichtung 1 wurde zwischen 2008-11 der grösste Anteil an Bundesmitteln in Form von Darlehen aufgewendet, die der finanziellen Unterstützung von Infrastrukturvorhaben (45.9%) und Stabilisierungsmassnahmen (14.2%) dienten (Abbildung 5). A-fonds-perdu-Mittel entfielen in den ersten drei Jahren des MJP 2008-15 grösstenteils auf kantonale Vorhaben (22.7%); die für grenzüberschreitende und interkantonale Vorhaben aufgewendeten Bundesmittel machen im Vergleich dazu einen eher bescheidenen Anteil aus (10% bzw. 7.2%).

¹⁶ Bezüglich den Finanzzahlen zu den grenzüberschreitenden Vorhaben sind zwei Einschränkungen zu machen: Erstens werden einige INTERREG-Vorhaben über Ausrichtung 2 abgewickelt und sind daher in dieser Übersicht nicht enthalten (vgl. dazu Kapitel 3.1.2). Zweitens sind die Programmperioden von INTERREG und NRP nicht deckungsgleich: Nicht enthalten in der Übersicht ist gemäss Information des SECO daher der erwartete Aufwand für INTERREG-Vorhaben, die ab 2014 umgesetzt werden – der Abschluss der entsprechenden Vereinbarungen mit den Kantonen steht noch aus.

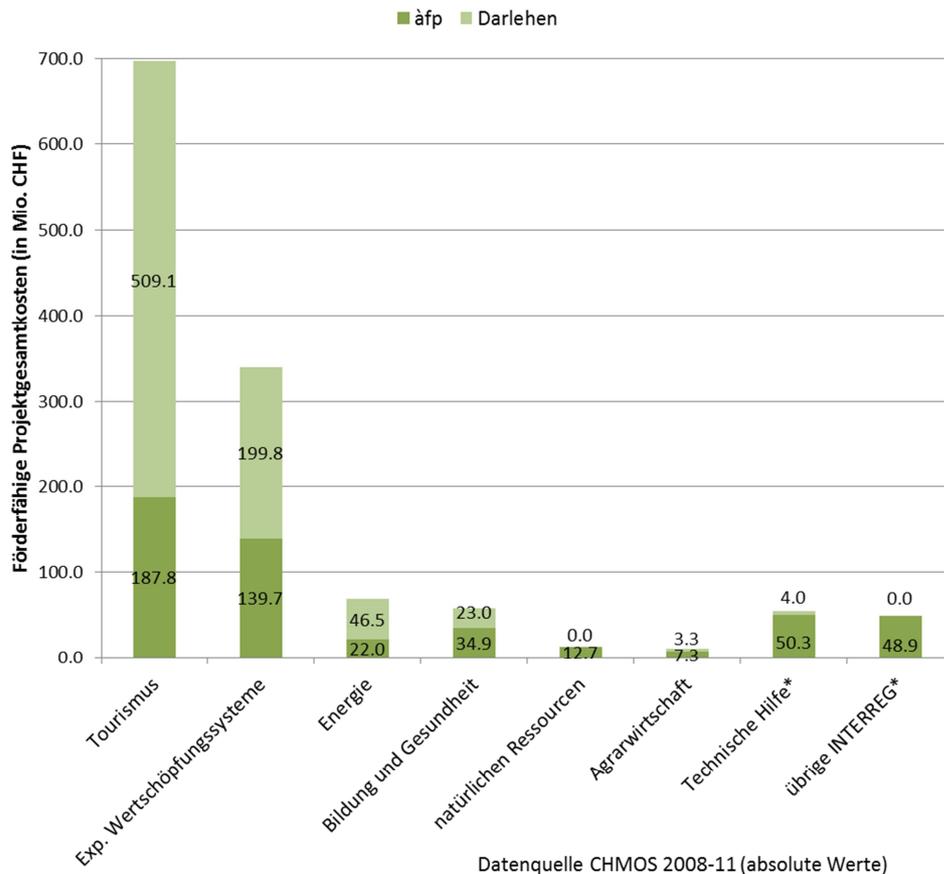
Abbildung 5: Aufgewendete Bundesmittel für die Förderung von NRP-Vorhaben 2008-11



Bemerkung: CHMOS unterscheidet zwischen kantonalen, interkantonalen und grenzüberschreitenden à-fonds-perdu-Vorhaben nach Art. 4-6 Bundesgesetz über Regionalpolitik sowie Darlehen und Stabilisierungsmassnahmen nach Art. 7 Bundesgesetz über Regionalpolitik.

Auch bei der Betrachtung der förderfähigen Projektgesamtkosten zeigen sich für die Periode 2008-11 deutliche Unterschiede zwischen den Förderschwerpunkten (Abbildung 6). So machen Strukturwandel im Tourismus und Wissenstransfer in exportorientierten Wertschöpfungssystemen zusammen rund 80% der förderfähigen Projektgesamtkosten insgesamt aus, dabei sind die für Projekte im Bereich Strukturwandel im Tourismus aufgewendeten finanziellen Mittel insgesamt rund doppelt so hoch wie die im Bereich Wissenstransfer in exportorientierten Wertschöpfungssystemen insgesamt aufgewendeten Projektmittel. Dieser Unterschied kommt insbesondere aufgrund der Darlehen zustande: Der Anteil des Bereichs Strukturwandel im Tourismus an den förderfähigen Projektgesamtkosten bei den Darlehen beträgt augenfällige 64.8%, während der Anteil des Bereichs Wissenstransfer in exportorientierten Wertschöpfungssystemen lediglich 25.4% ausmacht.

Abbildung 6: Förderfähige Projektgesamtkosten nach thematischen Schwerpunkten 2008-11



Anteil in Prozent (à-fonds-perdu; Total=503.6 Mio. CHF)	
Tourismus	37.3
Exp. Wertschöpfungssysteme	27.7
Bildung und Gesundheit	6.9
Energie	4.4
natürlichen Ressourcen	2.5
Agrarwirtschaft	1.4
Technische Hilfe*	10.0
übrige INTERREG*	9.7

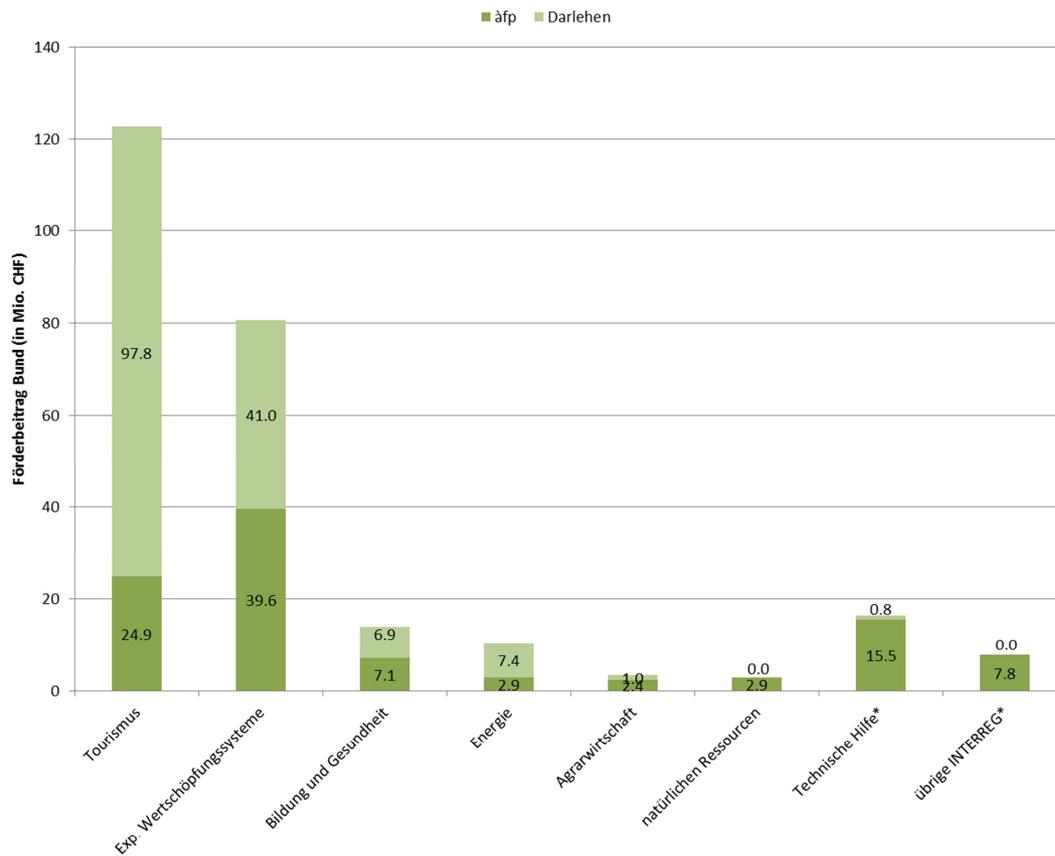
Anteil in Prozent (Darlehen; Total=785.7 Mio. CHF)	
Tourismus	64.8
Exp. Wertschöpfungssysteme	25.4
Energie	5.9
Bildung und Gesundheit	2.9
Agrarwirtschaft	0.4
natürlichen Ressourcen	0.0
Technische Hilfe*	0.5
übrige INTERREG*	0.0

Bemerkungen: Aus Platzgründen wurden für die Grafiken und Tabellen die verkürzten Begrifflichkeiten von CHMOS für die Förderschwerpunkte übernommen; eine ausführliche Liste der Förderschwerpunkte findet sich in Kapitel 1.1.3. CHMOS führt neben den Förderschwerpunkten auch Vorhaben in den Kategorien „übrige INTERREG“ und „technische Hilfe“ auf, die keinen Förderschwerpunkten nach MJP 2008-15 entsprechen. Diese Kategorien sind daher mit einem Asterisk [*] gekennzeichnet.

Werden nur die Mittel betrachtet, die seitens des Bundes für die Förderung von Vorhaben aufgewendet werden, zeigt sich ebenfalls eine starke Konzentration auf die beiden Themenschwerpunkte erster Priorität (Abbildung 7): Insgesamt fließen rund 50% mehr Bundesmittel in Vorhaben im Bereich Strukturwandel im Tourismus als in den Bereich Wissenstransfer in exportorientierten Wertschöpfungssystemen. Dies ergibt sich insbesondere aus den Darlehen für Infrastrukturvorhaben, die

mehrheitlich für Projekte im Bereich Strukturwandel im Tourismus verwendet werden. A-fonds-perdu-Mittel werden hingegen häufiger für Vorhaben im Bereich Wissenstransfer in exportorientierten Wertschöpfungssystemen (38.4%) verwendet als für Vorhaben im Bereich Strukturwandel im Tourismus (24.1%).

Abbildung 7: Aufgewendete Bundesmittel nach thematischen Schwerpunkten 2008-11



Datenquelle: CHMOS 2008-11 (absolute Werte)

Anteil in Prozent (à-fonds-perdu; Total=103.1 Mio. CHF)	
Exp. Wertschöpfungssysteme	38.4
Tourismus	24.1
Bildung und Gesundheit	6.9
Energie	2.8
natürlichen Ressourcen	2.8
Agrarwirtschaft	2.3
Technische Hilfe*	15.0
übrige INTERREG*	7.6

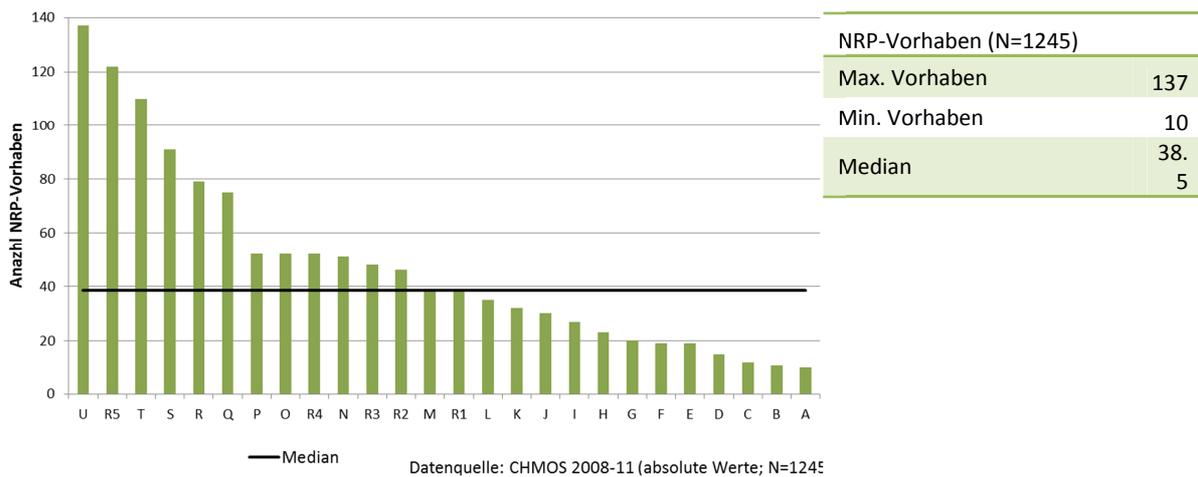
Anteil in Prozent (Darlehen; Total=154.9 Mio. CHF)	
Tourismus	63.1
Exp. Wertschöpfungssysteme	26.5
Energie	4.8
Bildung und Gesundheit	4.5
Agrarwirtschaft	0.6
natürlichen Ressourcen	0.0
Technische Hilfe*	0.5
übrige INTERREG*	0.0

Bemerkungen: Aus Platzgründen wurden für die Grafiken und Tabellen die verkürzten Begrifflichkeiten von CHMOS für die Förderschwerpunkte übernommen; eine ausführliche Liste der Förderschwerpunkte findet sich in Kapitel 1.1.3. CHMOS führt neben den Förderschwerpunkten auch Vorhaben in den Kategorien „übrige INTERREG“ und „technische Hilfe“ auf, die keinen Förderschwerpunkten nach MJP 2008-15 entsprechen. Diese Kategorien sind daher mit einem Asterisk [*] gekennzeichnet.

2.1.3 Kantonale bzw. regionale Unterschiede

Insgesamt wurden bis 2011 von den Kantonen und den grenzüberschreitenden Regionen 1245 NRP-Vorhaben umgesetzt. Die Unterschiede zwischen den Kantonen und Regionen sind dabei beträchtlich (Abbildung 8), was verdeutlicht, wie stark die Kantone die NRP ihren jeweiligen Bedürfnissen entsprechend umsetzen: ¹⁷ Die maximale Anzahl an NRP-Vorhaben beträgt 137 Vorhaben (Kanton U), das Minimum 10 (Kanton A). Die Hälfte der Kantone bzw. Regionen hat rund 39 oder mehr Vorhaben umgesetzt, die andere Hälfte weniger.

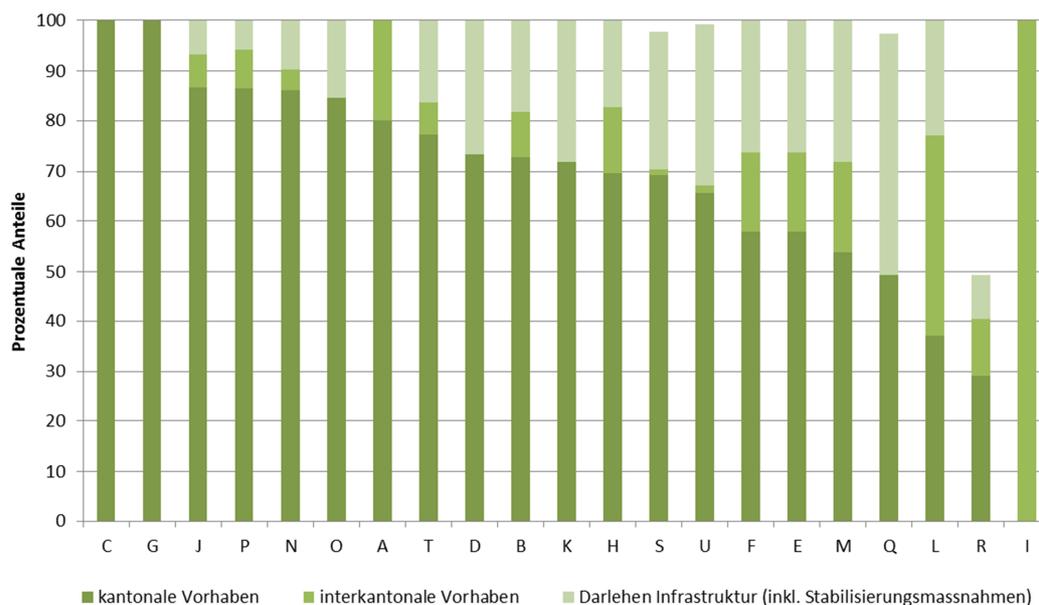
Abbildung 8: Kantonale bzw. regionale Unterschiede bei der Anzahl NRP-Vorhaben 2008-11



Werden lediglich die kantonalen und interkantonalen Vorhaben sowie die Infrastrukturvorhaben (inkl. Stabilisierungsmassnahmen) betrachtet, zeigen sich sowohl zwischen diesen Instrumenten als auch den Kantonen teilweise grosse Unterschiede: In der grossen Mehrheit der Kantone, die bisher NRP-Vorhaben umgesetzt haben, machen die kantonalen Vorhaben den Hauptanteil an den Vorhaben insgesamt aus (Abbildung 9). In der Hälfte der Kantone beträgt dieser Anteil bei 71.9% oder mehr. Lediglich in einem Kanton wurden bisher keine kantonalen NRP-Vorhaben umgesetzt. Der Mittelwert (Median) liegt demgegenüber auffällig tiefer bei den interkantonalen Vorhaben und den Infrastrukturvorhaben: In der Hälfte der Kantone macht der Anteil an interkantonalen Vorhaben weniger als 6.7% und der Anteil an Infrastrukturvorhaben weniger als 9.6% aus. Während zwei Kantone ausschliesslich kantonale Vorhaben umgesetzt haben, hat ein Kanton ausschliesslich interkantonale Vorhaben umgesetzt.

¹⁷ Für kantonale Auswertungen wurden die Kantone und Regionen auf Wunsch des SECO anonymisiert; dabei wurde jedem Kanton ein Buchstabe und jeder Region zusätzlich eine Zahl zugeordnet; als Faustregel gilt: Kantone mit vielen NRP-Vorhaben befinden sich im hinteren Teil des Alphabets, Kantone mit vergleichsweise wenigen NRP-Vorhaben im vorderen Teil; die Regionen verfügen alle über eine im Vergleich mittlere Anzahl an Vorhaben.

Abbildung 9: Kantonale Unterschiede bei der Anzahl kantonaler, interkantonaler und Infrastrukturvorhaben 2008-11



Datenquelle: CHMOS 2008-11 (in Prozent)

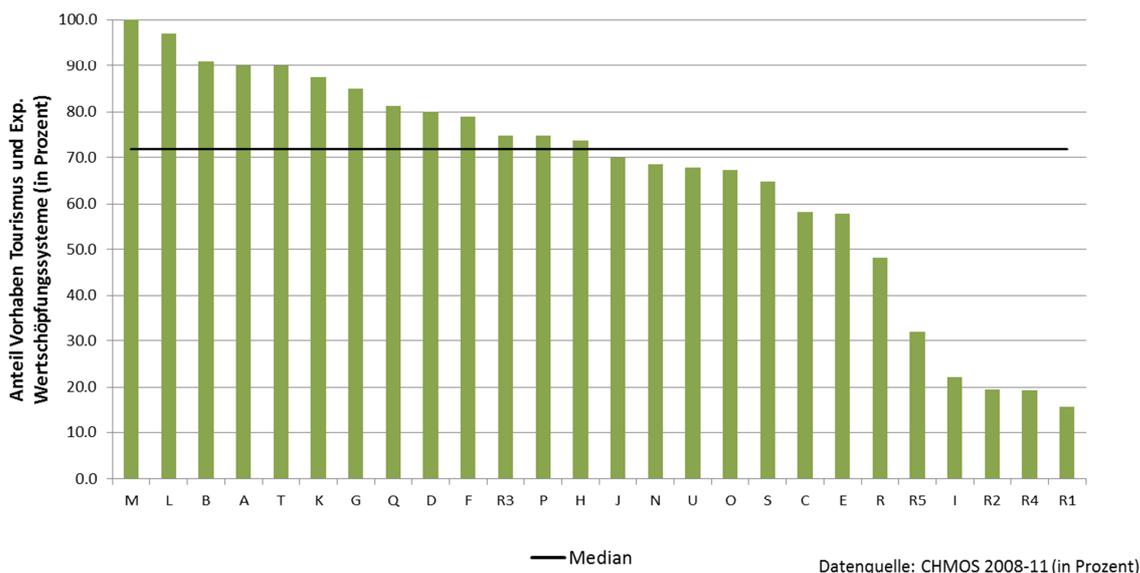
Kantonale, interkantonale und Infrastrukturvorhaben (absolute Werte; N=829)	
Max. Vorhaben:	
- Kantonal	90
- Interkantonale	27
- Infrastruktur (inkl. Stabilisierungsmassnahmen)	44
Min. Vorhaben (alle Kategorien)	0
Median:	
- Kantonal	21
- Interkantonale	2
- Infrastruktur (inkl. Stabilisierungsmassnahmen)	5

Kantonale, interkantonale und Infrastrukturvorhaben (Anteile in %)	
Max. Vorhaben:	
- Kantonal	100.0
- Interkantonale	100.0
- Infrastruktur (inkl. Stabilisierungsmassnahmen)	48.0
Min. Vorhaben (alle Kategorien)	0
Median:	
- Kantonal	71.9
- Interkantonale	6.7
- Infrastruktur (inkl. Stabilisierungsmassnahmen)	17.4

Bemerkungen: Die Grafik gibt lediglich die kumulierten prozentualen Anteile für kantonale, interkantonale Vorhaben und Darlehen (inkl. Stabilisierungsmassnahmen) an, nicht jedoch die Werte für grenzüberschreitende Vorhaben (INTERREG), da diese in der vorliegenden Evaluation nicht im Vordergrund stehen; die kumulierten prozentualen Anteile ergeben daher nicht für jeden Kanton 100%; nicht aufgeführt sind aus dem gleichen Grund die Werte für die grenzüberschreitenden INTERREG-Regionen.

Rund 63% der Vorhaben insgesamt entfallen auf die Bereiche Strukturwandel im Tourismus und Wissenstransfer in exportorientierten Wertschöpfungssystemen – allerdings gibt es grosse Unterschiede in der Wahl der thematischen Schwerpunkte zwischen den Kantonen bzw. grenzüberschreitenden Regionen (Abbildung 10): Während in der Hälfte der Kantone bzw. Regionen 72% oder mehr der Vorhaben auf die zwei thematischen Schwerpunkte erster Priorität entfallen, liegt dieser Anteil in der anderen Hälfte der Kantone und Regionen tiefer, vereinzelt bei weniger als 20%.

Abbildung 10: Kantonale Unterschiede bei der Anzahl Vorhaben erster Priorität

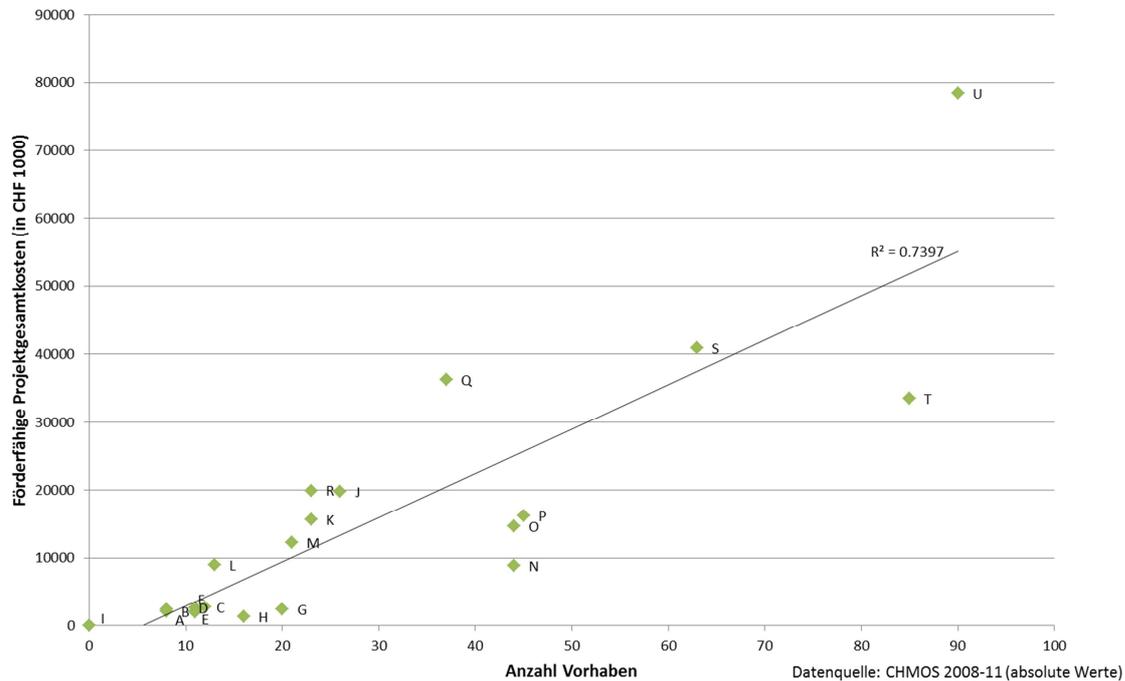


Vorhaben 1. Priorität (absolute Werte; N=785)		Vorhaben 1. Priorität (Anteile in %)	
Max. Anzahl Vorhaben	99	Max. Anteil Vorhaben	100
Min. Anzahl Vorhaben	6	Min. Anteil Vorhaben	15.8
Median	24.5	Median	72

Bemerkungen: Aus Platzgründen wurden für die Grafiken und Tabellen die verkürzten Begrifflichkeiten von CHMOS für die Förderschwerpunkte übernommen; eine ausführliche Liste der Förderschwerpunkte findet sich in Kapitel 1.1.3.

Der Vergleich der Gesamtzahl an NRP-Vorhaben pro Kanton und der Summe des förderfähigen finanziellen Projektumfangs (Abbildung 11) zeigt erstens eine Gruppe Kantone, die um die 10 Vorhaben von relativ kleinem finanziellen Umfang im untersuchten Zeitraum umgesetzt haben (Kantone A-F). Eine zweite Gruppe Kantone (J, K, M, R) hat zwischen 20 und 30 Projekten mit einem insgesamt eher überdurchschnittlichen finanziellen Projektumfang umgesetzt. Demgegenüber stehen die Kantone N, O, P, die zwischen 40 und 50 Vorhaben umgesetzt haben, die insgesamt einen eher unterdurchschnittlichen finanziellen Umfang aufweisen. Schliesslich sind einzelne Ausreisser ersichtlich, bemerkenswert beispielsweise der Kanton U mit vielen Vorhaben mit einem insgesamt grossen finanziellen Umfang oder im Gegensatz dazu der Kanton T mit beinahe gleich vielen NRP-Vorhaben, die aber insgesamt weniger als einen halb so grossen finanziellen Umfang aufweisen wie die Vorhaben des Kantons U.

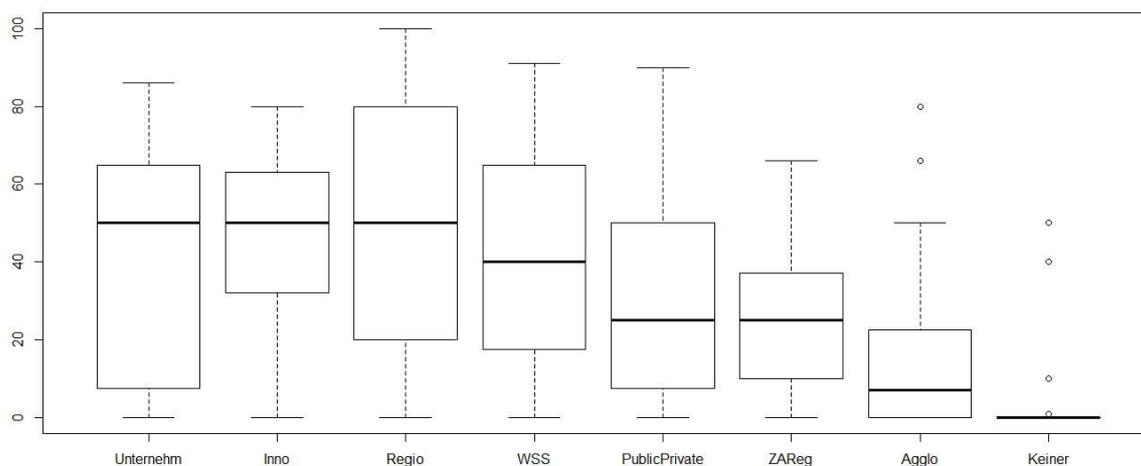
Abbildung 11: Kantonale Unterschiede bei der Anzahl Vorhaben und dem förderfähigen finanziellen Projektumfang (àfp und Darlehen) Projektgesamtkosten



2.1.4 Ansätze der Förderung von Vorhaben nach Art. 4 Bundesgesetz über Regionalpolitik

Im Bundesgesetz über Regionalpolitik (Art. 4 Abs. 1) ist festgehalten, dass die im Rahmen der NRP gewährten Finanzhilfen das unternehmerische Denken und Handeln in einer Region fördern, die Innovationsfähigkeit in einer Region stärken, regionale Potenziale ausschöpfen und Wertschöpfungssysteme aufbauen oder verbessern, sowie zu Zusammenarbeit unter öffentlichen und privaten Institutionen, unter Regionen und mit den Agglomerationen fördern sollen. Die Hälfte der kantonalen NRP-Fachstellen gab in der schriftlichen Befragung an, dass 50% oder mehr der in ihrem Kanton geförderten Vorhaben auf die Förderung des unternehmerischen Denken und Handelns in der Region, die Stärkung der Innovationsfähigkeit der Region sowie die Ausschöpfung regionaler Potenziale zielen (Abbildung 12). Im Vergleich dazu zielen in der Hälfte der Kantone lediglich 40% oder weniger der auf den Aufbau von Wertschöpfungssystemen. Auf die Förderung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Institutionen sowie unter den Regionen zielen in der Hälfte der befragten Kantone 25% oder weniger der NRP-Vorhaben, während auf die Förderung der Zusammenarbeit mit den Agglomerationen in der Hälfte der Kantone nur 7% oder weniger der Vorhaben zielen. In vier Kantonen werden Projekte gefördert, die keinem dieser Ansätze entsprechen: Der Anteil dieser Projekte an den im entsprechenden Kanton geförderten Projekten reicht dabei von 1-50%. Sechs Kantone gaben in der schriftlichen Befragung an, es sei schwierig, diese Grundsätze bei der Förderung von Vorhaben zu berücksichtigen: So seien sie insbesondere noch wenig fassbar oder zu wenig klar definiert, was Abgrenzungsfragen aufwerfe.

Abbildung 12: Berücksichtigung von NRP-Grundsätzen bei der Förderung von Vorhaben



Datenquelle: Schriftliche Befragung kantonale NRP-Fachstellen 2012

Grundsatz	Antworten (N)	Mittelwert (Median)	Max.	Min.
Unternehm Förderung des unternehmerischen Denken und Handelns in der Region	21	40	86	0
Inno Stärkung der Innovationsfähigkeit der Region	22	50	80	0
Regio Ausschöpfung regionaler Potenziale	22	50	100	0
WSS Aufbau von Wertschöpfungssystemen	22	30	91	0
PublicPrivate Förderung der Zusammenarbeit - zwischen öffentlichen und privaten Institutionen	21	10	90	0
ZAREg - unter den Regionen	22	20	66	0
Agglo - mit den Agglomerationen	19	7	80	0
Keiner Keiner dieser Grundsätze	16	0	50	0

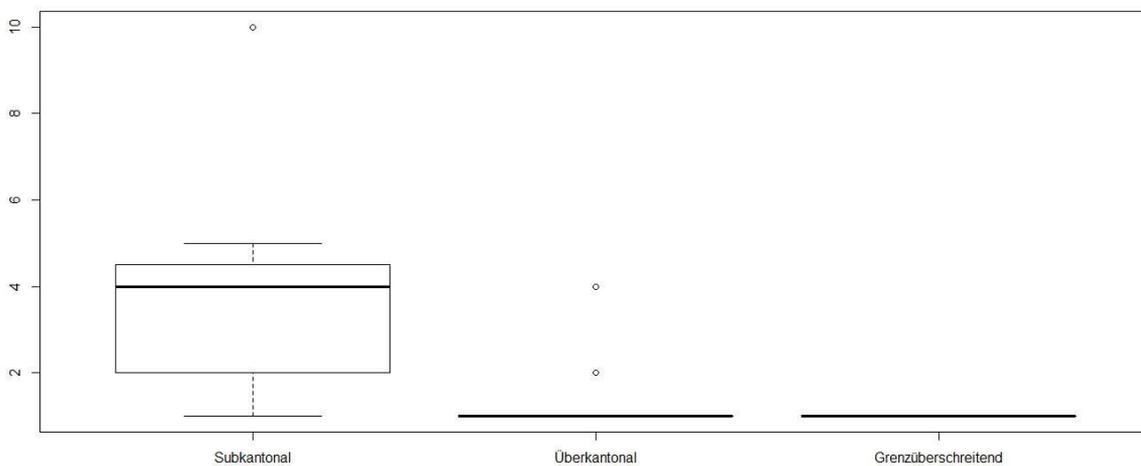
Frage: Im Rahmen der NRP können Finanzhilfen an Initiativen, Programme und Projekte gewährt werden, die die in Art. 4 Abs. 1 Bundesgesetz über Regionalpolitik aufgeführten Ansätze verfolgen (die Vorhaben können jeweils mehrere Ansätze verfolgen). Bitte geben Sie an, wie gross der Anteil der bisher in Ihrem Kanton im Rahmen der NRP geförderten Vorhaben ist, der gemäss Ihrer Einschätzung den jeweiligen Ansatz verfolgt (Angaben in Prozent)

2.1.5 Regionalisierung

Im Vergleich zum IHG ist in der NRP das Bestehen einer Region nicht mehr Voraussetzung dafür, um Fördermittel des Bundes zu erhalten. Als Bindeglied zwischen Kanton und Gemeinden sowie als Zusammenschluss mehrerer Kantone sollen die Regionen aber aus Sicht des Bundesrates (2005) auch in der Umsetzung der NRP eine wichtige Rolle spielen. Die Regionen sollen so gebildet werden, dass die wirtschaftliche Funktionalität, die geographische Verbundenheit und das Ziel einer gemeinsamen Aufgabenlösung im Vordergrund steht und historisch gewachsene Strukturen, aus denen institutionelle Grenzen hervorgegangen sind, in den Hintergrund treten. Gemäss den vertiefenden Gesprächen mit dem SECO-Team bedeutet dies in erster Linie die Schaffung von überkantonalen Regionen.

Gemäss den Angaben der kantonalen NRP-Fachstellen bestehen gegenwärtig in 14 der 23 befragten Kantone Regionen für die Umsetzung der NRP (Abbildung 13): Insgesamt bestehen 50 subkantonale Regionen, die aus Zusammenschlüssen mehrerer Gemeinden des gleichen Kantons zusammengesetzt sind – im Mittel (Median) bestehen in den Kantonen mit subkantonalen Regionen vier solche Regionen; das Maximum sind zehn Regionen pro Kanton, das Minimum eine Region. Deutlich kleiner ist die Anzahl überkantonaler Regionen: Elf Kantone haben angegeben, über Regionen zu verfügen, die aus Zusammenschlüssen mehrerer Gemeinden verschiedener Kantone bestehen; insgesamt bestehen gegenwärtig 15 überkantonale Regionen. In der Regel verfügen diese Kantone über eine überkantonale Region, im Maximum vier. Lediglich ein Kanton verfügt gemäss Angaben der entsprechenden kantonalen NRP-Fachstelle über eine grenzüberschreitende Region ausserhalb von INTERREG.

Abbildung 13: Subkantonale, überkantonale und grenzüberschreitende (ohne INTERREG) Regionen



Datenquelle: Schriftliche Befragung kantonale NRP-Fachstellen 2012

Region (Antworten N=14)	Mittelwert (Median)	Max.	Min.
Subkantonale Regionen (Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden des gleichen Kantons)	3.5	10	0
Überkantonale Regionen (Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden verschiedener Kantone)	1	4	0
Grenzüberschreitende Regionen ohne INTERREG (Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden über die Landesgrenzen hinaus)	0	1	0

Frage: Bestehen in Ihrem Kanton gegenwärtig Regionen für die Umsetzung der NRP? Wenn ja, wie viele (subkantonale, überkantonale, grenzüberschreitende ohne INTERREG)?

Bei der Schaffung der Regionen stand unabhängig von der Art der Region gemäss Angaben aus der schriftlichen Befragung jeweils der Aspekt der wirtschaftlichen Funktionalität im Vordergrund. Gesamthaft gesehen am zweitwichtigsten war, dass die in einer Region zusammengeschlossenen Gebiete vor ähnlichen Herausforderungen stehen und ein gemeinsames Lösen dieser Aufgaben daher als

sinnvoll erachtet wird. Die befragten Kantone haben demgegenüber angegeben, dass die institutionellen Grenzen eine untergeordnete Rolle gespielt haben.

Insgesamt gaben 12 der 23 befragten kantonalen NRP-Fachstellen an, auf Schwierigkeiten zu stossen, diesen durch das Bundesgesetz über Regionalpolitik (Art. 3, Abs. 2) formulierten Anforderungen bei der Regionalisierung gerecht zu werden. Mehrmals werden als Begründung politische Gründe genannt, einerseits werde oft noch stark in politischen Gemeinde- und Kantonsgrenzen gedacht, andererseits sei es schwierig, bereits bestehende regionale Strukturen zu reorganisieren. Aus Sicht einzelner Befragter können auch topographische Gegebenheiten eine wichtige Rolle dabei spielen, ob die Schaffung grösserer Regionen möglich ist. Vor allem hinsichtlich überkantonalen und grenzüberschreitender Regionen liegt der Hauptgrund aus Sicht der Befragten darin, dass unterschiedliche Strukturen, Interessen und Strategien der beteiligten Akteure die Schaffung solcher Regionen erschweren können.

In der schriftlichen Befragung gaben 19 Kantone an, Regionalmanagements mit Mitteln der NRP zu fördern.¹⁸ Der Vorteil der Regionalmanagements liegt aus Sicht der Befragten insbesondere darin, dass diese ein Bindeglied zwischen den kantonalen Behörden und den lokalen Akteuren darstellen, da die Regionalmanagements häufig über eine grosse Nähe zu Unternehmen, Gemeinden, Institutionen und Projektträgern haben. In dieser Rolle können sie den Akteuren vor Ort Informationen vermitteln und helfen bei der Projektakquisition, -initiierung und -generierung.

2.1.6 Zwischenfazit

Der Output entspricht sowohl hinsichtlich der Verteilung auf die Förderinstrumente wie auch die Förderschwerpunkte über das Ganze gesehen den Erwartungen des MJP 2008-15. Hinsichtlich der Ausschöpfung der im Rahmen des MJP zur Verfügung gestellten Bundesmitteln zeigt sich, dass zwar die Darlehen für Infrastrukturvorhaben sowie die à-fonds-perdu-Mittel für überkantonale und grenzüberschreitende Vorhaben leicht unter den Erwartungen geblieben sind, während à-fonds-perdu-Mittel für kantonale Vorhaben die Erwartungen leicht überstiegen haben, insgesamt aber insbesondere die Verschiebungen innerhalb der à-fonds-perdu-Mittel aufgrund der kantonalen Struktur der NRP nachvollziehbar sind (vgl. Kapitel 5.1.3). Augenfällig sind die Unterschiede der Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Förderschwerpunkte: So ist ein deutliches Übergewicht an touristischen Vorhaben im Vergleich zu den Vorhaben im Bereich Exportorientierte Wertschöpfungssysteme feststellbar. Dabei zeigen sich jedoch beträchtliche kantonale Unterschiede hinsichtlich der Förderinstrumente sowie insbesondere in Bezug auf thematische Schwerpunkte.

¹⁸ Nur 14 Kantone haben angegeben, dass sie Regionen haben. Die Inkohärenz der Angaben muss auf Unachtsamkeit beim Ausfüllen des Fragebogens zurückgeführt werden.

Die im Rahmen der NRP geförderten Vorhaben erfüllen im Grossen und Ganzen die in Art. 4 Abs. 1 Bundesgesetz über Regionalpolitik festgehaltenen Voraussetzungen zur Förderung von Vorhaben. Teilweise wird die Ausrichtung der Vorhaben auf diese Voraussetzungen jedoch als schwierig empfunden.

Mit Blick auf die Regionalisierung zeigt sich ein deutliches Übergewicht subkantonalen Regionen im Vergleich zu überkantonalen und grenzüberschreitenden Regionen. Dies wird sich aus Sicht der Evaluation aufgrund der kantonalisierten Umsetzung der NRP (vgl. auch Kapitel 2.3.6) in Zukunft nicht wesentlich ändern.

2.2 NRP und regionale Wirtschaft: Outcome

Forschungsfragen:

- Werden die KMU erreicht? Wie wird der Nutzen beurteilt, welcher die KMU in Bezug auf Unternehmertum, Innovation, Wertschöpfung haben?
- Kommen die Infrastrukturprojekte der regionalen Wirtschaft resp. den KMU zu Gute?

Im Folgenden wird zunächst auf die Unternehmen als Projektträger und –partner¹⁹ eingegangen, da basierend auf Crevoisier et al. (2011) davon ausgegangen wird, dass die Unternehmensbeteiligung ein Indikator dafür ist, dass KMU erreicht werden.

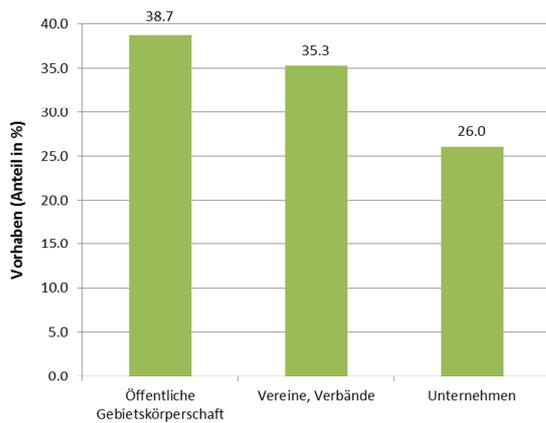
2.2.1 Unternehmen als Projektträger in geförderten NRP-Vorhaben

Die häufigste Projektträgerschaft bei den in den ersten drei Jahren des MJP geförderten NRP-Projekten sind mit rund 39% öffentliche Gebietskörperschaften (Abbildung 14). Am zweithäufigsten waren mit rund 35% bisher Vereine und Verbände Projektträger bei der Umsetzung von Vorhaben im Rahmen der NRP. Bei 26% der Vorhaben stellten bisher Unternehmen die Projektträgerschaft. Im Vergleich dazu betrug die Unternehmensbeteiligung in den ersten zwei Jahren der Umsetzung des MJP 21% (Crevoisier et al. 2011).²⁰

¹⁹ Als Projektpartner gelten gemäss Crevoisier et al. (2011) Akteure, die sich finanziell an einem Projekt beteiligen; die Unterscheidung Projektträger/Projektpartner orientiert sich an den Kategorien des CHMOS, das Projektträger und Akteure, die sich finanziell an den Vorhaben beteiligen, unterscheidet.

²⁰ Zu diesem Zeitpunkt waren jedoch lediglich 10 Kantone im CHMOS erfasst – ein direkter Vergleich der Werte ist daher nicht möglich.

Abbildung 14: Projektträger bisher geförderter NRP-Vorhaben 2008-11



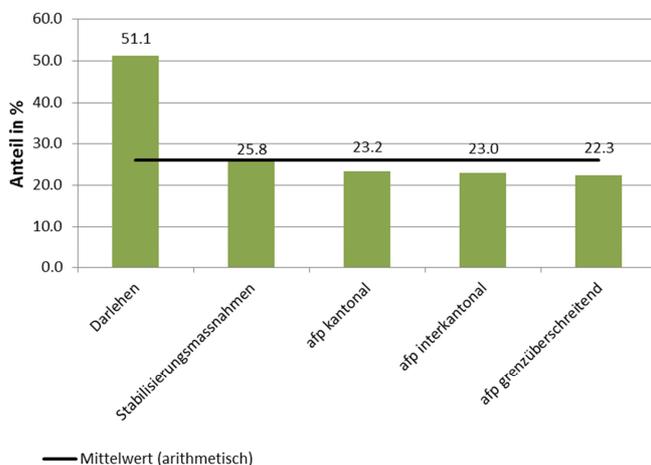
Projektträger NRP-Vorhaben (absolute Werte; N=1245)	
Öffentliche Gebietskörperschaft	482
Vereine, Verbände	439
Unternehmen	324

Datenquelle: CHMOS 2008-11 (in Prozent)

Bemerkung: Die Definition von Unternehmen entspricht der Verwendung in CHMOS.

Der Anteil Unternehmen als Projektträger unterscheidet sich deutlich zwischen den Instrumenten zur Förderung von NRP-Vorhaben (Abbildung 15): Der höchste Anteil findet sich mit rund 51% bei den Darlehen für Infrastrukturvorhaben – dies bedeutet, dass in rund der Hälfte der Infrastrukturvorhaben Unternehmen die Projektträgerschaft stellen. Bei allen anderen NRP-Instrumenten ist dieser Anteil jeweils maximal rund halb so gross.

Abbildung 15: Unternehmen als Projektträger nach Instrument 2008-11



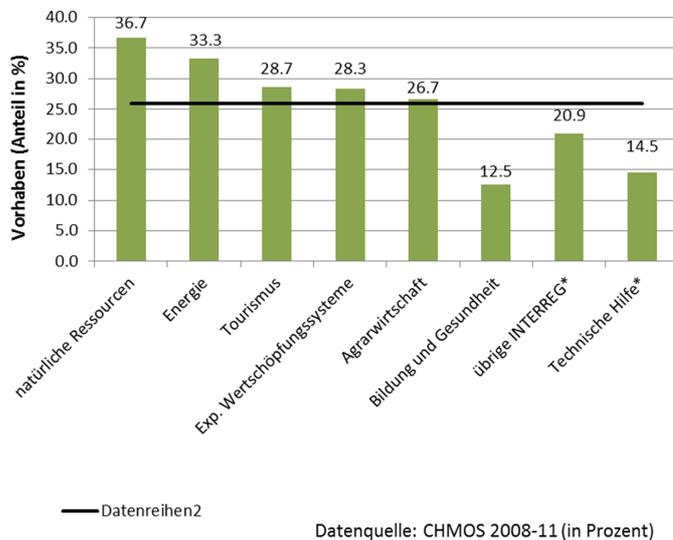
Unternehmen als Projektträger nach Instrument (absolute Werte)	
Darlehen	67
Stabilisierungsmassnahmen	17
äfp kantonal	142
äfp interkantonal	20
äfp grenzüberschreitend	78
Gesamtergebnis	324

Datenquelle: CHMOS 2008-11 (in Prozent)

Wie in Abbildung 16 ersichtlich, sind Unternehmen in einigen thematischen Förderschwerpunkten überdurchschnittlich häufig als Projektträgerschaft aufgeführt. So sind Unternehmen insbesondere in den Themenbereichen Exploration von natürliche Ressourcen und Potenziale der Energiewirtschaft überdurchschnittlich häufig in der Projektträgerschaft – Vorhaben in diesen Themenbereichen machen jedoch lediglich einen Anteil von rund vier bis fünf Prozent aller Vorhaben aus. Werden diejeni-

gen Themenbereiche mit der grössten Anzahl an Vorhaben betrachtet, sind Unternehmen zwar leicht überdurchschnittlich oft in der Projektträgerschaft vertreten (Strukturwandel im Tourismus 28.7% sowie Wissenstransfer in exportorientierten Wertschöpfungssystemen 28.3%), der Effekt ist jedoch weniger deutlich.

Abbildung 16: Unternehmen als Projektträger nach Förderschwerpunkt



Datenquelle: CHMOS 2008-11 (in Prozent)

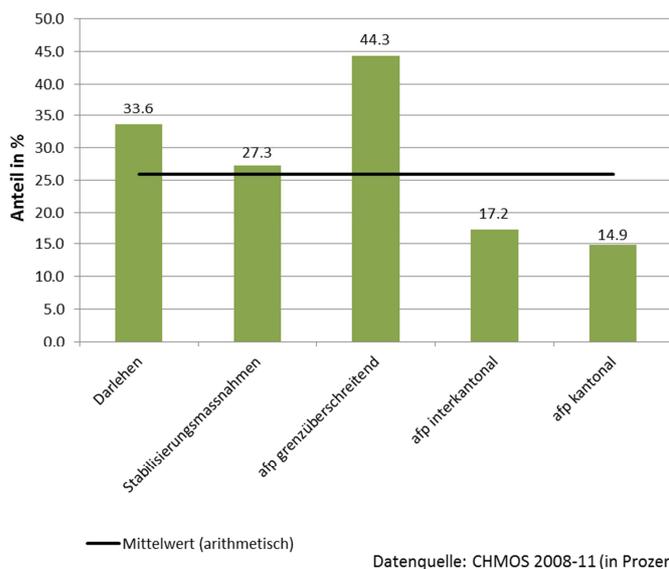
Förderschwerpunkt	Unternehmen Projektträger	Vorhaben total
natürliche Ressourcen	22	60
Energie	17	51
Tourismus	139	485
Exp. Wertschöpfungssysteme	85	300
Agrarwirtschaft	8	30
Bildung und Gesundheit	10	80
übrige INTERREG*	27	129
Technische Hilfe*	16	110
Gesamtergebnis	324	1245

Bemerkungen: Aus Platzgründen wurden für die Grafiken und Tabellen die verkürzten Begrifflichkeiten von CHMOS für die Förderschwerpunkte übernommen; eine ausführliche Liste der Förderschwerpunkte findet sich in Kapitel 1.1.3. CHMOS führt neben den Förderschwerpunkten auch Vorhaben in den Kategorien „übrige INTERREG“ und „technische Hilfe“ auf, die keinen Förderschwerpunkten nach MJP 2008-15 entsprechen. Diese Kategorien sind daher mit einem Asterisk [*] gekennzeichnet.

2.2.2 Unternehmen als Projektpartner in geförderten NRP-Vorhaben

Gemessen an der Gesamtzahl der mit dem jeweiligen Finanzinstrument geförderten Vorhaben ist der Anteil an Vorhaben mit Unternehmen als Projektpartner bei den grenzüberschreitenden à-fonds-perdu-Vorhaben mit rund 44% am höchsten (Abbildung 17). Unternehmen sind zudem überdurchschnittlich häufig bei Darlehen für Infrastrukturvorhaben (33.6%) als Projektpartner aufgeführt.

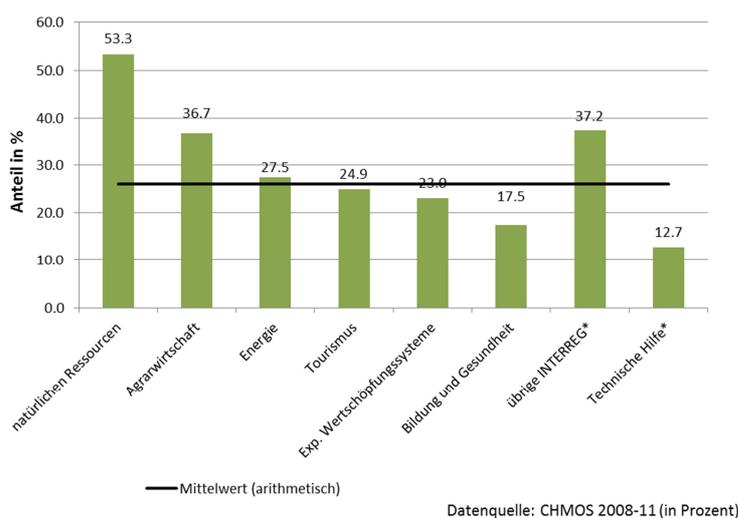
Abbildung 17: Unternehmen als Projektpartner nach Instrument



Unternehmen als Projektpartner nach Instrument (absolute Werte)	
Darlehen	44
Stabilisierungsmassnahmen	18
afp grenzüberschreitend (IN-TERREG)	155
afp interkantonal	15
afp kantonal	91
Gesamtergebnis	323

Durchschnittlich sind Unternehmen in rund 26% der bisher geförderten Vorhaben Projektpartner und beteiligen sich demnach finanziell am Projekt. Deutlich überdurchschnittlich häufig sind sie dies in Vorhaben des Themenbereichs Exploration von natürlichen Ressourcen, die jedoch lediglich einen geringen Anteil der Vorhaben insgesamt ausmachen (Abbildung 18). In den Themenbereichen Strukturwandel im Tourismus und Wissenstransfer in exportorientierten Wertschöpfungs-systemen, in denen die Mehrheit der Vorhaben thematisch angesiedelt ist, ist die Unternehmensbeteiligung als Projektpartner leicht unterdurchschnittlich.

Abbildung 18: Unternehmen als Projektpartner nach Förderschwerpunkt



Unternehmen als Projektpartner nach Förderschwerpunkt (absolute Werte)		
Förderschwerpunkt	Unternehmen Projektpartner	Vorhaben total
natürlichen Ressourcen	32	60
Agrarwirtschaft	11	30
Energie	14	51
Tourismus	121	485
Exp. Wertschöpfungs-systeme	69	300
Bildung und Gesundheit	14	80
übrige INTERREG*	48	129
Technische Hilfe*	14	110
Gesamtergebnis	323	1245

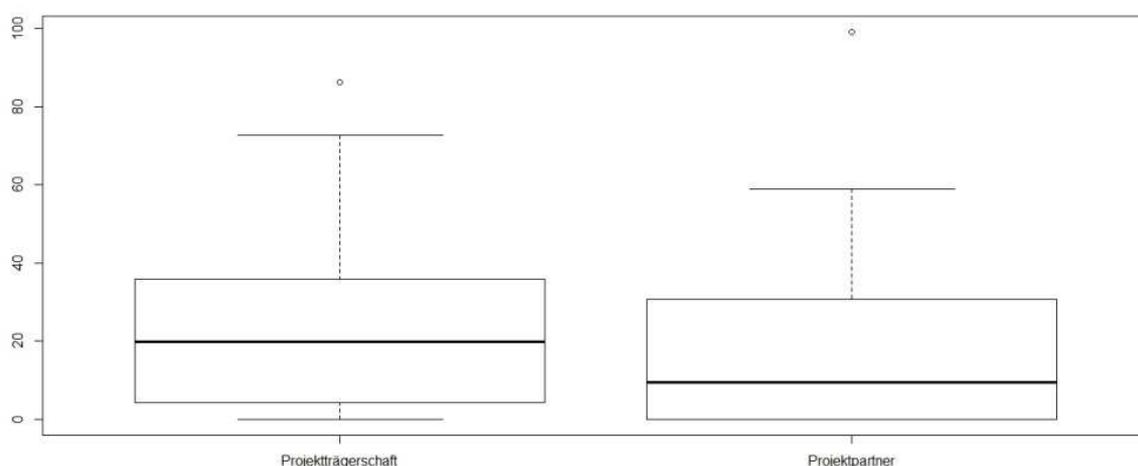
Bemerkungen: Aus Platzgründen wurden für die Grafiken und Tabellen die verkürzten Begrifflichkeiten von CHMOS für die Förderschwerpunkte übernommen; eine ausführliche Liste der Förderschwerpunkte findet sich in Kapitel 1.1.3. CHMOS führt neben den Förderschwerpunkten auch Vorhaben in den Kategorien „übrige INTERREG“ und „technische Hilfe“ auf, die keinen Förderschwerpunkten nach MJP 2008-15 entsprechen [*].

2.2.3 Kantonale bzw. regionale Unterschiede im Einbezug von Unternehmen

In drei Viertel der Kantone bzw. grenzüberschreitenden Regionen stellen in 34.7% oder weniger der geförderten Vorhaben Unternehmen die Projektträgerschaft (Abbildung 19). In der Hälfte der Kantone bzw. Regionen liegt dieser Wert bei weniger als 20% der geförderten Vorhaben. Auffällig ist dabei ein Kanton, dessen NRP-Vorhaben in über 80% der Fälle von Unternehmen getragen werden.

Unternehmen sind demgegenüber in drei Viertel der Kantone bzw. Regionen bei maximal 30.8% der Vorhaben als Projektpartner eingebunden. In der Hälfte der Kantone bzw. Regionen liegt dieser Wert bei weniger als 10% der geförderten Vorhaben. Auch hier gibt es jedoch einen auffälligen Ausreisser: So beteiligen sich in einer der im CHMOS erfassten grenzüberschreitenden Regionen in rund 99% der Vorhaben Unternehmen finanziell als Projektpartner.

Abbildung 19: Unternehmen als Projektträger oder –partner nach Kanton bzw. Region



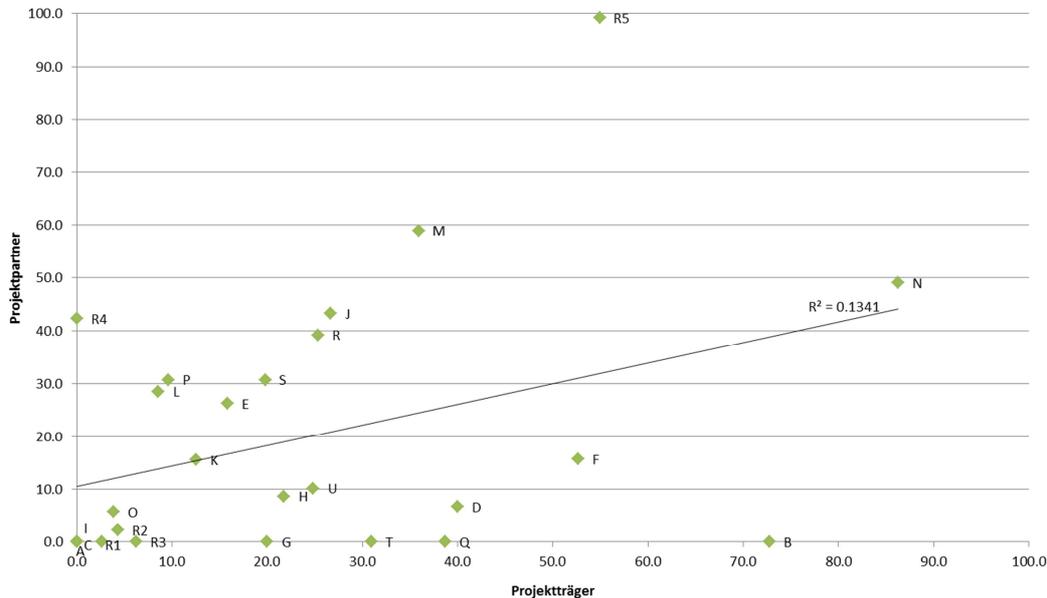
Datenquelle: CHMOS 2008-11 (in Prozent)

Prozentualer Anteil Unternehmen als Projektträger oder Projektpartner nach Kanton bzw. grenzüberschreitende Region	Mittelwert (Median)	Max.	Min.
Projektträger	19.9	86.3	0
Projektpartner	9.5	99.2	0

Es stellt sich die Frage, ob Kantone bzw. Regionen, die erfolgreicher sind darin, Unternehmen als Projektträger einzubeziehen, auch einen höheren Anteil an Vorhaben mit Unternehmen als Projektpartner aufweisen bzw. generell erfolgreicher darin sind, Unternehmen in die Umsetzung der NRP einzubeziehen. Der Zusammenhang zwischen einem hohen Anteil an Unternehmen als Projektträger und als Projektpartner ist jedoch eher schwach (Abbildung 20): So gibt es zwar Kantone, die in jeweils einem relativ grossen Anteil der von ihnen geförderten Vorhaben als Projektträger und als Projektpartner Unternehmen in die Umsetzung der NRP einbezogen haben (z.B. Kanton M); andere Kantone

bzw. Regionen haben demgegenüber Unternehmen ausschliesslich als Projektträger, aber nicht als Projektpartner in die Umsetzung der NRP integriert (z.B. Kantone B, Q, T, G) oder umgekehrt lediglich Vorhaben mit Unternehmen als Projektpartner, aber nicht als Projektträger (Region R4).

Abbildung 20: Kantonale bzw. regionale Unterschiede Unternehmen als Projektträger oder –partner



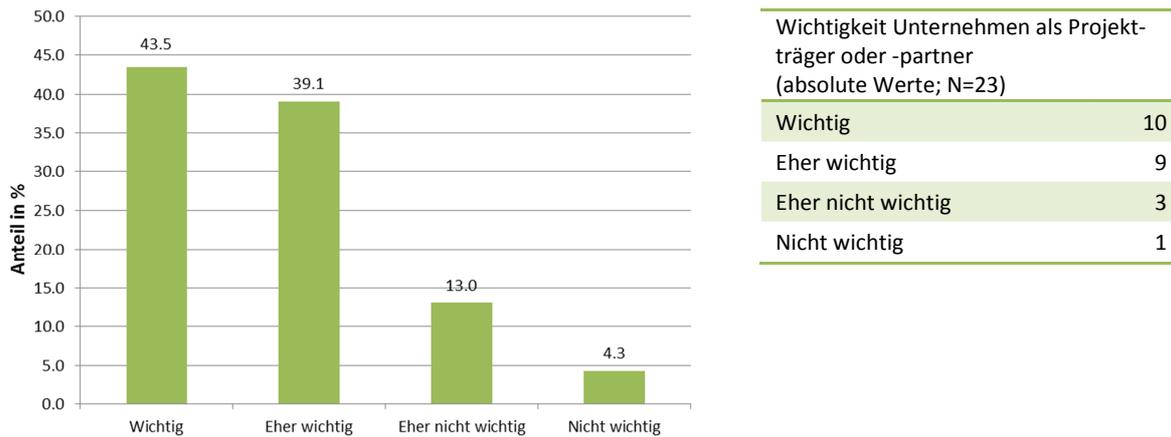
Datenquelle: CHMOS 2008-11 (in Prozent)

Eine deutliche Mehrheit der befragten kantonalen NRP-Fachstellen ist der Ansicht, dass es für die Umsetzung der NRP wichtig (10 Kantone) oder zumindest eher wichtig (9 Kantone) ist, Unternehmen als Projektträger oder Projektpartner einzubeziehen (Abbildung 21). Dafür werden verschiedene Gründe angeführt: Damit die Projekte wirtschaftlich nachhaltig sind, müsse die Akzeptanz durch den Markt gegeben sein – die Wahrscheinlichkeit dafür steige durch den Einbezug von Unternehmen; die Unternehmen sind zudem die Hauptziel- oder Nutzniessergruppe der NRP, daher sollten die Projekte auf die Bedürfnisse der Unternehmen abgestimmt werden und deren Bedürfnisse, Interessen und Know-how integriert werden, z.B. indem diese als Projektträger oder –partner einbezogen werden.

Eine Minderheit der Befragten ist der Ansicht, dass der Einbezug von Unternehmen eher nicht wichtig (3 Kantone) oder nicht wichtig (1 Kanton) ist. So könnten gemäss den ergänzenden Ausführungen der Befragten Unternehmen von Projekten profitieren, ohne dass sie direkt in die Umsetzung involviert seien, wenn diese die Bedürfnisse von Unternehmen berücksichtigen.

Die Gründe für diese Einschätzung liegen gemäss den Rückmeldungen insbesondere in der Praktikabilität des Einbezugs von Unternehmen: Unternehmen würden sich nicht primär für einzelne und überbetriebliche Projekte interessieren, sondern für optimale Rahmenbedingungen oder einzelbetriebliche Förderung.

Abbildung 21: Wahrgenommene Wichtigkeit von Unternehmen als Projektträger oder -partner



Datenquelle: Schriftliche Befragung kantonale NRP-Fachstellen 2012 (in Prozent)

Frage: Wie wichtig ist es gemäss Ihrer Einschätzung für die Umsetzung der NRP, Unternehmen als Projektträger oder Projektpartner einzubeziehen?

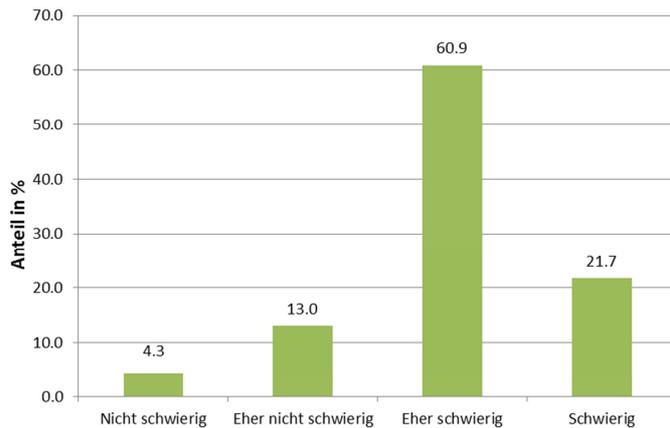
Gleichzeitig ist es gemäss der Einschätzung einer deutlichen Mehrheit der befragten NRP-Fachstellen eher schwierig (14 Kantone) bzw. schwierig (5 Kantone), Unternehmen in die Umsetzung der NRP einzubeziehen (Abbildung 22). Die Gründe dafür sind aus Sicht der Befragten vielfältig:

- Unternehmen haben andere Prioritäten und eine andere Logik (Konkurrenz, Industriegeheimnis), die einem vorwettbewerblichen Engagement entgegenstehen;
- Unternehmen wollen nicht als von der öffentlichen Hand abhängig wahrgenommen werden;
- Ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis: Verfahren sind aufwändig, Projekte teilweise zu weit weg von den Bedürfnissen der Unternehmen und zu abstrakt; es gibt kaum einen erkennbaren unmittelbaren Nutzen für die Unternehmen (da grundsätzlich keine einzelbetriebliche Förderung möglich ist)²¹; Unternehmen im ländlichen Raum verfügen über zu wenig finanzielle Ressourcen, um mitzumachen;
- Die Strukturen und Bedingungen der NRP entsprechen oftmals nicht der Denk- und Arbeitsweise von Unternehmen;
- Es fehlt den Unternehmen an der Vertrautheit mit und Information über die NRP-Thematik.

Umgekehrt ist es aus Sicht einzelner Befragter (eher) nicht schwierig, Unternehmen einzubeziehen, und zwar insbesondere dann, wenn die Projekte auf die Bedürfnisse der Unternehmen ausgerichtet sind und von diesen daher als interessant wahrgenommen werden.

²¹ Die NRP fördert gemäss nicht weiter überprüften Angaben des SECO in Ausnahmefällen, unter gewissen Bedingungen, aber auch Einzelbetriebe (z.B. Trägerschaften von Seilbahnen).

Abbildung 22: Wahrgenommene Schwierigkeit des Einbezugs von Unternehmen als Projektträger oder -partner



Schwierigkeit Unternehmen als Projektträger oder -partner
(absolute Werte; N=23)

Nicht schwierig	1
Eher nicht schwierig	3
Eher schwierig	14
Schwierig	5

Datenquelle: Schriftliche Befragung kantonale NRP-Fachstellen 2012 (in Prozent)

Frage: Ist es gemäss Ihrer Einschätzung schwierig, Unternehmen in die Umsetzung der NRP einzubeziehen?

In 14 Kantonen gibt es gemäss den befragten NRP-Fachstellen Massnahmen, um den Einbezug von privatwirtschaftlichen Unternehmen in die Umsetzung der NRP zu fördern: Massnahmen sind einerseits die Zusammenarbeit mit Gewerbe-, Wirtschafts- und Industrieverbänden sowie der (regionalen) Standortförderung und andererseits Informationsmassnahmen bei den Unternehmen durch den Kanton oder die Regionen.

2.2.4 Nutzen der NRP für die Unternehmen

Der (potenzielle) Nutzen der NRP für die Unternehmen wurde von Crevoisier et al. (2011) untersucht: Generell wird der Nutzen der NRP von den Unternehmen als eher tief wahrgenommen, da die einzelbetriebliche Förderung im wettbewerblichen Bereich im Rahmen der NRP nicht möglich ist. Dadurch sind viele Initiativen seitens der Unternehmen nicht förderfähig. Allerdings besteht zwischen den Kantonen keine allgemein akzeptierte Definition darüber, wie der überbetriebliche vom einzelbetrieblichen sowie der vorwettbewerbliche vom wettbewerblichen Bereich abzugrenzen ist, was zu kantonalen Differenzen in der Förderpraxis führt. Der vorwettbewerbliche, überbetriebliche Bereich wird hingegen von den Unternehmen als öffentliche Aufgaben, als Teil der Standortqualität und damit als regionale Rahmenbedingung wahrgenommen und bedarf daher aus Sicht von Unternehmen nicht zwingend privatwirtschaftlicher Initiative. Die Vorteile der NRP-Darlehen gegenüber normalen Darlehen werden zudem durch einen günstigen Kapitalmarkt geschmälert.

Die Wirkungsmessung von regio Suisse (2013) postuliert einen deutlichen Zusammenhang zwischen Projektträgerschaft und Wahrscheinlichkeit, dass der Privatsektor von den Projekten profitiert: So steigt diese Wahrscheinlichkeit, je stärker privatwirtschaftliche Akteure an der Umsetzung der Vorhaben beteiligt sind. Insgesamt lässt sich im Anschluss an die Studie von Crevoisier et al. (2011) je-

doch festhalten, dass die NRP nicht für das tägliche, laufende Geschäft der Unternehmen geeignet ist und von den Unternehmen in der Regel als zu wenig unternehmensrelevant wahrgenommen wird.

2.2.5 Zwischenfazit

Während der Einbezug von Unternehmen von den kantonalen NRP-Fachstellen in der Regel als wichtig erachtet wird, wird er gleichzeitig als schwierig wahrgenommen. Dies zeigt sich anhand den im CHMOS erfassten Projektdaten deutlich: lediglich in jeweils rund einem Viertel der bisher geförderten Vorhaben waren Unternehmen Projektträger oder Projektpartner. Dabei zeigen sich sowohl beachtliche Unterschiede zwischen den Instrumenten als auch den thematischen Förderschwerpunkten. Der vergleichsweise hohe Anteil an Unternehmen als Projektträger aber auch –partner bei den Darlehen kann vermutlich als Folge des IHG interpretiert werden, da bei Infrastrukturvorhaben häufig eine Aktiengesellschaft oder eine ähnliche privatrechtliche Trägerschaft vorhanden ist, während der hohe Anteil an Unternehmen als Projektpartner bei den grenzüberschreitenden Vorhaben sich aus nicht näher untersuchten Charakteristiken von INTERREG ergibt. Beim Einbezug von Unternehmen zeigen sich relativ grosse kantonale und regionale Unterschiede, jedoch zeigt sich tendenziell nur ein schwacher Zusammenhang zwischen dem kantonalen bzw. regionalen Erfolg, Unternehmen als Projektträger und Unternehmen als Projektpartner einzubeziehen. Generell lässt sich festhalten, dass die NRP von den Unternehmen als wenig unternehmensrelevant und der direkte Nutzen als eher tief wahrgenommen wird.

2.3 Arbeitsplätze, Innovation, Wertschöpfung: Impact

Forschungsfragen:

- Führen die Projekte dazu, dass in den involvierten Unternehmen Innovation, Wertschöpfung und Arbeitsplätze entstehen?
- Leisten die Projekte einen Beitrag zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung? Welchen? Gibt es Unterschiede je nach Projekttyp/Förderschwerpunkt?
- Wurden die regionalen Strukturen den neuen Anforderungen angepasst? Wo bestehen allenfalls Probleme?

Diese Fragen werden im Folgenden primär auf der Basis der Wirkungsmessung von NRP-Projekten durch regiosuisse (2013) diskutiert, die sich empirisch direkt mit den entsprechenden Untersuchungsgegenständen befasst. Eine eigene empirische Erhebung zu diesen Fragestellungen war nicht Teil des Mandates, das dieser Evaluation zugrunde liegt. Die nachfolgenden Ausführungen sind aus diesem Grund nicht gleich vertieft, wie die in der zweitausgewerteten Studie ausführlich dargestellten Analysen und fokussieren ausschliesslich auf die Forschungsfragen der vorliegenden MJP-Evaluation.

Die Wirkungsmessung von *regiosuisse* (2013) untersuchte exemplarisch 21 aus Sicht der kantonalen NRP-Fachstellen erfolgreiche NRP-Projekte auf ihre Wirkungen. Dadurch soll gemäss *regiosuisse* (2013) das Wirkungspotenzial der NRP aufgezeigt werden. Die ausgewählten Vorhaben sind in unterschiedlichen Landesteilen und Sprachgebieten der Schweiz angesiedelt und decken mit Ausnahme der Erhöhung der Wertschöpfung der Agrarwirtschaft in geöffneten Märkten alle Förderschwerpunkte des MJP 2008-15 ab (vgl. Kapitel 1.1.3). Da sich die nachfolgenden Ausführungen auf eine vergleichsweise kleine Auswahl an zudem ausschliesslich erfolgreichen Vorhaben beziehen, können diese nicht für alle bisher geförderten NRP-Vorhaben generalisiert werden, jedoch wichtige Hinweise auf mögliche Wirkungen und Probleme liefern.

2.3.1 *Wirkungen von NRP-Projekten auf die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen*

Die Potenzialanalyse von 21 erfolgreichen NRP-Projekten (*regiosuisse* 2013) attribuiert den Vorhaben generell eine gewisse positive Wirkung auf die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in den Unternehmen sowie generell in den Wirkungsräumen der Vorhaben. Den Anspruch, valide quantitative Aussagen zu den Wirkungen der untersuchten Projekte auf die Arbeitsplätze zu machen, erhebt die Potenzialanalyse aufgrund der zumeist fehlenden Informationen darüber auf Ebene der Projektträger, der noch kurzen Laufzeit und der teilweise komplexen Wirkungszusammenhänge nicht, für rund die Hälfte der Projekte wurden jedoch Grössenordnungen zum Wirkungspotenzial postuliert: So haben sechs Vorhaben das Potenzial, zehn oder weniger Arbeitsplätze zu generieren oder erhalten; drei Projekte verfügen über das Potenzial, mehr als zehn und weniger als hundert Arbeitsplätze zu erhalten oder neu zu schaffen; drei Vorhaben haben ein Potenzial von über hundert bis maximal dreihundert Vollzeitstellen.

2.3.2 *Wirkungen von NRP-Projekten auf Innovation*

regiosuisse (2013) unterscheidet zwischen Projekten zur Innovationsförderung und direkten Innovationsprojekten. Bei ersteren handelt es sich vorwiegend um WTT- und technologieorientierte Projekte, bei denen es um die Vernetzung von Unternehmen geht oder direkt Prozess- und Produktinnovationen gefördert werden. Fünf der acht von *regiosuisse* (2013) untersuchten Projekte mit starkem Innovationsförderungscharakter führten zu Innovationen von nationaler oder internationaler Tragweite; diese Innovationen sind überaus vielfältig, so beispielsweise in den Bereichen Energiegewinnung und -einsparung, Bergungs- und Sicherheitssysteme für Seilbahnen oder Beschichtung für den Küchenbereich und Textilien. Unter den untersuchten erfolgreichen Projekten befinden sich zudem auch solche, die auf längere Sicht eine Förderung der Innovationsfähigkeit und -tätigkeit der Wirtschaft und eine Attraktivitätssteigerung der Region für innovative Unternehmen bezwecken, indem sie Bildungs- oder Informationsangebote schaffen.

Bei den direkten Innovationsprojekten geht es demgegenüber darum, konkrete Innovationen umzusetzen oder zu vermarkten. In der Regel handelt es sich dabei allerdings nicht um Weltneuheiten, sondern um die Umsetzung von bereits bestehenden Innovationen auf lokaler oder regionaler Ebene. Von den 21 untersuchten Projekten ordnet *regiosuisse* (2013) 13 Vorhaben als direkte Innovationsprojekte ein. Die innovativen Aspekte dieser Projekte betreffen beispielsweise die Erschliessung eines Areals zur Ansiedelung von Unternehmen, neue Organisationsstrukturen und Marketingstrategien, Technologie- und Prozessinnovationen, Erschliessung neuer Gästesegmente oder Entwicklung neuer Produkte und Angebote.

2.3.3 Wirkungen von NRP-Projekten auf die Wertschöpfung

Durch die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einer Region soll die NRP einerseits zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und andererseits zur Generierung von Wertschöpfung in der Region beitragen. Eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit wird in einigen von *regiosuisse* (2013) untersuchten Projekten durch Kostensenkungen bzw. Effizienzsteigerungen oder durch neue Angebote und Ansätze erreicht oder erwartet.

Die Untersuchung von *regiosuisse* (2013) konstatiert für die untersuchten NRP-Projekte einen gewissen Beitrag zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung, berechnet aber auch hier lediglich Grob-schätzungen des Wirkungspotenzials: Von rund einem Viertel der untersuchten Projekte wird ein Wertschöpfungseffekt von etwa 1 Mio. CHF oder weniger erwartet; von weniger als einem weiteren Viertel der Vorhaben werden Effekte in zweistelliger Millionenhöhe erwartet; für alle anderen Vorhaben werden keine quantitativen Angaben gemacht. Die gegenwärtig verfügbare Datenlage lässt keine Schlüsse im Hinblick auf eine allenfalls unterschiedliche Stärke des Effekts nach Projekttyp oder Förderschwerpunkt zu.

2.3.4 Weitere Wirkungen von NRP-Projekten

Grösstenteils qualitativen Charakters sind verschiedene weitere Wirkungen der von *regiosuisse* (2013) untersuchten Projekte: Schaffen einer „Aufbruchsstimmung“ in der Region, Anstoss von Kooperationen ausserhalb der NRP zwischen Kantonen, positive Effekte auf das Orts- oder Landschaftsbild sowie die „Sichtbarkeit“ und das Image einer Region, Belebung des Dorf- und Vereinslebens sowie Steigerung der Naherholungsqualität. Ein Projekt hatte zudem positive Effekte auf die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung der lokalen Bevölkerung.

In einem Fall wurden im Rahmen der Wirkungsmessung von *regiosuisse* (2013) aus Sicht der NRP auch unerwünschte Wirkungen festgestellt: So hat ein NRP-Projekt zur Abwanderung von Firmen aus anderen NRP-Kantonen in das Wirkungsgebiet des NRP-Projekts geführt.²²

²² Im vorliegenden Fall betraf dies insgesamt zwei Arbeitsplätze (*regiosuisse* 2013).

2.3.5 Fragezeichen zum Wirkungspotenzial und der Nachhaltigkeit der NRP-Projekte

Die Wirkungsmessung von *regiosuisse* (2013) wirft verschiedene Fragezeichen auf, was das Potenzial der NRP-Vorhaben angeht. Einen möglichen Problembereich ortet die *regiosuisse*-Untersuchung darin, dass ein (zu) grosser Teil der NRP-Gelder in den Aufbau regionaler Strukturen geht, die NRP-Gelder verwalten, und dadurch nicht für tatsächliche Projekte an der Basis zur Verfügung steht. In eine ähnliche Richtung geht eine mögliche zweite Problematik: So kann es gemäss den Forschenden bei Infrastrukturvorhaben zu Situationen kommen, in denen mit NRP-Mitteln zwar die Machbarkeit erwiesen wurde, für die tatsächliche Umsetzung des Vorhabens aber dann keine Mittel zur Verfügung stehen. Ein grosses Fragezeichen macht die Untersuchung zudem bei der langfristigen Finanzierung von übergeordneten Strukturen, beispielsweise Kompetenzzentren, Netzwerken und Cluster, bei denen teilweise davon ausgegangen werden kann, dass sie auch nach Auslaufen der NRP-Förderung einen gewissen Anteil an öffentlichen Geldern benötigen werden.

2.3.6 Angemessenheit der Regionalisierung

Die Regionalisierung soll gemäss Botschaft zum Mehrjahresprogramm 2008-15 (Bundesrat 2007) den funktionalen räumlichen Verflechtungen Rechnung tragen; gemäss den vertiefenden Gesprächen mit dem SECO-Team sind darunter in erster Linie Regionen, die aus Gruppen von Kantonen bestehen, gemeint und erst in zweiter Linie Regionen, die aus Gruppen von Gemeinden bestehen. Wie in Kapitel 2.1.5 aufgezeigt, sind erstere hingegen deutlich in der Unterzahl.

In verschiedenen Kantonen wurden gemäss den vertiefenden Interviews die Regionen im Zuge der Neuorientierung der Regionalpolitik durch die NRP neu geordnet bzw. neu geschaffen (vgl. auch Kapitel 2.1.5). Auch andere Faktoren haben bei der Neuorganisation der Regionen eine Rolle gespielt (Raumplanung, politische Akzeptanz etc.), und es stellt sich die Frage, ob die Regionalisierung, so wie sie sich heute präsentiert, für die Umsetzung der NRP geeignet ist. Aus den vertiefenden Gesprächen kann der Schluss gezogen werden, dass die Regionen teilweise noch zu klein sind bzw. den funktionalen Zusammenhängen noch nicht in jedem Fall Rechnung tragen. In einzelnen Kantonen hat dies dazu geführt, dass die NRP-Regionen nicht deckungsgleich sind mit den raumplanerischen Regionen, da diese entweder zu zahlreich oder zu klein sind für Regionalmanagements. Vereinzelt wird zudem bedauert, dass im Rahmen der Kantonalisierung der Regionalpolitik einzelne kantonsgrenzenüberschreitende Regionen aufgelöst und kantonalisiert wurden.

Generell scheinen sich die Kantone aber mit der Regionalisierung, wie sie sich heute präsentiert und politisch machbar war, arrangiert zu haben. In der Regel haben die Regionen gemäss Wahrnehmung der befragten Personen die kritische Grösse erreicht oder in Bezug auf die Effizienz und lokale Verankerung der Regionalmanagements diese bereits beinahe überschritten. Eine Mehrheit der Regionen trägt zudem gemäss Einschätzung einzelner Befragter der innerkantonalen Heterogenität Rechnung.

In einem Gespräch wird Optimierungspotenzial bei der Organisation und Funktionalität von überkantonalen Regionen geortet.

Mögliche Schwierigkeiten in der Umsetzung der NRP ergeben sich gemäss mehreren interviewten Personen dadurch, dass punktuell regionale Akteure besser vernetzt sind als die jeweilige kantonale Fachstelle und teilweise mehr Erfahrung und Wissen in der Regionalentwicklung mitbringt, als die kantonale Fachstelle – durch diese Konstellation kann sich allenfalls Konfliktpotenzial ergeben. In vereinzelt Fällen geben die Befragten zudem an, dass einzelne Regionalmanagements aus Sicht der kantonalen Fachstelle noch nicht optimal aufgestellt sind bzw. funktionieren.

2.3.7 Zwischenfazit

Im Hinblick auf die Wirkungen der NRP auf Arbeitsplätze, Innovation und Wertschöpfung in den Unternehmen bzw. Regionen kann auf Basis der vorhandenen Daten kein abschliessendes Fazit gezogen werden. Zumindest die von *regiosuisse* (2013) untersuchten, aus Sicht der kantonalen Fachstellen erfolgreichen Vorhaben gehen tendenziell in die richtige Richtung und haben insbesondere zahlreiche Wirkungen auf der qualitativen Ebene. Was aus der Wirkungsmessung aber ebenso hervorgeht, ist die bedeutsame Nicht-Messbarkeit quantitativer Wirkungen auf der Impact-Ebene (vgl. Kapitel 6.3.2).

Die Regionalisierung trägt ausgesprochen kantonale Züge und vermag die Erwartungen seitens des Bundes nicht zu erfüllen, der Regionen in erster Linie als Gruppen von Kantonen definiert, die den funktionalen räumlichen Verflechtungen Rechnung tragen. Die Überwindung historisch gewachsener, funktionierender institutioneller Grenzen alleine durch die NRP ist aus Sicht der Evaluation ein zu hoher Anspruch der NRP – wo dies gelingt, dürften insbesondere weitere Faktoren eine ausschlaggebende Rolle spielen.

3 Ausrichtung 2: Koordination, Kooperation und Synergien der NRP mit den Sektoralpolitiken

Im Rahmen von Ausrichtung 2 geht es erstens darum, dass der Bund gegenüber den Kantonen und Regionen eine kohärente, widerspruchsfreie Raumentwicklungspolitik verfolgt, indem Bundesaufgaben koordiniert und aufeinander abgestimmt werden. Dabei steht gemäss Botschaft zum Mehrjahresprogramm 2008-15 (Bundesrat 2007: 2476) die Kooperation mit zwei Kategorien von Bundesaufgaben im Vordergrund: Aufgaben, die in den ländlichen Gebieten, Berg- und Grenzregionen für die Grundversorgung oder die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen verantwortlich sind (z.B. Förderung von Pärken) sowie die Raumplanung und Agglomerationspolitik. Zweitens geht es darum, dass die NRP projektbezogen oder im Rahmen von gemeinsamen Förderprogrammen mit Sektoralpolitiken die Mittel bündelt, um die Synergien zu schaffen; für die Programmperiode 2008-15 wird konkret ein Potenzial für gemeinsame Förderprogramme in den Bereichen Tourismus, Landwirtschaft, Energie, Wald und Holz, Landschaft und Umwelt sowie Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen postuliert (Bundesrat 2007).

Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die vom SECO für die Evaluation verfassten Input-Papieren sowie ein vertiefendes Gespräch mit dem SECO-Team.

3.1 Aktivitäten, Projekte und eingesetzte Mittel: Output

Forschungsfragen:

- Welche Aktivitäten und Projekte hat der Bund im Rahmen der Ausrichtung 2 ergriffen resp. gefördert? Wie viele Bundesmittel wurden investiert?

3.1.1 Aktivitäten und Projekte Ausrichtung 2

Die allgemeine raumordnungspolitische Koordinationspflicht wird durch die Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) wahrgenommen (Bundesrat 2007). Zwei spezielle Ausschüsse der ROK beschäftigen sich zudem mit Fragen der Agglomerationsentwicklung und der Entwicklung des ländlichen Raums. NRP-Anliegen können im Rahmen der ROK eingebracht werden, diese dient aber hauptsächlich dem gegenseitigen Informationsaustausch und der Sensibilisierung und weniger der gezielten Zusammenarbeit und der Suche nach Synergieeffekten. Gemäss SECO tragen die in der ROK geknüpften persönlichen Kontakte dazu bei, Abstimmungsfragen ausserhalb der institutionalisierten Vernehmlassungsprozesse bilateral zu besprechen und dadurch die Abstimmung unter den Politiken und deren Umsetzung zu verbessern. Aus Sicht des SECO ist die ROK zwar auch in Zukunft notwendig, erfüllt aber die im Bundesgesetz über Regionalpolitik gestellten Ansprüche an die Koordinationstätig-

keit im Rahmen der NRP nicht und bietet daher keinen Ersatz für bilaterale Koordinationsbestrebungen.

Gemäss Botschaft des Bundesrats zum MJP 2008-15 (Bundesrat 2007: 2475) ist die horizontale Zusammenarbeit unter verschiedenen Bundesaufgaben möglichst verbindlich in Form eines Memorandum of Understanding, einer Vereinbarung oder einer Absichtserklärung zu gestalten. Das wichtigste Instrument der Koordination- und Kooperationsaktivitäten des SECO mit Sektoralpolitiken besteht daher in der Kooperationsvereinbarung. Diese definiert Ziele, Schnittstellen, Aufgabenteilung sowie Art und Umfang der Zusammenarbeit. Zwar sind Kooperationsvereinbarungen unverbindlich, sie stellen aber eine gewisse Formalisierung und erhöhte Sichtbarkeit der Kooperationsbestrebungen dar. Gegenwärtig bestehen Kooperationsvereinbarungen mit der KTI im Bereich Wissens- und Technologietransfer (WTT) und Förderung des Unternehmertums, dem Ressort Tourismus des SECO, dem Bereich Wald/Holz des BAFU, dem ARE im Bereich Agglomerationspolitik sowie mit dem BFS im Bereich Daten. Zwar hat seit dem Abschluss der Kooperationsvereinbarung die Vorbereitung des Neustarts der KTI auf 2012 gemäss den Input-Papieren des SECO zu einem vorübergehenden Zwischenhalt der Zusammenarbeitsbemühungen geführt. Gleichzeitig konnten mit den anderen Kooperationspartnern jedoch grösstenteils bereits konkretere Bereiche der Zusammenarbeit identifiziert werden: Synergiepotenzial wird mit dem Ressort Tourismus im Rahmen des neuen Innotour-Gesetzes postuliert, mit dem BAFU im Hinblick auf den Aktionsplan Holz, sowie mit dem BFS im Bereich Daten zum Regionenmonitoring. In Vorbereitung ist zudem eine Kooperationsvereinbarung mit dem BFE im Bereich erneuerbare Energien und Energieregionen. Nicht zum Abschluss gebracht werden konnte eine Kooperationsvereinbarung mit dem BLW im Bereich Landwirtschaftspolitik.

Mit zahlreichen weiteren Bereichen besteht Kontakt, dieser scheint in der Einschätzung der Evaluation aber eher unverbindlichen Charakters zu sein: So insbesondere in den Bereichen Nachhaltige Entwicklung (ARE), Exportförderung und Standortpromotion (SECO), KMU-Politik (SECO) und Kommunikationstechnologien (BAKOM). Aktivitäten sind dabei vorwiegend die Sensibilisierung für Schnittstellen und Informationsaustausch.

Punktuell konnte sich die NRP in laufende Strategie- und Gesetzgebungsprozesse einbringen (Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik 2016+, Revision der Direktzahlungs-Verordnung in der Landwirtschaft, Mitwirkung bei der neuen Strategie Nachhaltige Entwicklung) oder sich als Teil der Begleitgruppe von Aktivitäten (BAFU Pärke) und Gremien (TAK) etablieren. Im Rahmen des aus der ROK hervorgegangenen „Netzwerks ländlicher Raum“ ist das SECO zudem in Erfüllung einer vom

Parlament überwiesenen Motion Maissen (11.3927)²³ seit Herbst 2012 in die Erarbeitung einer kohärenten Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume involviert.

Die Bündelung von Mitteln der NRP mit Sektoralpolitiken zur Förderung von Projekten oder Programmen gelang bisher im Rahmen des „Netzwerks ländlicher Raum“, in dem die Bundesämter ARE, SECO, BLW und BAFU gemeinsam Mittel für Modellvorhaben „Synergien im ländlichen Raum“ bereitstellen und eine Koordination der verschiedenen Politiken in den Modellvorhaben stattfindet. Im Zusammenhang mit dem Umsetzungsprogramm San Gottardo 2012-15 (PSG), das von den Kantonen Uri, Tessin, Wallis und Graubünden und vom Bund gemeinsam umgesetzt wird, ist zudem eine enge politikübergreifende Koordination und Kooperation vorgesehen. Zwar ist das PSG schwerpunktmässig auf den Tourismus ausgerichtet, soll aber auch Projekte in weiteren Sektoralbereichen fördern. Angedacht wurde des Weiteren die gemeinsame Förderung mit dem BAFU von regionalen Pilotprojekten im Bereich der Stärkung der Wertschöpfungskette Holz. Das BFE engagiert sich im Bereich erneuerbare Energien in regionalen Projekten – eine Zusammenarbeit wird vom SECO daher als zweckmässig erachtet, allerdings ist aufgrund der vorhandenen Informationen noch unklar, in welcher Form und in welchem Ausmass eine solche vorgesehen ist.

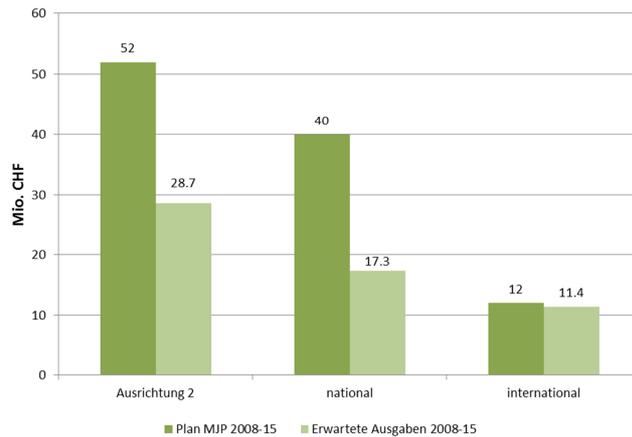
Der Bund verpflichtet zudem die Kantone mittels Programmvereinbarung, die Umsetzung der NRP mit Aktivitäten in den Sektoralpolitiken auf kantonaler Ebene abzustimmen.

3.1.2 *Eingesetzte Bundesmittel Ausrichtung 2*

Für das erste MJP 2008-15 wurden für die Ausrichtung 2 insgesamt 52 Mio. CHF vorgesehen (Abbildung 23). Davon werden voraussichtlich 55% ausgeschöpft. Der Hauptteil der Mittel ist für nationale Koordinationsaktivitäten vorgesehen (77%); INTERREG-Projekte, die im Rahmen der Ausrichtung 2 gefördert werden, machen die restlichen 23% der vorgesehenen Mittel aus. Der Hauptgrund für den relativ niedrigen Ausschöpfungsgrad ist gemäss SECO die tiefe Kostenwirksamkeit der bisherigen Koordinations- und Kooperationsmassnahmen sowie der Umstand, dass beispielsweise der Beitrag des SECO an die Modellvorhaben „Synergien im ländlichen Raum“ über einen anderen Kredit abgerechnet wurde. Erwartet wird, dass insbesondere im Zuge der Umsetzung des PSG der Ausschöpfungsgrad steigen wird.

²³ Motion Maissen (11.3927): Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume. Eingereicht im Ständerat (29.09.2011).

Abbildung 23: Eingesetzte Bundesmittel und Ausschöpfungsgrad für Ausrichtung 2



Datenquelle: SECO; Stand 15.2.2013

Ausschöpfung (in Prozent)	
Ausrichtung 2 total	-45
- national	-57
- international	-5

3.2 Koordination und Kooperation mit den Sektoralpolitiken: Outcome

Forschungsfragen:

- Konnte die Koordination und Kooperation mit den Sektoralpolitiken verbessert werden?
Konnten Synergien erzielt werden?

3.2.1 Selbsteinschätzung SECO

Aus Sicht des SECO konnten Koordination und Kooperation mit den Sektoralpolitiken verbessert werden; dies zeigt sich insbesondere an konkreten Kooperationen (KTI, Modellvorhaben „Synergien im ländlichen Raum“). Besonders zielführend sind die Einflussmöglichkeiten für die NRP im Rahmen von laufenden Strategie- oder Gesetzgebungsprozessen. Nach Ansicht des SECO sind die Vertreter der relevanten Sektoralpolitiken via Netzwerk- und Koordinationsgremien über die NRP informiert und für Anliegen der regionalen Entwicklung sensibilisiert. Diesen Aktivitäten vorangegangen ist SECO-intern eine Zuordnung jeder Schnittstelle zu jeweils einer bestimmten Person, die in der Folge für die Zusammenarbeit mit der entsprechenden Sektoralpolitik verantwortlich war. Dies hat sich aus Sicht des SECO bewährt im Vergleich zu vorher, wo Koordinationstätigkeiten hauptsächlich über die ROK stattgefunden haben.

Die Zusammenarbeit erfolgt jedoch in der Wahrnehmung des SECO in der Regel auf Initiative des SECO, mit unterschiedlicher Intensität, ist stark personenabhängig und wird insgesamt als eher schwierig beurteilt. Unterschiedliche Prozesse, Interessen und Kulturen der Sektoralpolitiken und insbesondere auch knappe personelle Ressourcen sind die Hauptgründe für ungenügende Fortschritte in der Koordination. Zudem sind sektorübergreifende Politiken (z.B. Raumplanung, Tourismus)

tendenziell offener für Kooperationsbestrebungen seitens der NRP als klassische Einsektorenpolitiken (z.B. Landwirtschaft, Waldpolitik). Die Koordinationsarbeit besteht daher gemäss dem SECO-Team vielfach im Bemühen, Konflikte zwischen der NRP und den Sektoralpolitiken zu vermeiden.

Insgesamt ist das Koordinations- bzw. Synergiepotenzial der NRP mit den Sektoralpolitiken aus Sicht des SECO noch nicht ausgeschöpft und eher wenig fortgeschritten – die Arbeiten gehen aber in die richtige Richtung.

Auch bezüglich der Koordination und Kooperation auf kantonaler Ebene zwischen NRP und den Sektoralpolitiken des Bundes sieht das SECO noch grossen Handlungsbedarf: Zwar erfolgt durch das SECO eine systematische Überprüfung von kantonalen Umsetzungsprogrammen im Hinblick auf die Sektoralpolitiken des Bundes, eine systematische Identifikation von Synergiepotenzial und Möglichkeiten zur politikübergreifenden Abstimmung findet jedoch noch zu wenig statt.

3.2.2 *Aussenwahrnehmung*

In der Wahrnehmung der interviewten Personen sind die Koordinationsbemühungen in Ausrichtung 2 noch nicht weit fortgeschritten – dies sei punktuell bei der Umsetzung der Ausrichtung 1 bereits spürbar gewesen im Sinne von unterschiedlicher Kommunikation, Information und Handhabung der Förderprogramme beispielsweise an den Schnittstellen zwischen NRP und Energiepolitik, Tourismus, Landschaft/Umwelt sowie Landwirtschaft.

3.3 **Nutzen für die Regionen: Impact**

Forschungsfrage:

- Kommen die Aktivitäten im Rahmen der Ausrichtung 2 den Regionen zu Gute?

3.3.1 *Selbsteinschätzung SECO*

Da die neue KTI-WTT-Strategie erst ab 2013 umgesetzt wird, das neue Mehrjahresprogramm von Innotour erst 2012 in Kraft gesetzt wurde und auch die Programmvereinbarung zum PSG erst Mitte 2012 unterzeichnet wurde, stehen gemäss dem Input des SECO sowie den vertiefenden Gesprächen mit dem SECO-Team die Erträge der Zusammenarbeit noch weitgehend aus. Einzig bezüglich den Modellvorhaben „Synergien im ländlichen Raum“ rechnet das SECO damit, dass damit Synergien zu Gunsten der Regionen erzielt werden konnten.

3.3.2 *Aussenwahrnehmung*

Die Umsetzung der NRP in drei ausgewählten Kantonen wurde durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) untersucht (EFK 2012). Dabei prüfte die EFK stichprobenweise Projektdossiers und ver-

suchte anhand der Rechtsgrundlagen der NRP nachzuvollziehen, weshalb sich einzelne Projekte für die Förderung mit NRP-Mitteln qualifizierten und andere nicht. Die EFK kommt unter anderem zum Ergebnis, dass die Abgrenzung der Regionalpolitik zu den Sektoralpolitiken schwierig war und Überschneidungen mit Sektoralpolitiken (z.B. Energie-, Gesundheits-, Landwirtschafts- oder Sportpolitik sowie Wirtschaftsförderung) aber auch mit der NFA, die bereits einen topographischen Lastenausgleich für die Kantone enthält, teilweise evident sind. Aus dieser Beobachtung zieht die EFK den Schluss, dass die NRP insbesondere gegenüber den Sektoralpolitiken inhaltlich schlecht abgegrenzt ist und von diesen gegebenenfalls als „Lückenfüller“ gebraucht werden könnte.

Während es bei der EFK vorwiegend um Abgrenzungsfragen geht, stiess die Wirkungsmessung erfolgreicher Projekte durch *regiosuisse* (2013) vereinzelt auf unkoordinierte Subventionen für den gleichen Gegenstand und das gleiche Fördergebiet. Als Beispiel führt *regiosuisse* (2013) einen Vertrieb regionaler Produkte unter einem gemeinsamen Label an, zu dem es zwei parallele Projekte gibt, die ähnliche Ziele verfolgen, von denen eines durch die NRP und das andere durch das Bundesamt für Landwirtschaft gefördert wird. Es gelang nicht, die beiden Vorhaben zu koordinieren bzw. gemeinsam aufzugleisen.

Die Evaluation der Modellvorhaben „Synergien im ländlichen Raum“ (Abegg et al. 2012) stellt der Programmsteuerung durch das Bundesnetzwerk Ländlicher Raum, dem ARE, BAFU, BLW und SECO angehören, insgesamt ein gutes Zeugnis aus: So sei die Notwendigkeit eines Programms unbestritten, das dem inhaltlichen und politischen Bedürfnis Rechnung trage, eine kohärente Politik für den ländlichen Raum zu betreiben und die Modellvorhaben können einen Beitrag zu einer verstärkten sektorübergreifenden Zusammenarbeit leisten. Auch das Fazit bezüglich den Modellvorhaben fällt überwiegend positiv aus, so habe mit den Modellvorhaben in den Regionen Impulse gesetzt, vielfältige horizontale und vertikale Kooperationen angestossen und sektorübergreifende Projekte initiiert werden können, die den ländlichen Raum weiter vorangebracht haben.

3.4 Zwischenfazit

Aus Sicht der Evaluation liegt ein gewichtiger Grund für die noch relativ wenig fortgeschrittene Umsetzung von Ausrichtung 2 darin, dass sich das Profil der NRP in der Anfangsphase der Umsetzung zuerst entwickeln bzw. schärfen und Grenzen zu den Sektoralpolitiken definiert werden mussten. Die NRP bzw. einzelne Aspekte davon werden auch gegenwärtig von einzelnen befragten Personen gemäss schriftlicher Befragung und vertiefenden Interviews als schwierig fassbar wahrgenommen. Ein solches Setting dürfte eine effiziente und wirkungsvolle Koordination mit den Sektoralpolitiken eher erschweren – umgekehrt vereinfacht ein klar definiertes Profil sowohl die Abgrenzung wie auch die Zusammenarbeit mit den Sektoralpolitiken.

Gute Ansätze sind bereits erkennbar: Insbesondere erhöhen formalisierte Kooperationsvereinbarungen die Wahrscheinlichkeit, dass die Kooperation über personelle Wechsel hinaus bestehen bleibt oder leichter wieder aufgenommen werden kann; die NRP ist aber im Vergleich zu verschiedenen anderen Politiken (z.B. Landwirtschaft) im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel eher wenig bedeutsam und kann daher, wenn das Kooperationsinteresse auf Seite der anderen Politik eher tief ist, sich höchstens punktuell einbringen oder Einfluss nehmen. In Fällen, in denen das Interesse einer Sektoralpolitik an einer Zusammenarbeit mit der NRP eher tief ist, scheint es aus Sicht der Evaluation sinnvoll, dass seitens des SECO darauf hingearbeitet wird, dass sich die Politiken immerhin nicht widersprechen oder sich gegenseitig behindern.

Ein guter Ansatz scheint zudem die Beteiligung an Modellvorhaben zu sein. Wichtig scheint aus Sicht der Evaluation der Aspekt, dass für die Kooperationsarbeit ein Budget zur Verfügung steht, mit dem sich die NRP z.B. an Modellvorhaben beteiligen kann, sofern diese im Sinne der NRP konzipiert werden können.

Damit die Koordinationsbestrebungen aber auch tatsächlich bei den Kantonen und Regionen sichtbar werden bzw. diesen zu Gute kommen, müssen die Arbeiten in der Ausrichtung 2 sicherlich noch intensiviert werden. Eine verlässliche Beurteilung des Impacts ist im Hinblick auf die teilweise noch wenig fortgeschrittene Umsetzung der Ausrichtung 2 noch zu früh.

4 Ausrichtung 3: Wissenssystem Regionalentwicklung

Der Aufbau eines Wissenssystems Regionalentwicklung ist gemäss Bundesrat (2005; 2007) von hoher strategischer Bedeutung und zusammen mit einem entsprechenden Qualifizierungsprogramm eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung der NRP. Bei Ausrichtung 3 der NRP geht es daher gemäss Bundesrat (2007: 2482) im Rahmen des ersten Mehrjahresprogramms um die Optimierung, Begleitung und Bewirtschaftung des bestehenden Systems aus informellem und fragmentiertem, auf einzelne Förderinstrumente (z.B. IHG, RegioPlus) bezogenem Wissen zur Regionalentwicklung.

Die nachfolgenden Ausführungen basieren mehrheitlich auf einem Input-Dokument des SECO zu Ausrichtung 3 für die Evaluation, der Zwischen- und Schlussevaluation von regiosuisse (Wolf et al. 2010; von Stokar et al. 2011) sowie den leitfadengestützten Experteninterviews (vgl. Kapitel 1.3), die im Rahmen der vorliegenden NRP-Evaluation durchgeführt wurden.²⁴

4.1 Aktivitäten und eingesetzte Mittel: Output

Forschungsfragen:

- Welche Aktivitäten hat der Bund im Rahmen der Ausrichtung 3 gefördert? Wie viele Bundesmittel wurden investiert?

4.1.1 Aktivitäten und Projekte Ausrichtung 3

Im Rahmen der Ausrichtung 3 wurde in der ersten Phase der Umsetzung der NRP der Schwerpunkt auf den Aufbau von regiosuisse gelegt, die als nationale Netzwerkstelle der Regionalentwicklung die verschiedenen Bausteine des Wissenssystems koordiniert, eine nationale Plattform für den Wissensaustausch schafft, die Aus- und Weiterbildung der Akteure der Regionalentwicklung sicherstellt (Qualifizierung) sowie finanzielle Forschungsbeiträge zu Fragen der Regionalentwicklung leistet.²⁵ Die Bedeutung von regiosuisse in der Ausrichtung 3 zeigt sich ausserdem in der Verteilung der eingesetzten Bundesmittel, die für Ausrichtung 3 vorgesehen sind (vgl. Kapitel 444.1.2). Ausrichtung 3 beinhaltet jedoch auch noch zahlreiche andere Aktivitäten:

- Unterstützung von Forschungsvorhaben zu strategischen Themen der Regionalpolitik
- Organisation einer Spezialveranstaltung zur OECD-Review
- Fachexpertenrolle beim EU-Förderprogramm „Regions of Knowledge“
- Durchführung der Zwischen- und Schlussevaluation von regiosuisse

²⁴ Von regiosuisse nach 2011 durchgeführte Nutzerbefragungen zu einzelnen Angeboten sind aufgrund ihrer jeweils auf ein spezifisches Angebot begrenzten Aussagekraft nicht in die vorliegende Evaluation eingeflossen.

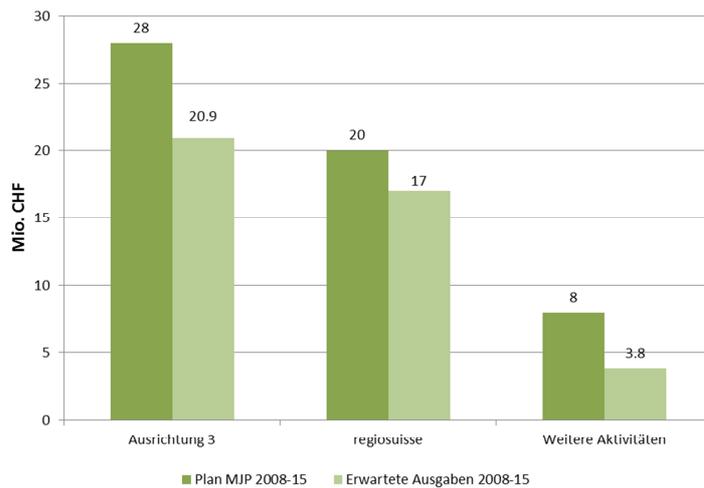
²⁵ Eine detaillierte Übersicht über die Aufgaben und Tätigkeiten der Netzwerkstelle regiosuisse findet sich in Bundesrat (2007), von Stokar et al. (2011) sowie auf der Website von regiosuisse (www.regiosuisse.ch; Stand 04.04.2013).

- Aufbau und Betrieb der Datenbank CHMOS, die eine Übersicht über alle bisher geförderten Projekte bietet
- Führungscockpit (laufende Überprüfung der Umsetzung und Zielerreichung der NRP durch das SECO)
- Evaluationen MJP, INTERREG, Steuererleichterungen
- Grundlagenarbeiten im Hinblick auf das nächste MJP

4.1.2 Eingesetzte Bundesmittel Ausrichtung 3

Für die Umsetzung der Ausrichtung 3 waren im MJP 2008-15 insgesamt 28 Mio. CHF budgetiert (Abbildung 24). Das SECO erwartet einen Ausschöpfungsgrad dieser Mittel von 75%. Rund 70% der vorgesehenen Mittel geht an die Netzwerkstelle regiosuisse, die restlichen 30% werden für weitere Aktivitäten im Rahmen von Ausrichtung 3 verwendet.

Abbildung 24: Eingesetzte Bundesmittel und Ausschöpfungsgrad für Ausrichtung 3



Ausschöpfung (in Prozent)	
Ausrichtung 3 total	-25
- regiosuisse	-15
- weitere Aktivitäten	-52

Datenquelle: SECO; Stand 15.2.2013

4.2 Nutzen der Ausrichtung 3 für die verschiedenen Akteure: Outcome

Forschungsfrage:

- Werden die Akteure auf Bundes-, Kantons- und regionaler Ebene durch die Ausrichtung 3 unterstützt?

4.2.1 Selbsteinschätzung SECO

Aus Sicht des SECO ermöglicht es die Ausrichtung 3 dem SECO sowie den Akteuren auf kantonaler und regionaler Ebene, für die Umsetzung der NRP wichtige Kompetenzen zu erwerben und Grundlagen zu beschaffen, die eine Kontrolle und Steuerung der NRP und deren Weiterentwicklung ermöglichen. Während die Anfangsphase schwergewichtig darauf ausgerichtet war, regiosuisse aufzubauen, ist es aus Sicht des SECO denkbar, dass nun vermehrt in die anderen Aktivitäten der Ausrichtung 3 investiert wird.

4.2.2 Aussenwahrnehmung

regiosuisse als grösster Budgetposten der Ausrichtung 3 wurde 2010 einer Zwischenevaluation (Wolf et al. 2010) und 2011 einer Schlussevaluation (von Stokar et al. 2011) unterzogen. Von Stokar et al. (2011: 69) kommen zum Schluss, dass sich regiosuisse zu einer anerkannten und gut funktionierenden Organisation entwickelt hat, gut verankert ist, beachtliche Leistungen vorweist und die Vorgaben und Ziele des SECO in weiten Teilen erfüllt hat. Sowohl in der Zwischenevaluation als auch der Schlussevaluation wird jedoch Handlungsbedarf bei der Ausrichtung des Leistungsangebots von regiosuisse geortet. Die Zwischenevaluation kritisiert diesbezüglich insbesondere eine zu grosse Anzahl an Outputs ohne direkten Bezug zur NRP. Im Rahmen der Schlussevaluation wurden die Zielgruppen von regiosuisse befragt, dabei wurde der Qualität des Gesamtangebots von regiosuisse zwar ein gutes Zeugnis ausgestellt, jedoch war der durch die Zielgruppen wahrgenommene Nutzen der Angebote „noch nicht überwältigend“ (von Stokar et al. 2011: 65f) – die Evaluation kommt daher zum Schluss, dass die Angebote mit verstärktem Blick auf die Bedürfnisse der Zielgruppen konzipiert werden müssen und eine allfällige Straffung des Angebots ins Auge gefasst werden müsste; gleichzeitig stellte die Evaluation eine Zurückhaltung bei regiosuisse fest, die bereits in diesem Sinne formulierte Empfehlungen der Zwischenevaluation umzusetzen. Verbesserungsansätze sieht die Schlussevaluation unter anderem bei folgenden Aspekten:

- mangelnder Praxisbezug des Angebots
- fehlender Problemlösungsfokus
- Angebote werden der (zunehmenden) Heterogenität der Bedürfnisse der Akteure der Regionalentwicklung noch zu wenig gerecht

- Bedarf einer verstärkten Auseinandersetzung mit dem Wirkungsbezug der Angebote
- zu wenig konzeptionelle und inhaltliche Ansätze betreffend INTERREG und grenzüberschreitender Zusammenarbeit
- kaum Angebote zur Unterstützung von Ausrichtung 2

Gemäss SECO wurde im Hinblick auf die Leistungsvereinbarung 2012-15 mit regiosuisse auf die Befunde der regiosuisse-Schlussevaluation reagiert und verschiedene konzeptionelle Anpassungen vorgenommen, zum Beispiel:

- Ergänzung des Leitungsteams mit einem Vertreter aus der Romandie
- Entwicklung von Wirkungsmodellen für regiosuisse (in der Leistungsvereinbarung 2012-15 verankert) und für jedes Leistungsgebiet
- Integration expliziter Grundsätze der Corporate Governance in die Leistungsvereinbarung
- Straffung des regiosuisse-Angebots
- Reduktion des Kostendachs um 13% von 9.2 Mio. CHF auf 8 Mio. CHF

Der Nutzen und allfälliges Verbesserungspotenzial von Ausrichtung 3 generell wurden zudem in den vertiefenden Expertengesprächen thematisiert (vgl. Gesprächsleitfaden Appendix B). Von den befragten Expertinnen und Experten wurde dabei insbesondere auch regiosuisse als Thema aufgegriffen: So wurde bemerkt, dass die Angebote von regiosuisse für Personen, die neu im Bereich Regionalentwicklung arbeiten, nützlich bzw. generell teilweise nützlich sind. Während eine weitere befragte Person insbesondere den Nutzen der Wissensaufbereitung und Weiterbildung durch regiosuisse hervorhebt, äussern sich zwei Personen dahingehend, dass die Angebote von regiosuisse „technokratisch“ und praxisfern seien. Gleichzeitig merken drei befragte Personen an, dass aus ihrer Sicht die Mittel für regiosuisse zu grosszügig bemessen sind – dies insbesondere unter dem Aspekt, dass regiosuisse das Thema zu breit bearbeite und nicht auf die Kernbereiche der NRP beschränke. In einem Gespräch wurde die Ansicht geäussert, dass das Wissen zum Thema, das an Universitäten und Fachhochschulen erarbeitet werde und bereits bestehe, von regiosuisse zu wenig wahrgenommen und einbezogen werde. In einem Gespräch wird bemerkt, dass eine thematische Weiterentwicklung von regiosuisse sinnvoll wäre.

Zwei Partnerinnen bzw. Partner der Validierungsgespräche äussern sich zu den Forschungsvorhaben zum Thema Regionalentwicklung und beurteilen diese als thematisch zu wenig auf die NRP fokussiert bzw. zu theoretisch und praxisfern.

Einzelne Befragte heben insbesondere den Nutzen von CHMOS hervor; gleichzeitig geben einzelne Befragte zu bedenken, dass CHMOS nicht durch alle Kantone verwendet wird, da diese eigene Systeme der Datenerfassung zu den Projekten haben. Der Nutzen und die Ausgestaltung von CHMOS war im Zeitraum der Evaluation zudem Thema eines Expertenworkshops des SECO. CHMOS umfasst

gegenwärtig Mindestinformationen (u.a. Förderkanton/-region, Förderinstrument, thematischer Förderschwerpunkt, Trägerschaft und Finanzierung) zu allen bis 2011 geförderten NRP-Vorhaben und eignet sich daher für deskriptive Auswertungen. Die Datenqualität ist gemäss Einschätzung des SECO jedoch aufgrund der dezentralen Erfassung der Projektdaten sowie des Umstands, dass sich das System noch im Aufbau befindet, noch nicht optimal. Angedacht ist zudem die Erfassung von Wirkungsindikatoren im CHMOS zu den geförderten Projekten: Gemäss Einschätzung der vorliegenden MJP-Evaluation ist dies jedoch insbesondere aufgrund der Heterogenität der geförderten Projekte nicht praktikabel. Zu bedenken ist, dass CHMOS in erster Linie als Geschäftsdatenbank konzipiert ist und diesen Zweck auch erfüllt. Alle darüber hinausgehenden Anforderungen, seien es die Wirkungsmessung oder die Bereitstellung von Daten für statistische Auswertungen, machen eine Neukonzipierung der Datenbank notwendig.

4.3 Nutzen der Ausrichtung 3 für Ausrichtung 1: Impact

Forschungsfragen:

- Unterstützt die Wissenstransfer- und Befähigungsstrategie die Ausrichtung 1 wie vorgesehen? Leistet die Ausrichtung 3 einen Beitrag zur Zielerreichung der NRP?

4.3.1 Selbsteinschätzung SECO

Aus Sicht des SECO unterstützt die Ausrichtung 3 die Umsetzung von Ausrichtung 1 in zweckmässiger Weise. In Bezug auf die Unterstützung der Ausrichtung 2 durch die Ausrichtung 3 haben sich gemäss Einschätzung des SECO jedoch noch keine Unterstützungsmöglichkeiten ergeben.

4.3.2 Aussenwahrnehmung

Die Notwendigkeit der Ausrichtung 3 für die Umsetzung der Ausrichtung 1 ist bei den interviewten Personen grundsätzlich unbestritten. Optimierungsbedarf besteht aus Sicht der Befragten bei der Ausrichtung der Leistungen von *regiosuisse* auf die Bedürfnisse der Akteure, die die NRP bzw. Ausrichtung 1 umsetzen (vgl. Kapitel 4.2.2). Allfälliges Konfliktpotenzial besteht aus Sicht einzelner befragter Personen darin, dass mehrere private Büros via *regiosuisse* an der Umsetzung der Ausrichtung 3 beteiligt sind, die auch NRP-Vorhaben initiieren können und es daher zu Konkurrenzvorteilen kommen könnten. Dies ist ein Thema, auf das das SECO gemäss verschiedenen Gesprächspartnerinnen und -partnern ein Augenmerk richtet.²⁶

²⁶ Gemäss Auskunft des SECO wurde 2009 mit *regiosuisse* eine Governance-Regelung vereinbart. Neu ist diese Regelung in die Leistungsvereinbarung 2012-15 integriert.

Eine vermehrte Unterstützung von Ausrichtung 2 durch Ausrichtung 3 wird durch die Schlussevaluation von regiosuisse (von Stokar et al. 2011) angeregt.

4.4 Zwischenfazit

Wie dies bereits in den zwei regiosuisse-Evaluationen festgestellt wurde und im Rahmen der vertiefenden Interviews grösstenteils zusätzlich Unterstützung erhalten hat, sollten die Leistungen von regiosuisse aus Sicht der Evaluation stärker auf die Bedürfnisse Akteure ausgerichtet werden, die die NRP umsetzen, um diese Akteure bei der Umsetzung der NRP wirkungsvoll zu unterstützen.²⁷ Die Evaluation teilt zudem die Einschätzung des SECO, dass es sinnvoll ist, in Zukunft vermehrt auch in andere Aktivitäten der Ausrichtung 3 zu investieren. Inwiefern Forschungsarbeiten aus dem Hochschulbereich in die Wissensaufbereitung durch regiosuisse einfliessen, kann aufgrund der vorliegenden Informationen nicht beurteilt werden, es wird jedoch grundsätzlich als sinnvoll erachtet, dass ein Informationsaustausch oder eine Zusammenarbeit im Forschungsbereich stattfindet und keine allfälligen Doppelspurigkeiten zwischen SECO und eigenen Forschungsvorhaben von Universitäten und Fachhochschulen im Bereich Regionalpolitik/-entwicklung entstehen.

Aus Sicht der Evaluation deuten die vorliegenden Informationen darauf hin, dass durch die Aktivitäten im Rahmen der Ausrichtung 3, insbesondere die Weiterbildungsangebote und Angebote, die eine gewisse Vernetzung und den Austausch von Akteuren fördern, die an der Umsetzung der NRP bzw. der Ausrichtung 1 beteiligt sind, die Umsetzung der Ausrichtung 1 unmittelbar und die Zielerreichung der NRP mittelbar unterstützt wird. Hinsichtlich Optimierungspotenzial zu den Wirkungen von Ausrichtung 3 auf der Impact-Ebene bietet die regiosuisse-Evaluation diverse Ansatzpunkte, die teilweise durch die vertiefenden Gespräche der vorliegenden Evaluation zusätzliche Unterstützung erhalten haben.

²⁷ Die Kritikpunkte der Schlussevaluation von regiosuisse (von Stokar et al. 2011) wurden gemäss Information des SECO in der neuen Leistungsvereinbarung 2012-2015 mit regiosuisse berücksichtigt.

5 Vollzug des Mehrjahresprogramms zur Umsetzung der NRP 2008-15

Im Hinblick auf den Vollzug des Mehrjahresprogramms 2008-15 stehen für die vorliegende Evaluation der Umfang, die Qualität und die Nachhaltigkeit von NRP-Vorhaben sowie der Vollzug und die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Regionen im Fokus.

5.1 Umfang, Qualität und Nachhaltigkeit von NRP-Vorhaben

Forschungsfragen:

- Werden die Leistungen im vorgesehenen Umfang und in der notwendigen Qualität erbracht?
- Werden die Anforderungen an die Nachhaltigkeit berücksichtigt?

5.1.1 Anzahl Projektanträge

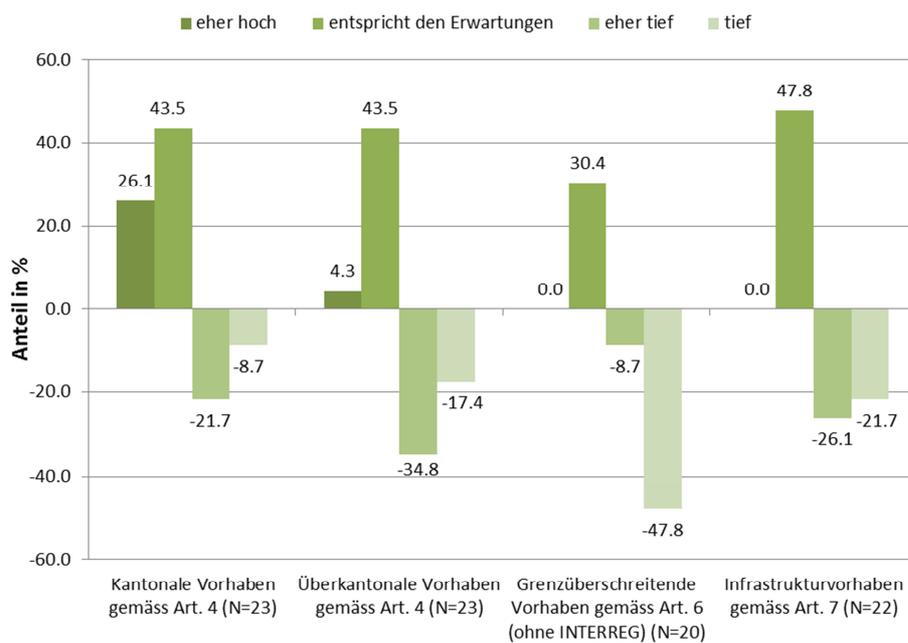
Gemäss den befragten kantonalen NRP-Fachstellen entspricht die Anzahl der Projektanträge, die im Rahmen der Ausrichtung 1 zur Beurteilung bei der Fachstelle eingereicht wurden, insbesondere bei den kantonalen Vorhaben den Erwartungen der Kantone (Abbildung 25): 10 der 23 Befragten geben an, dass die Anzahl eingereicherter Projektanträge ihren Erwartungen entspricht; 6 Befragte sind der Ansicht, dass die Anzahl sogar eher hoch ist. Lediglich eine Minderheit der Befragten gibt an, dass die Anzahl gemessen an ihren Erwartungen eher tief (5 Kantone) oder tief (2 Kantone) ist.

Die Situation wird als weniger befriedigend wahrgenommen, was die überkantonalen sowie die grenzüberschreitenden Vorhaben ausserhalb von INTERREG betrifft: Jeweils eine Mehrheit der Befragten beurteilt die Anzahl eingereicherter Projektanträge gemessen an den Erwartungen als eher tief oder tief.

Die Erwartungen betreffend Projektanträgen zu Infrastrukturvorhaben haben sich aus Sicht der Befragten lediglich teilweise erfüllt: Der Anteil der Befragten, die angeben, dass die Anzahl der Projektanträge ihren Erwartungen entspricht (11 Kantone), ist gleich gross wie der Anteil der Befragten, die der Ansicht sind, die Anzahl Projektanträge sei tiefer (5 Kantone) oder eher tiefer (6 Kantone) als erwartet.

Die Anzahl Projektanträge wird von den Befragten, über alle Instrumente zur Finanzierung von Vorhaben betrachtet, im Vergleich zu den Erwartungen nicht als hoch wahrgenommen. Der Grund für die teilweise nicht erfüllten Erwartungen bezüglich der Anzahl Projektanträge ist gemäss den befragten NRP-Fachstellen insbesondere der noch zu tiefe Bekanntheitsgrad der NRP z.B. im Wirtschaftssektor – es fehlt daher an möglichen Projektträgerschaften. Betreffend überkantonalen Vorhaben liegt das Hauptproblem darin, dass diese aufwändig aufzugleisen und umzusetzen seien.

Abbildung 25: Anzahl eingereicherter Projektanträge im Vergleich zu den Erwartungen



Anmerkungen: Die Antwortkategorie "hoch" wurde nie angekreuzt; als Lesehilfe sind die Kategorien (eher) tief als negative Prozentzahlen abgebildet .

Datenquelle: Schriftliche Befragung kantonale NRP-Fachstellen 2012 (in Prozent)

Absolute Werte; N=23	Kantonale Vorhaben gemäss Art. 4	Überkantonale Vorhaben gemäss Art. 4	Grenzüberschreitende Vorhaben gemäss Art. 6 (ohne INTERREG)	Infrastrukturvorhaben gemäss Art. 7
hoch	0	0	0	0
eher hoch	6	1	0	0
entspricht den Erwartungen	10	10	7	11
eher tief	5	8	2	6
tief	2	4	11	5
fehlende Antwort	0	0	3	1
Mittelwert (Median)	„entspricht den Erwartungen“	„eher tief“	„tief“	„entspricht den Erwartungen“ bis „eher tief“

Frage: Wie hoch ist die Anzahl der in Ihrem Kanton zur Beurteilung eingereichten Projektanträge im Vergleich zu Ihren Erwartungen?

In 13 Kantonen wurden gemäss den Angaben der befragten Fachstellen Massnahmen getroffen, um die Anzahl der eingereichten Projektanträge zu erhöhen. Mehrheitlich sind dies Informations- und Kommunikationsmassnahmen, Sensibilisierung oder Workshops. In einzelnen Kantonen betreffen die Massnahmen die Organisation des Vollzugs der NRP: So wurde das Regionalmanagement neu konzipiert und professionalisiert, es erfolgte eine Reorganisation der Regionen, eine Ausweitung des Wirkungssperimeters sowie eine Stärkung der Rolle des Kantons bei interkantonalen Projekten. Vereinzelt wurden zudem Massnahmen auf Ebene des Programms getroffen: Anpassung der kantonalen Förderkriterien, stärkere Fokussierung des Umsetzungsprogramms, Erarbeitung eigener Projektideen durch den Kanton.

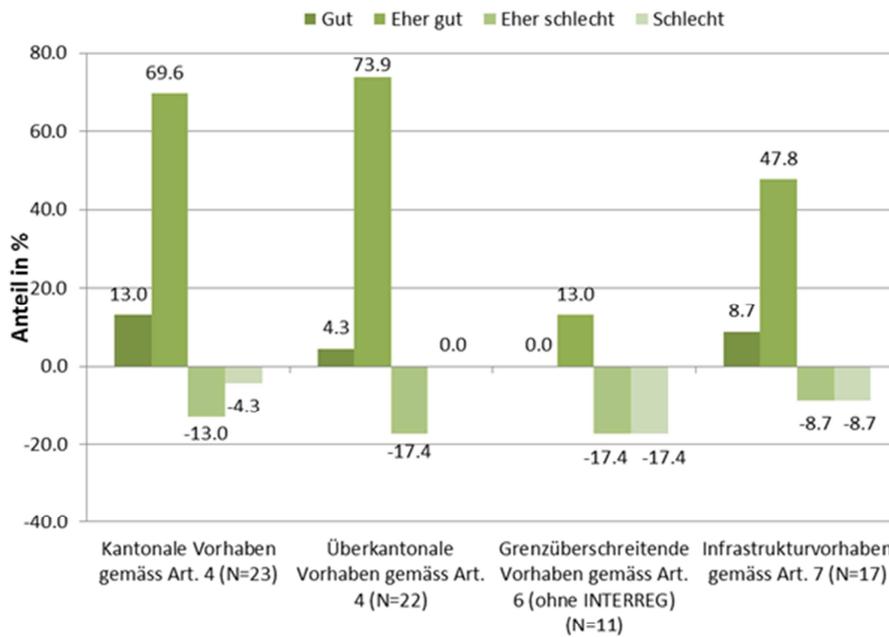
5.1.2 Qualität der Projektanträge

Die Qualität der eingereichten kantonalen und überkantonalen Vorhaben sowie der Infrastrukturvorhaben wird von den Befragten im Hinblick auf die Zielsetzungen der NRP in der Regel als eher gut beurteilt (Abbildung 26). Die Qualität der eingereichten Projektanträge zu grenzüberschreitenden Vorhaben ohne INTERREG wird in Bezug auf die Zielsetzungen der NRP in der Regel hingegen als eher schlecht beurteilt.²⁸ Bei allen Kategorien an Vorhaben gibt es jedoch noch Verbesserungspotenzial. Die Hauptgründe für die teilweise als unbefriedigend wahrgenommene Qualität der Projektanträge besteht gemäss den Rückmeldungen der Befragten insbesondere darin, dass das Verständnis für die NRP und deren Ziele und Schwerpunkte teilweise bei den Projektinitiierenden noch fehlt. Dies zeigt sich in akzentuierter Weise bei den Infrastrukturvorhaben.

In 16 Kantonen wurden gemäss den Befragten Massnahmen ergriffen, um die Qualität der Projektanträge im Hinblick auf die Zielsetzungen der NRP zu erhöhen. Dies sind insbesondere Informationsmassnahmen (Leitfäden, Merkblätter, Checklisten u.ä.) sowie Erfahrungsaustausch und Coaching der Projektantragsstellenden. In einem Kanton überarbeitet die NRP-Fachstelle die Projektanträge selbst, bis diese eine zufriedenstellende Qualität aufweisen. In einem Kanton wurde zur Verbesserung der Projektanträge die Zusammenarbeit zwischen Fachstelle und Regionalmanagements intensiviert. Der Aufwand zur Umsetzung dieser Massnahmen scheint in der Regel beträchtlich zu sein.

²⁸ Die Anzahl Projektanträge, die grenzüberschreitende Vorhaben ausserhalb von INTERREG betreffen, wird von einer Mehrheit der befragten kantonalen NRP-Fachstellen im Vergleich zu den Erwartungen als (eher) tief erachtet (vgl. Kapitel 5.1.1); da diese Vorhaben zudem nicht separat im CHMOS erfasst sind und von den Kantonen gemäss den vertiefenden Gesprächen in der Regel als kantonale oder allenfalls überkantonale Vorhaben registriert werden, kann nicht beurteilt werden, inwiefern die Beurteilung der inhaltlichen Qualität der Projektanträge zu diesen Vorhaben eine relevante Anzahl Anträge betrifft.

Abbildung 26: Qualität der eingereichten Projektanträge im Hinblick auf die Zielsetzungen der NRP



Anmerkung: Als Lesehilfe sind die Kategorien (eher) schlecht als negative Prozentzahlen abgebildet

Datenquelle: Schriftliche Befragung kantonale NRP-Fachstellen 2012 (in Prozent)

Absolute Werte; N=23	Kantonale Vorhaben gemäss Art. 4	Überkantonale Vorhaben gemäss Art. 4	Grenzüberschreitende Vorhaben gemäss Art. 6 (ohne INTERREG)	Infrastrukturvorhaben gemäss Art. 7
Gut	3	1	0	2
Eher gut	16	17	3	11
Eher schlecht	3	4	4	2
Schlecht	1	0	4	2
fehlende Antwort	0	1	12	6
Median	„Eher gut“	„Eher gut“	„Eher schlecht“	„Eher gut“

Frage: Wie beurteilen Sie die inhaltliche Qualität der zur Beurteilung eingereichten Projekte hinsichtlich der Zielsetzungen der NRP?

5.1.3 NRP-Vorhaben: Art und Anzahl

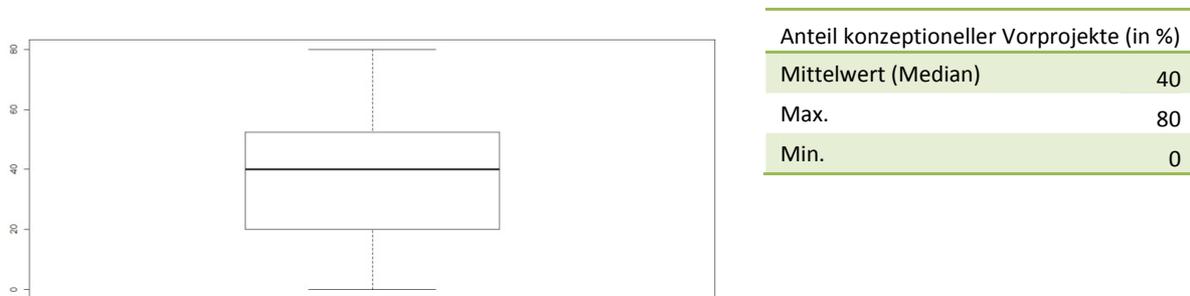
Bezüglich der Art und Anzahl der NRP-Vorhaben heben sich zwei Aspekte besonders ab: Einerseits der vergleichsweise tiefe Anteil geförderter interkantonalen Projekte und andererseits der durchschnittlich hohe Anteil geförderter konzeptioneller Vorprojekte an den Vorhaben insgesamt.

Auffallend ist der vergleichsweise tiefe Anteil interkantonalen Projekte an den Projekten insgesamt (vgl. Kapitel 2.1.1). Eine Hauptproblematik ist aus Sicht der befragten Fachstellen die Heterogenität der Kantone, d.h. unterschiedliche Entscheidungsprozesse, Verfahren, Verwaltungskulturen und Vollzugskapazitäten, was dazu führt, dass interkantonale Projekte kompliziert aufzugleisen bzw. umzusetzen und mit einem ausserordentlich hohen administrativen Aufwand verbunden sind. Dazu kommt, dass die Fachstellen gemäss eigenen Angaben oft bereits stark ausgelastet sind mit der Um-

setzung der kantonalen Projekte. Ein weiterer Faktor, der die Initiierung von überkantonalen Projekten erschweren kann, sind unterschiedliche Schwerpunkte der Kantone bei der Wirtschafts-, Raumentwicklungs- und Landschaftsförderungspolitik, die sich auch in den Umsetzungsprogrammen wieder spiegeln. Nicht zu vergessen ist überdies, dass die Kantone in wirtschaftlicher Konkurrenz bzw. einem Standortwettbewerb zueinander stehen und ein überkantonaler Fokus bzw. die Beteiligung an Vorhaben, die nicht primär oder nicht ausschliesslich dem eigenen Kanton zu Gute kommen, dazu teilweise im Widerspruch steht. Diese kantonsbezogene Optik wurde bereits im Territorialexamen der OECD (2011) als ein Schwachpunkt der Umsetzung der NRP aufgegriffen: So würden sich die Kantone nicht als Gesamtheit sehen, die in einem internationalen Wettbewerb steht, sondern als einzelne Kantone, die primär in einem Wettbewerb mit den anderen Kantonen stehen.

Augenfällig ist zudem der beträchtliche Anteil konzeptioneller Vorprojekte an allen Vorhaben, der im Mittel 40% beträgt – die Streuung ist aber relativ gross (Abbildung 27): Bei der Hälfte der Kantone machen die konzeptionellen Vorprojekte 40-80% der Vorhaben insgesamt aus, bei der Hälfte der Kantone 40% oder weniger; lediglich ein Kanton gibt an, keine konzeptionellen Vorprojekte mit NRP-Geldern zu unterstützen. Die teilweise hohe Anzahl konzeptioneller Vorprojekte hat Implikationen für das Wirkungspotenzial der NRP (vgl. Kapitel 2.3). Dieser Anteil ist in sieben Kantonen im Laufe der Umsetzung der NRP grösser geworden und in ebenfalls sieben kleiner geworden sowie in 9 Kantonen gleich geblieben.

Abbildung 27: Anteil konzeptioneller Vorprojekte an den unterstützten NRP-Vorhaben insgesamt



Datenquelle: Schriftliche Befragung kantonale NPR-Fachstellen 2012 (N=23)

Frage: Wenn Sie die Projekte, die bisher in Ihrem Kanton im Rahmen der NRP gefördert wurden, in konzeptionelle Vorprojekte und Umsetzungsprojekte aufteilen, welchen Anteil haben die konzeptionellen Vorprojekte gemäss Ihrer Einschätzung an den Projekten insgesamt? (Angabe in Prozent)

5.1.4 Abgrenzungsfragen und NRP-Konformität der unterstützten Vorhaben

Verschiedene Untersuchungen zur Umsetzung der NRP bzw. deren Wirkungen (EFK 2012, Egli 2011, regiosuisse 2013) stellten Fragezeichen bezüglich der Abgrenzung einzelner Vorhaben zu den Sektoralpolitiken und der Entsprechung von NRP-Vorhaben an den Förderkriterien (vgl. Kapitel 2.1.4). Als Hauptproblem kristallisiert sich in den vertiefenden Interviews der Umstand heraus, dass der durch die NPR angestrebte Paradigmenwechsel noch nicht durchgehend vollzogen wurde: Nach Ein-

schätzung der befragten Personen ist dies insbesondere auf Ebene der Gemeinden und teilweise der Regionen der Fall. Vielfach herrsche die Wahrnehmung vor, dass durch die NRP im Vergleich zum IHG die Möglichkeit, Grundversorgungsstrukturen zu finanzieren, ersatzlos weggefallen sei. Der Konnex zwischen NRP und NFA, indem letztere die Umverteilungsfunktion übernommen hat, werde vielfach nicht gemacht. So entstehe insbesondere, wenn die Mittel, die dem Kanton zur Förderung von NRP-Vorhaben zugesprochen wurden, nicht ausgeschöpft werden, Druck seitens der Regionen, Gemeinden und allenfalls der politischen Akteure auf die kantonale Fachstelle, auch solche Vorhaben zu bewilligen, die nicht den NRP-Kriterien entsprechen. Gleichzeitig scheint es aufgrund der Rückmeldungen aber auch Fälle zu geben, in denen bei der Projektauswahl bewusst von den NRP-Kriterien abgewichen wird, weil die Projekte aus Sicht der NRP-Verantwortlichen sinnvoll sind (z.B. Importsubstitution im Energiebereich) sowie Fälle, bei denen bei Abgrenzungsfragen mit den Sektoralpolitiken zugunsten der NRP-Förderung entschieden wird (z.B. Gesundheitsprojekte, die eher in den Bereich Grundversorgung fallen), und schliesslich gaben in der schriftliche Befragung einzelne kantonale Fachstellen an, sich – aus ungeklärten Gründen – bei der Projektvergabe grundsätzlich nicht allzu strikt an den NRP-Kriterien zu orientieren.

5.1.5 *Wirtschaftliche Nachhaltigkeit der unterstützten Vorhaben*²⁹

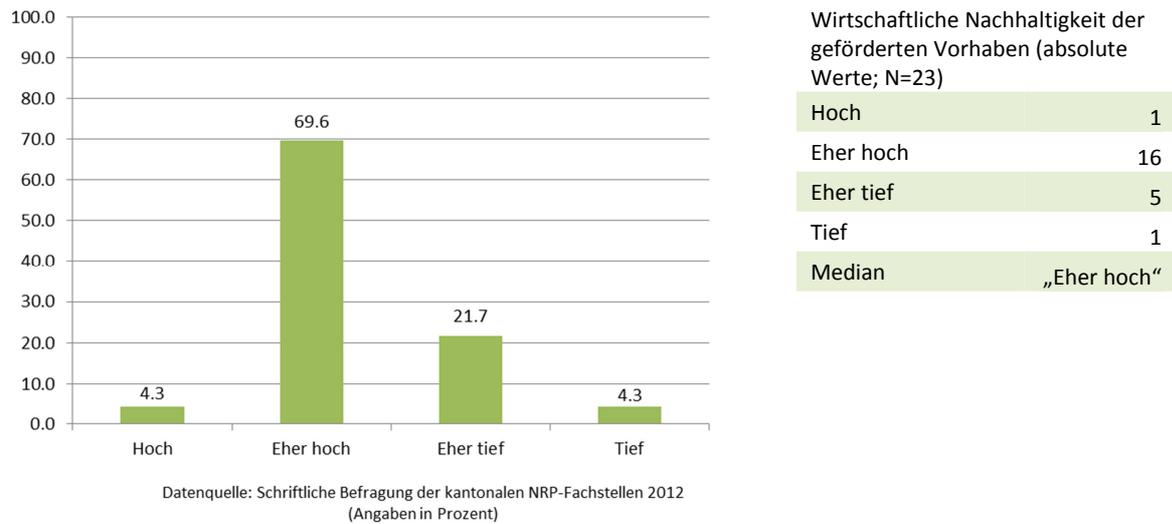
Die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der in ihrem Kanton bisher geförderten Vorhaben wird von den befragten Fachstellen in der Regel als eher hoch eingeschätzt (Abbildung 28). Eine kantonale Fachstelle beurteilt die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der von ihr bisher geförderten Vorhaben sogar als hoch. Diese Einschätzungen werden insbesondere damit begründet, dass die wirtschaftliche Nachhaltigkeit bereits bei der Prüfung der Projektanträge ein zentrales Kriterium sei und nur vielversprechende Projekte gefördert werden, die kohärent sind mit dem Umsetzungsprogramm.

Die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der NRP-Vorhaben ist gemäss Einschätzung der kantonalen Fachstelle in fünf Kantonen eher tief sowie in einem Kanton tief. Die Gründe für diese Einschätzung sind vielfältig: So liegt dies einerseits an der teilweise fehlenden Qualität der Projekte oder an den Projektträgern, andererseits daran, dass Projekte gefördert wurden, die nicht primär wirtschaftlich ausgerichtet waren.

Unabhängig von der Einschätzung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Projekte weisen mehrere kantonale Fachstellen darauf hin, dass die Laufzeit der Projekte für eine Einschätzung noch zu kurz sei.

²⁹ NRP-Projekte sollen nicht nur wirtschaftlich nachhaltig sein, sondern auch ökologisch und gesellschaftlich. In Absprache mit dem SECO wird in der vorliegenden MJP-Evaluation nur die wirtschaftliche Nachhaltigkeit diskutiert.

Abbildung 28: Wirtschaftliche Nachhaltigkeit der geförderten Vorhaben gemäss Einschätzung der kantonalen NRP-Fachstellen



Frage: Wenn Sie die Gesamtheit der bisher in Ihrem Kanton im Rahmen der NRP geförderten Projekte betrachten, wie gross schätzen Sie deren wirtschaftliche Nachhaltigkeit insgesamt ein?

Die Wirkungsmessung von *regiosuisse* (2012) kommt zum Schluss, dass insbesondere bei übergeordneten Strukturen eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht, dass diese auch nach Auslaufen der NRP-Förderung auf öffentliche Gelder angewiesen sind. So betrifft dies z.B. Kompetenzzentren, Netzwerke oder Cluster, unter deren Schirm Initiativen und Projekte von KMU unterstützt werden. Nur bei sehr wirtschaftsnahen Projekten könne nach einer gewissen Zeit von einer kompletten Überführung in den privaten Sektor ausgegangen werden.

Die Nachhaltigkeit von Projekten wird von den meisten Kantonen im Rahmen der Projektbeurteilung anhand eines Kriterienkatalogs geprüft. In sechs der 22 Kantone, die auf diese Frage geantwortet haben, erfolgt hingegen keine systematische oder standardisierte Überprüfung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit von im Rahmen der NRP geförderten Projekten.

In 11 von 23 Kantonen findet gemäss Angaben der kantonalen NRP-Fachstellen fallweise eine Zusammenarbeit mit der Fachstelle oder dem bzw. der Verantwortlichen für nachhaltige Entwicklung statt. In einem Kanton findet eine solche Zusammenarbeit immer statt. In den restlichen 11 Kantonen findet keine Zusammenarbeit statt – in der Regel, weil es keine solche Fachstelle oder verantwortliche Person gibt.

5.2 Vollzug und Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Regionen

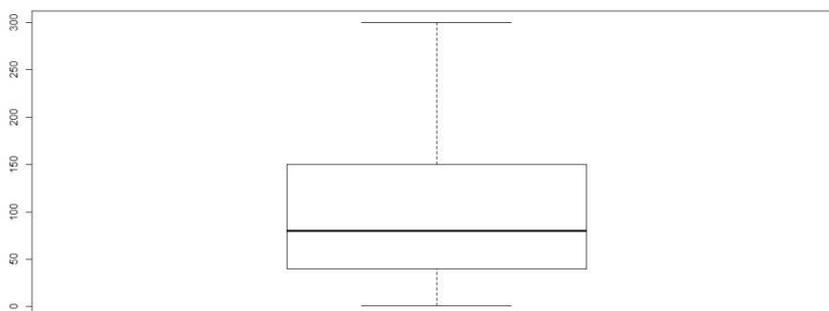
Forschungsfragen:

- Erfolgt der Vollzug durch Bund, Kantone und die Regionen in geeigneter Weise? Ist die etablierte Governance zweckmässig? Wo können Probleme identifiziert werden? Wie lassen sich Vollzug, Organisation und Prozesse optimieren, damit die Ziele der NRP besser und effizienter erreicht werden können?
- Spielen die drei Ausrichtungen auf Bundesebene wie vorgesehen zusammen?
- Wie erfolgt die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen? Wie könnte diese – vor dem Hintergrund der NFA-Arbeitsteilung – noch verbessert werden?
- Wie erfolgt die Zusammenarbeit mit den Regionen? Könnte diese – vor dem Hintergrund der NFA-Arbeitsteilung noch verbessert werden?
- Wie wird eine Ko-Finanzierung von regionsweise durch Bund und Kantone beurteilt?

5.2.1 Kantonaler Vollzug der NRP

Die kantonalen NRP-Fachstellen verfügen im Mittel über 80 Stellenprozent für die Umsetzung der NRP. Die Spannweite ist jedoch beträchtlich und variiert gemäss den Angaben der kantonalen Fachstellen in der schriftlichen Befragung zwischen einem Minimum von einem Stellenprozent und einem Maximum von 300 Stellenprozenten. Die Hälfte der 23 befragten Kantone setzt 80 Stellenprozent oder mehr für die NRP-Umsetzung ein. In diesen Werten nicht einbegriffen sind die Stellenprozent von allfällig vorhandenen Regionalmanagements, die an der Umsetzung der NRP beteiligt sind.

Abbildung 29: Durchschnittlich für die Umsetzung der NRP eingesetzte Stellenprozent



Stellenprozent zur Umsetzung der NRP	
Mittelwert (Median)	80
Max.	300
Min.	1

Datenquelle: Schriftliche Befragung kantonale NRP-Fachstellen 2012 (N=23)

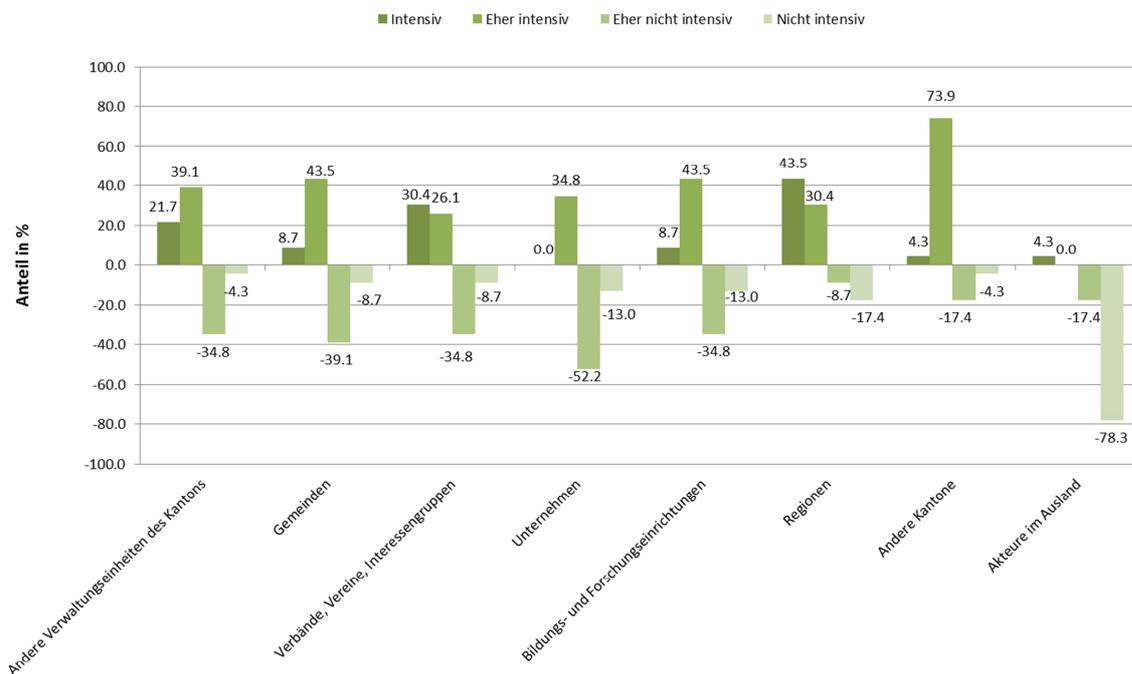
Frage: Bitte geben Sie an, wie viele Stellenprozent Ihre NRP-Fachstelle (durchschnittlich) für die Umsetzung der NRP einsetzt. Falls Ihre Fachstelle auch für die Umsetzung von INTERREG zuständig ist, geben Sie bitte einen allenfalls geschätzten Wert für die Umsetzung der NRP ohne INTERREG an.

Gefragt nach der Intensität der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, zeigt sich ein heterogenes Bild der kantonalen NRP-Fachstellen (Abbildung 30). Deutlich geht aus der Befragung hervor, dass die Zusammenarbeit mit Akteuren im Ausland nicht intensiv (18 Kantone) oder eher nicht intensiv (4 Kantone) ist. Ebenfalls ist die Zusammenarbeit mit den Unternehmen mehrheitlich eher nicht intensiv (12 Kantone) oder nicht intensiv (3 Kantone).

Ebenfalls relativ deutlich ist hingegen, dass die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen in der Regel eher intensiv (17 Kantone) oder sogar intensiv (1 Kanton) ist. Ebenso ist die Zusammenarbeit mit den Regionen in der Regel intensiv (10 Kantone) oder eher intensiv (7 Kantone). Auch die Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungseinheiten des Kantons ist in der Regel vergleichsweise eher intensiv (9 Kantone) oder intensiv (5 Kantone).

Während etwas mehr befragte Fachstellen angegeben haben, dass die Zusammenarbeit mit Verbänden, Vereinen und Interessengruppen intensiv (7 Kantone) oder eher intensiv (6 Kantone) ist, teilen sich die kantonalen Fachstellen jeweils beinahe hälftig in zwei gleich grosse Gruppen auf, die eine (eher) intensive bzw. (eher) nicht intensive Zusammenarbeit mit den Gemeinden bzw. Bildungs- und Forschungseinrichtungen pflegen.

Abbildung 30: Zusammenarbeit kantonale Fachstellen und andere Akteure



Anmerkung: Als Lesehilfe sind die Kategorien (eher) nicht intensiv als negative Prozentzahlen abgebildet.

Datenquelle: Schriftliche Befragung kantonale NRP-Fachstellen 2012 (in Prozent)

Intensität der Zusammenarbeit zwischen NRP-Fachstellen und anderen Akteuren

Absolute Werte; N=23	Intensiv	Eher intensiv	Eher nicht intensiv	Nicht intensiv
Andere Verwaltungseinheiten des Kantons	5	9	8	1
Gemeinden	2	10	9	2
Verbände, Vereine, Interessengruppen	7	6	8	2
Unternehmen	0	8	12	3
Bildungs- und Forschungseinrichtungen	2	10	8	3
Regionen	10	7	2	4
Andere Kantone	1	17	4	1
Akteure im Ausland	1	0	4	18

Frage: Bitte beurteilen Sie die Intensität der Zusammenarbeit bei der Umsetzung der NRP zwischen Ihrer NRP-Fachstelle und den folgenden Akteuren

Die Aufgaben der Regionen bei der Umsetzung der NRP sind gemäss den kantonalen NRP-Fachstellen vielfältig:

- Initialisierung, Umsetzung, Begleitung und Evaluation von NRP-Projekten
- Informations- und Beratungsaufgaben potenziellen Projektträgern und Unternehmen gegenüber
- Ansprechpartner des Kantons für wirtschaftliche, raumplanerische und weitere Belange der Region; Definition der regionalen Entwicklungsstrategien

Das Optimierungspotenzial hinsichtlich der Umsetzung der NRP in den Kantonen betrifft gemäss den kantonalen Fachstellen diverse Punkte: In einzelnen Kantonen wird es in Zukunft darum gehen, flächendeckende, regionale Strukturen bzw. Regionalmanagements zu schaffen und bestehende zu stärken. Bei anderen Kantonen stehen die Ressourcen im Vordergrund: So wird es gemäss den Rückmeldungen darum gehen, mehr kantonale Ressourcen für die Initiierung und Umsetzung von NRP-Projekten einzusetzen bzw. mehr personelle Ressourcen für die Umsetzung der NRP zur Verfügung zu stellen. In mehreren Kantonen wird eine Vereinfachung des Controllings bzw. eine Vereinfachung und Koordination von regionalen, kantonalen und interkantonalen Steuerungssystemen sowie eine Effizienzsteigerung in der innerkantonalen Koordination und eine bessere Abstimmung von Projektzielen auf die kantonalen Programme bzw. eine Optimierung der Leistungsvereinbarung angestrebt. Vordringlich scheint für einzelne Kantone eine intensivierete Kommunikation und Information über die NRP zu sein, sowie NRP-Projekte besser sichtbar zu machen. In eine ähnliche Richtung geht das Anliegen weiterer Kantone, das im besseren Coaching von Projekten und Projektträgerschaften sowie dem verbesserten Einbezug von Unternehmen in die Projekte besteht.

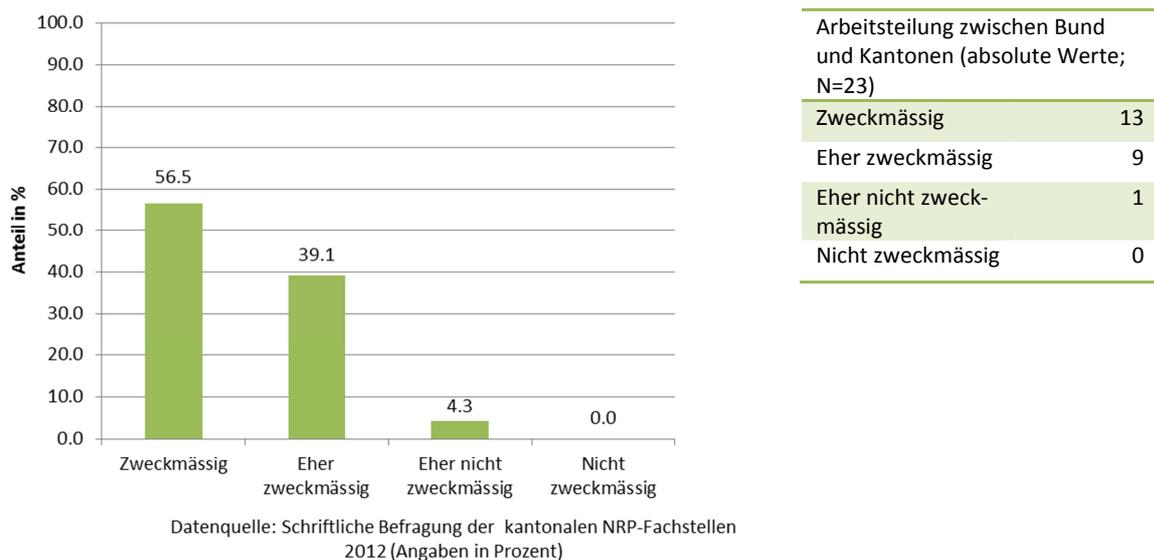
5.2.2 Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Die Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen scheint grundsätzlich unbestritten zu sein: 13 der 23 befragten kantonalen NRP-Fachstellen erachten sie als zweckmässig, 9 weitere kantonale Fachstellen

als eher zweckmässig. Lediglich eine befragte Fachstelle ist der Ansicht, dass die Arbeitsteilung eher nicht zweckmässig ist.

Nach Verbesserungspotenzial in der Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen gefragt, steht insbesondere das Bedürfnis im Vordergrund, dass die Rolle des Bundes bzw. allgemein die Zuständigkeiten der Beteiligten besser geklärt werden sollten. Mehrere Befragte sind der Ansicht, dass der Bund zu stark Einfluss auf die operative Umsetzung der NRP nimmt – gleichzeitig sind mehrere Befragte der Meinung, dass der Bund sich stärker mit den einzelnen Projekten befassen müsste und die Umsetzung der NRP nicht nur via kantonale Umsetzungsprogramme leiten kann. Mehrfach wird zudem gefordert, dass der Bund bei interkantonalen Projekten und nationalen Themen stärker involviert sein soll. Vereinzelt kantonale Fachstellen möchten, dass die Vorgaben des Bundes vereinfacht bzw. klarer formuliert werden, um einen gemeinsamen Nenner bei der Umsetzung der NRP zwischen den Kantonen herzustellen. Eine Fachstelle wünscht, dass Verständlichkeit und Begrifflichkeit der NRP verbessert werden; eine weitere Fachstelle sieht Verbesserungspotenzial darin, das Berichtswesen an den Bund zu vereinfachen.

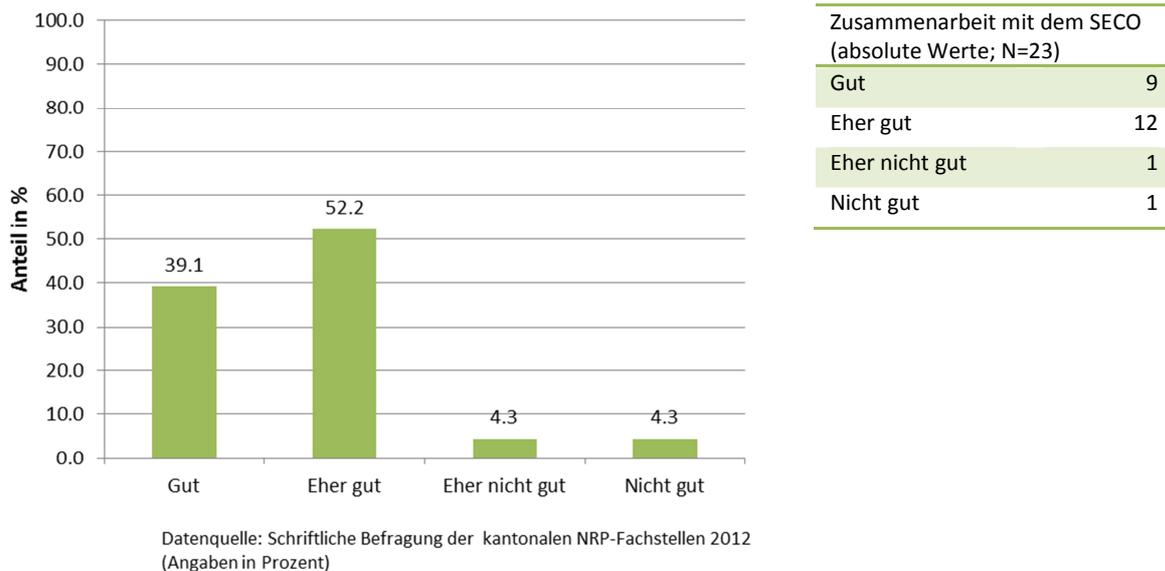
Abbildung 31: Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen



Frage: Die operative Umsetzung der NRP erfolgt gemäss der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) durch die Kantone. Die Kantone sind die zentralen Ansprechpartner des Bundes und stellen zudem die Zusammenarbeit mit den subkantonalen und regionalen Einheiten sicher. Ist diese Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gemäss Ihrer Einschätzung zweckmässig?

Die Zusammenarbeit mit dem SECO wird von den befragten kantonalen NRP-Fachstellen eindeutig als eher gut (12 Kantone) oder gut (9 Kantone) beurteilt (Abbildung 32). Lediglich jeweils eine kantonale Fachstelle gibt an, die Zusammenarbeit sei eher nicht gut bzw. nicht gut.

Abbildung 32: Zusammenarbeit mit dem SECO

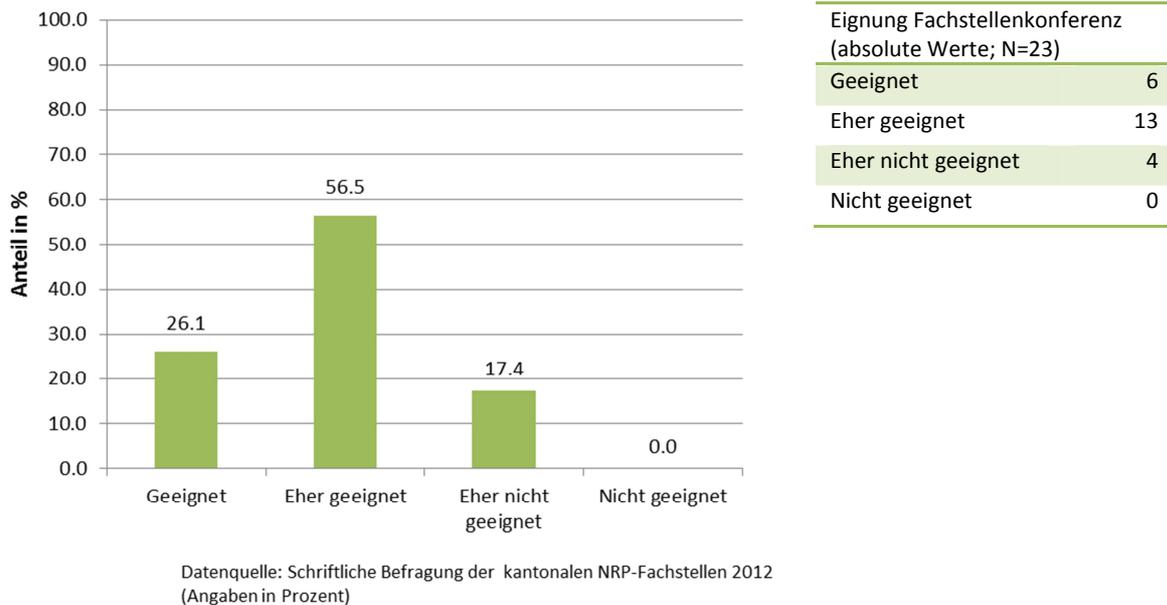


Frage: Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit dem SECO insgesamt?

Dennoch wird insbesondere hinsichtlich drei Punkten Verbesserungspotenzial geortet. Erstens geht es dabei um gewisse Interpretations- und Abgrenzungsfragen der NRP: Die Kommunikation des SECO bspw. darüber, was NRP-konform ist und was nicht, wird von einzelnen Befragten als nicht immer klar wahrgenommen und sei je nach Auskunftsperson und Zeitpunkt der Anfrage nicht immer identisch und verbindlich gewesen – dies habe einerseits zu Verunsicherung bei den Kantonen geführt und andererseits dazu, dass die NRP nicht in allen Kantonen gleich ausgelegt werde. Es sei nicht immer klar, was das SECO von den Kantonen diesbezüglich erwarte. Zweitens wird bemerkt, dass der administrative Aufwand für die Umsetzung der NRP für kleine Kantone gross oder zu gross sei. Drittens wird vereinzelt gewünscht, dass das SECO die Rolle des Informationsvermittlers stärker wahrnehme sowie das Angebot von regiosuisse besser auf die Bedürfnisse der Kantone ausrichte.

Die multilaterale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem SECO findet in der Fachstellenkonferenz statt. Diese ist aus Sicht von 13 der 23 befragten Fachstellen eher geeignet bzw. gemäss Einschätzung von sechs kantonalen Fachstellen geeignet, um eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem SECO sicherzustellen. Lediglich vier Kantone sind der Ansicht, dass die Fachstellenkonferenz dazu eher nicht geeignet ist. Mehrfach wird erwähnt, dass die Fachstellenkonferenz zu gross, schwerfällig und aufwändig sei und die Sitzungsführung und –effizient verbessert werden könnte. In einer Rückmeldung wird eine weitere Professionalisierung der Leitung angeregt. Vereinzelt wird zudem kritisiert, dass die Fachstellenkonferenz zu wenig Raum für Diskussionen und Fragen biete. Des Weiteren wird in zwei Rückmeldungen bemerkt, dass die Kantone in der Fachstellenkonferenz zu stark in der Rolle der Informations- oder Befehlsempfänger des SECO seien.

Abbildung 33: Eignung Fachstellenkonferenz für effiziente Zusammenarbeit zwischen Kantonen und SECO



Frage: Ist die Fachstellenkonferenz gemäss Ihrer Einschätzung geeignet, um eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem SECO sicherzustellen?

Zu einer allfälligen Ko-Finanzierung von regiosuisse durch Bund und Kantone, wie dies vom SECO erwünscht ist, äussert sich die Schlussevaluation von regiosuisse skeptisch (von Stokar et al. 2011): So wird regiosuisse von den Akteuren als eine stark durch den Bund geprägte Institution und nicht als Gemeinschaftswerk von Bund und Kantonen wahrgenommen und die Kantone zeigen entsprechend wenig Bereitschaft, regiosuisse mitzufinanzieren. Bei der online-Befragung, die im Rahmen der regiosuisse-Schlussevaluation durchgeführt wurde,³⁰ äussert sich eine deutliche Mehrheit der Befragten dahingehend, dass die Kantone bei der Definition des Angebots von regiosuisse (eher) stärker einbezogen werden sollen, gleichzeitig ist lediglich eine Minderheit der Ansicht, dass die Kantone künftig regiosuisse mittragen und mitfinanzieren sollen. Aus Sicht der regiosuisse-Evaluation wäre es zwar sinnvoll, langfristig auf eine gemeinsame Trägerschaft, Mitbestimmung und Finanzierung von regiosuisse hinzuarbeiten, eine effiziente Steuerung würde jedoch bedingen, dass die verschiedenen Interessen der Kantone gebündelt werden könnten, was schwierig und aufwändig sein dürfte.

Weitere Punkte, die aus Sicht der vorliegenden MJP-Evaluation im Hinblick auf eine Bereitschaft der Kantone, regiosuisse mitzufinanzieren, zu bedenken sind ist erstens der Umstand, dass – jedenfalls zum Zeitpunkt der regiosuisse-Schlussevaluation – das Leitungsteam von regiosuisse ausschliesslich mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Deutschschweiz besetzt war;³¹ dies dürfte der Akzeptanz von regiosuisse abträglich sein. Ein zweiter Punkt, der auch in den qualitativen Validierungsinterviews der vorliegenden MJP-Evaluation zur Sprache kam, ist die Höhe des Budgets von regiosuisse:

³⁰ Im Rahmen der online-Befragung wurden nicht nur kantonale NRP-Fachstellen befragt – diese machen lediglich 19% der Antwortenden aus – sondern auch INTERREG-Verantwortliche des Kantons (17%), regionale NRP-Kontaktstellen (51%) und andere (24%); N=78.

³¹ Mittlerweile ist die französischsprachige Schweiz ebenfalls im Leitungsteam vertreten.

Die regionsuisse-Schlussevaluation beurteilt die für regionsuisse zur Verfügung gestellten Mittel aus Kosten-Nutzen-Sicht als hoch (von Stokar et al. 2011: 63). Dieser Punkt wird auch in den vertiefenden Gesprächen der vorliegenden MJP-Evaluation von einzelnen Gesprächspartnerinnen und -partnern bekräftigt (vgl. Kapitel 4.2.2).

5.2.3 *Zusammenspiel der drei Ausrichtungen auf Bundesebene*

Aus Sicht des SECO besteht der grösste Abstimmungsbedarf zwischen der Ausrichtung 1 und der Ausrichtung 2 darin, dass bei der Prüfung der kantonalen Umsetzungsprogramme durch das SECO die Abstimmung mit den Sektoralpolitiken in die Beurteilung einbezogen werden sollten – aufgrund knapper Zeitressourcen wurde diese bisher auf ein Minimum beschränkt.

Die Ausrichtungen 3 und 1 spielen aus Sicht des SECO gut zusammen; im Hinblick auf Ausrichtung 2 sollten jedoch Schnittstellenfragen und diesbezüglicher Wissenstransfer gemäss SECO noch stärker in Ausrichtung 3 aufgegriffen werden.

Gemäss Schlussevaluation von regionsuisse (von Stokar et al. 2011) ist es notwendig, dass sich das SECO-Team als Teil des Wissenssystems wahrnimmt, sich aktiver einbringt und in den Angeboten von regionsuisse mitwirkt; aus Sicht der Schlussevaluation besteht die Gefahr, dass das SECO zunehmend Know-how und wichtige Kontakte mit Akteuren der Praxis verliert, wenn sich das SECO zu stark aus der Ausrichtung 3 zurückzieht. Auf Basis der vorliegenden Untersuchung dürfte dieser Punkt nicht nur für die strategische Leitung der Umsetzung von Ausrichtung 1 von Bedeutung sein, sondern auch im Hinblick darauf, dass die Ausrichtung 3 in Zukunft die Ausrichtung 2 stärker unterstützen soll.

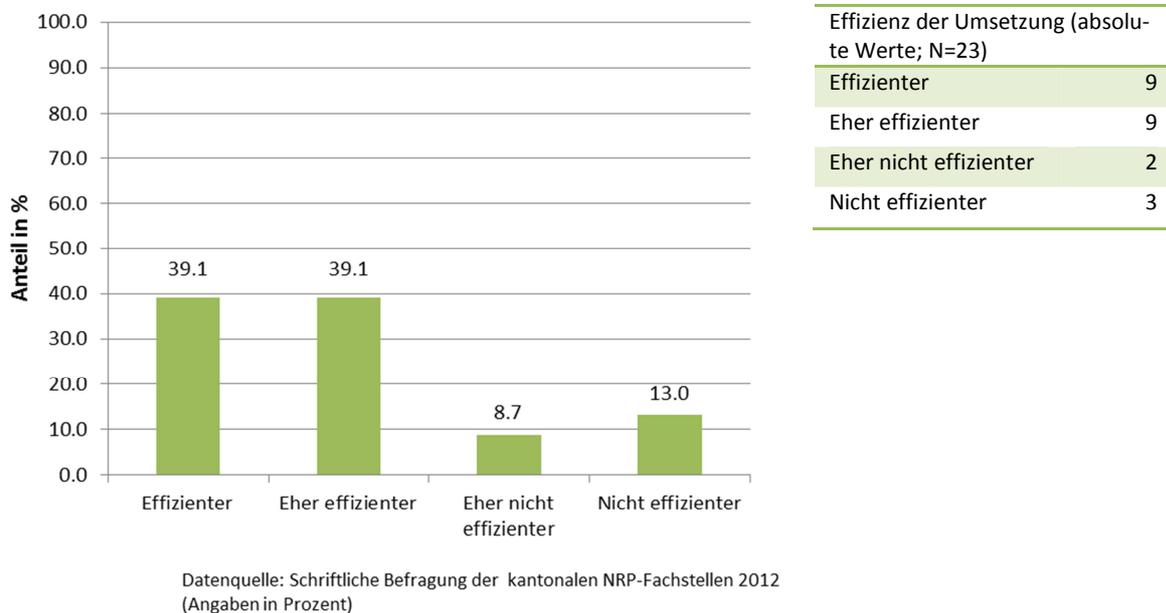
5.2.4 *Wahrgenommene Effizienz der Umsetzung der NRP*

Aus Sicht der befragten kantonalen Fachstellen ist die Umsetzung der NRP im Vergleich zur Anfangsphase effizienter (9 Kantone) oder zumindest eher effizienter (9 Kantone) geworden (Abbildung 34). Jedoch sind drei der Befragten der Ansicht, die Umsetzung sei nicht effizienter geworden und zwei der Befragten geben an, die Umsetzung der NRP sei eher nicht effizienter geworden. Das Hauptanliegen der Befragten liegt gemäss den Rückmeldungen in einer Reduktion oder mindestens keinem weiteren Ausbau des administrativen Aufwands. Jeweils von einer befragten Fachstelle wird zudem in den folgenden Punkten nicht näher spezifiziertes Verbesserungspotenzial im Hinblick auf die Effizienz der Umsetzung der NRP – und vereinzelt im Hinblick auf die NRP insgesamt – geortet:

- Weniger Einflussnahme durch das SECO
- Höhere personelle Kontinuität
- Bessere Kommunikation (an Unternehmen, Gemeinden)
- Neuausrichtung der Darlehen (eventuell auch Basisinfrastruktur)

- Verschiedene Kriterien (Exportorientierung, einzelbetriebliche Förderung) überdenken oder zumindest klarer definieren
- Beeinträchtigungen der Funktionalität von CHMOS beheben

Abbildung 34: Wahrgenommene Effizienz der Umsetzung der NRP im Vergleich zur Anfangsphase



Frage: Generell betrachtet: Ist die Umsetzung der NRP im Vergleich zur Anfangsphase nach ihrer Einführung 2008 gemäss Ihrer Einschätzung effizienter geworden?

5.3 Zwischenfazit

Generell gibt es sowohl hinsichtlich der Anzahl wie auch der Qualität der Projektanträge noch Spielraum; auffallend ist jedoch die wahrgenommene unbefriedigende Situation bei Vorhaben, die über kantonale Grenzen hinweg gehen. Der für das Aufgleisen und Umsetzen solcher Vorhaben wahrgenommene vergleichsweise hohe Aufwand führt schliesslich dazu, dass insbesondere der Anteil interkantonalen Vorhaben an den geförderten Vorhaben insgesamt relativ tief ist.

Dazu kommen im Hinblick auf die Projektförderung zwei wichtige Aspekte: Einerseits scheint die NRP aus Sicht der Befragten noch teilweise über einen geringen Bekanntheitsgrad zu verfügen und andererseits wurde der mit der NPR angestrebte Paradigmenwechsel noch nicht vollständig auf allen Ebenen der Umsetzung der NRP vollzogen. Die gesamthaft gesehen noch nicht optimale Situation hinsichtlich der Anzahl und Qualität der Projektanträge führt bei gleichzeitigem (politischen) Druck auf Ebene der Kantone dazu, dass auch Vorhaben gefördert werden, die den Vorgaben der NRP nicht vollständig entsprechen.

Die Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen zum Vollzug der NPR ist bei den Befragten im Grossen und Ganzen unbestritten; auch die Zusammenarbeit mit dem SECO sowie der Fachstellenkonfe-

renz werden in der Regel gute Noten ausgestellt. Auch hier zeigt sich aber, dass die Umsetzung der NRP vergleichsweise noch am Anfang steht: So stellen sich insbesondere teilweise noch Fragen zur Rollendefinition und -abgrenzung der verschiedenen Akteure. In diesem Zusammenhang steht auch eine zukünftige gemeinsame Finanzierung von regionsuisse durch Bund und Kantone zur Debatte; die Umsetzbarkeit einer gemeinsamen Finanzierung ist sich unter Einbezug der vorliegenden Informationen zum gegenwärtigen Zeitpunkt eher nicht gegeben.

6 Gesamtbeurteilung

Für die Gesamtbeurteilung stehen gemäss Ausschreibung des SECO (2012) einzelne Elemente der Konzeption und des Vollzug des Mehrjahresprogramms 2008-15 im Fokus. Nichtsdestotrotz werden auch einzelne Aspekte der NRP auf Gesetzesebene aufgegriffen. Am Ende des Kapitels folgen die Empfehlungen einerseits aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten und andererseits aus Sicht der Evaluation.

Forschungsfragen:

- Wie fällt die Bilanz der bisherigen Umsetzung des MJP durch Bund, Kantone und Regionen auf Vollzugs- und Wirkungsebene aus? Wird das angestrebte Ziel der NRP durch die geförderten Massnahmen erreicht? (u.a. Erhöhung von Innovation, Unternehmertum und Wertschöpfung in den Regionen, verbesserte Zusammenarbeit in funktionalen Regionen und geeigneten Strukturen)
- Wie wird die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Projekte insgesamt und nach Projektart beurteilt?
- Entfaltet die NRP ihre Wirkungen mehrheitlich in den KMU? Und entfaltet sie ihre Wirkungen mehrheitlich in den Zielgebieten der NRP?
- Gibt es beispielhafte Projekte und Ansätze aus Sicht der Evaluatoren?
- Wo können Probleme identifiziert werden? Liegen die Ursachen auf Vollzugs- oder auf Konzeptebene?
- Wie kann der Vollzug durch Bund, Kantone und Regionen verbessert werden?
- Welche Elemente des MJP haben sich bewährt und sollen ins nächste MJP überführt werden? Wo besteht Optimierungs- und Anpassungsbedarf?
- Besteht Anpassungsbedarf auf Gesetzesstufe?
- Welche konzeptionellen Empfehlungen lassen sich insb. in Bezug auf den örtlichen Wirkungsbereich, das Selektionskriterium der Exportorientierung und die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der geförderten Projekte ableiten?

6.1 Konzeption der NRP

6.1.1 Örtlicher Wirkungsbereich der NRP

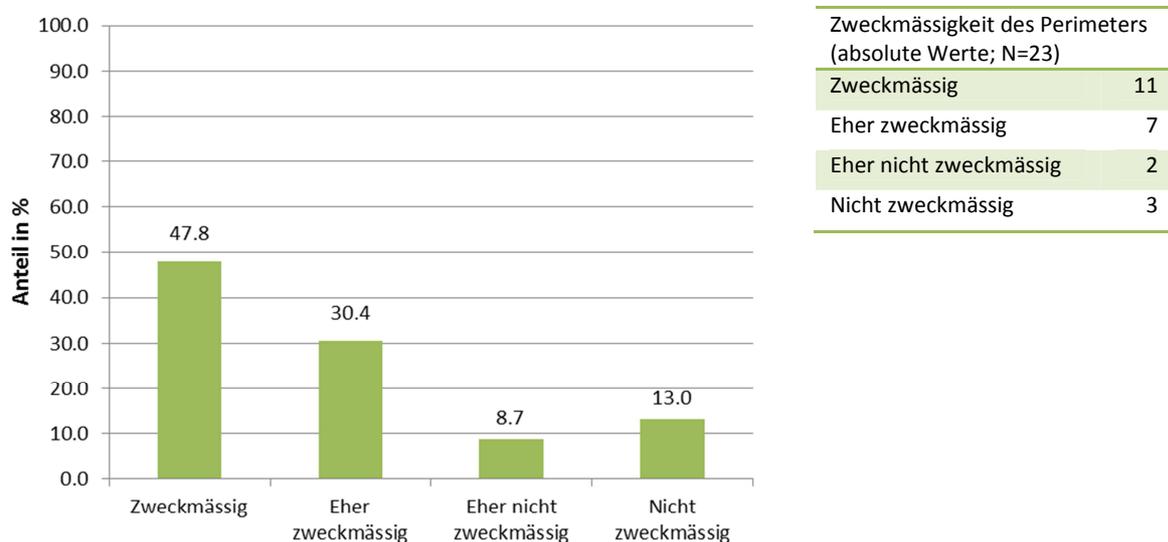
Die bestehende Definition des örtlichen Wirkungsbereichs der NRP (vgl. Kapitel 1.1.2) wird von 11 der 23 befragten kantonalen NRP-Fachstellen als zweckmässig erachtet, während weitere 7 Befragte dies als eher zweckmässig beurteilen (Abbildung 35). Als Gründe für diese Einschätzung wird ange-

führt, dass die Agglomerationen und Zentren diese Förderung nicht benötigen, da sie einerseits über natürliche Standortvorteile verfügen und diesen andererseits bereits Mittel aus der Agglomerationspolitik zur Verfügung stehen würden. Würden die Agglomerationen zu Mitkonkurrentinnen um die Mittel der NRP, befürchten mehrere Befragte, dass dies zum Nachteil der strukturschwachen Gebiete wäre, für die die NRP gedacht sei.

Rund ein Fünftel der Befragten ist hingegen der Ansicht, dass der NRP-Perimeter nicht zweckmässig (3 Kantone) oder eher nicht zweckmässig (2 Kantone) sei. Einerseits wird dem Umstand wenig Verständnis entgegen gebracht, dass einzelne Städte nicht im vom Bund in Art. 1 Abs. 1 VRP festgelegten NRP-Perimeter sind (genannt werden z.B. Solothurn, Olten), die vergleichbar sind mit solchen, die Teil des Perimeters sind (z.B. St. Gallen, Thun). Andererseits wird bemängelt, dass im gegenwärtig definierten örtlichen Wirkungsbereich der NRP die Agglomerationen und Zentren bereits überproportional von der NRP profitieren würden im Vergleich zu den potenzialarmen Räumen.

Werden die Antworten der kantonalen Fachstellen aufgeteilt in eine Gruppe Kantone, die durch den Bund vorgegebene Perimeter einschränkungen auf dem Kantonsgebiet aufweisen und solche, bei denen das gesamte Kantonsgebiet im NRP-Perimeter liegt, zeigen sich keine bedeutenden Unterschiede zwischen dem Antwortverhalten: In beiden Gruppen ist eine Mehrheit der Ansicht, dass der bestehende Perimeter zweckmässig ist.

Abbildung 35: Wahrgenommene Zweckmässigkeit des NRP-Perimeters



Datenquelle: Schriftliche Befragung der kantonalen NRP-Fachstellen 2012 (Angaben in Prozent)

Frage: Der örtliche Wirkungsbereich der NRP umfasst in Bezug auf Art. 4 und 7 Bundesgesetz über Regionalpolitik die Berggebiete sowie den weiteren ländlichen Raum. Ausgeschlossen davon sind die fünf grössten Schweizer Agglomerationen sowie einzelne urbane Kantone; diese bzw. Teile davon können auf Antrag in den örtlichen Wirkungsbereich aufgenommen werden (Art. 1 VRP). Ist diese grundsätzliche Definition des örtlichen Wirkungsbereichs gemäss Ihrer Einschätzung zweckmässig?

In den vertiefenden Interviews wurden die durch die kantonalen Fachstellen in der schriftlichen Befragung aufgebrachten Standpunkte zur Diskussion gestellt. Generell zeigt sich bei den Befragten eine grosse Zurückhaltung, was eine mögliche Ausweitung des Perimeters – z.B. wie von der OECD (2011) vorgeschlagen auf die gesamte Schweiz – angeht: So ist die Befürchtung allgegenwärtig, dass die ländlichen Gebiete und Berggebiete in einem solchen Szenario nicht mehr von der Regionalpolitik profitieren würden und die dafür vorgesehenen Mittel überwiegend in den konkurrenzstarken Agglomerationen bzw. urbanen Gebieten eingesetzt würden. Im Gegenteil wird der bestehende Perimeter aus Sicht mehrerer Befragter von einigen Kantonen bereits als zu umfassend wahrgenommen, was sich daran zeige, dass einzelne Kantone gewisse Gebiete (insbesondere grössere Städte) bei der kantonalen Umsetzung ganz oder in Bezug auf einzelne Instrumente vom NRP-Perimeter ausgenommen haben, auch wenn diese aus Bundessicht als regionale Zentren Entwicklungsmotoren für die Region darstellen (dazu vgl. Kapitel 1.1.2). In der Regel handle es sich dabei um politische Konzessionen der Kantone an die ländlichen Gebiete. Diese Befürchtung wird zwar von einer Mehrheit, aber nicht von allen Befragten geteilt: Einzelne Befragte sind der Ansicht, dass die grossen Agglomerationen bereits andere Förderprogramme zur Verfügung haben und daher keine Konkurrenz darstellen würden für die ländlichen und Berggebiete, die Öffnung des Perimeters aber allenfalls eine sinnvolle Vereinfachung der NRP sein könnte. Eine befragte Person ist zudem der Ansicht, dass die heute bestehende Perimeterabgrenzung dem in der Schweiz und einzelnen Kantonen bestehenden Stadt-Land-Graben zusätzlichen Schub verleiht.

6.2 Konzeption des Mehrjahresprogramm 2008-15

6.2.1 Exportbasis-Ansatz

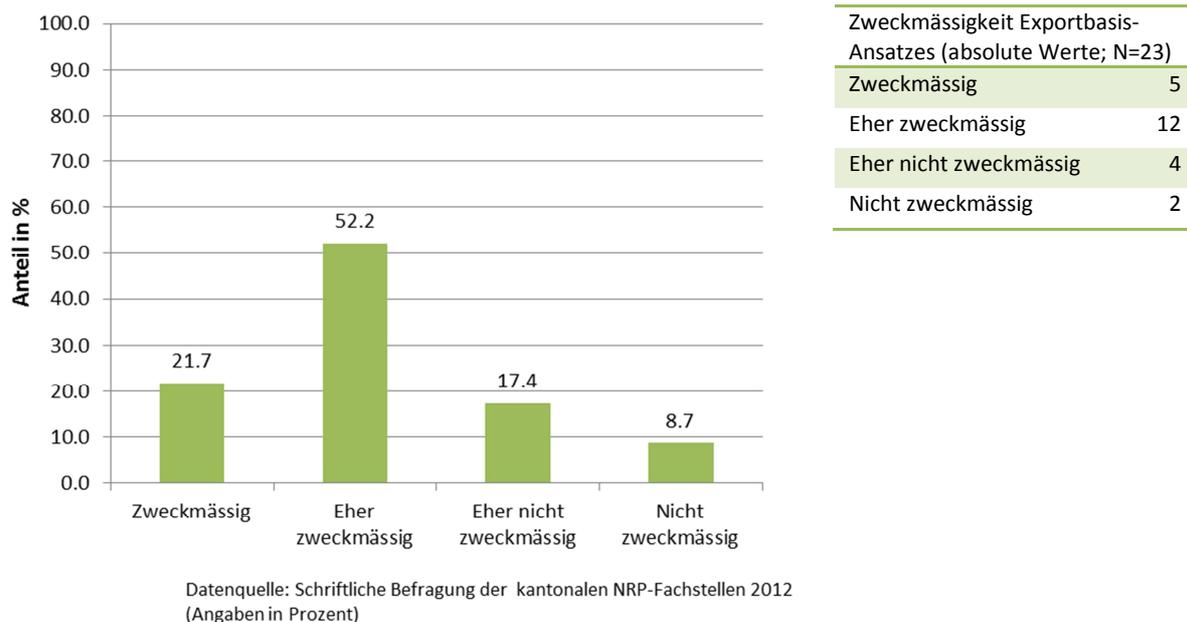
Gemäss dem Mehrjahresprogramm 2008-15 stellt der Exportbasis-Ansatz die entscheidende Schwerpunktsetzung dar, in dessen Rahmen die Kantone eigene Prioritäten für die Umsetzung der NRP setzen können. Export bedeutet dabei gemäss Art. 4 des Bundesbeschlusses zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2008-15 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) einen Güter- oder Leistungstransfer aus der Region, dem Kanton oder der Schweiz hinaus.

Mehr als die Hälfte der Befragten beurteilt den Exportbasis-Ansatz als Auswahlkriterium für NRP-Vorhaben als eher zweckmässig (12 der 23 befragten kantonalen Fachstellen), während 5 befragte Kantone den Ansatz als zweckmässig erachten (Abbildung 36). Bemerkenswert ist dennoch, dass rund ein Viertel der befragten Kantone den Ansatz als eher nicht zweckmässig (4 Kantone) bzw. nicht zweckmässig (2 Kantone) erachten.

Der Exportbasis-Ansatz birgt aus Sicht der Befragten diverse Vorteile: So werde damit erstens sichergestellt, dass die geförderten Projekte über eine klare überregionale Ausrichtung – in Abgrenzung zu innerregionaler Umverteilung – verfügen; zweitens verschaffe er der NRP und den geförderten Projekten eine klar identifizierbare wirtschaftliche Ausrichtung; drittens sei der Ansatz schliesslich theoriebasiert.

Gleichzeitig benennen die Befragten aber auch verschiedene Nachteile, die ihres Erachtens im Zusammenhang mit dem Exportbasis-Ansatz stehen: So sei die Definition des Ansatzes unklar, zudem sei er schwierig zu vermitteln, anzuwenden und überprüfbar; des Weiteren wird bemängelt, dass der Ansatz restriktiv sei, indem gewisse Vorhaben, die als sinnvoll erachtet werden, nicht gefördert werden können (z.B. Importsubstitution, Wohnstandortattraktivität, residentielle Ökonomie) und es für grosse Regionen schwierig sei, dem Ansatz gerecht zu werden. Eine Rückmeldung besagt zudem, dass das Ziel des Exportbasis-Ansatzes verfehlt werde, wenn nicht einzelbetrieblich gefördert werden dürfe.

Abbildung 36: Wahrgenommene Zweckmässigkeit des Exportbasis-Ansatzes



Das Hauptkriterium für die Auswahl von Projekten ist gemäss der Botschaft zum Mehrjahresprogramm 2008-2015 zur Umsetzung der NRP der Exportbasis-Ansatz. Ist dieser gemäss Ihrer Einschätzung als Hauptauswahlkriterium für Projekte im Rahmen der NRP zweckmässig?

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zur Zweckmässigkeit des Exportbasis-Ansatzes wurden in den vertiefenden Gesprächen mit den Expertinnen und Experten zur Diskussion gestellt. Für eine Mehrheit der Gesprächspartnerinnen und –partner steht eine Abkehr vom Exportbasis-Ansatz nicht zur Diskussion; einzelne befragte Personen sehen in diesem Ansatz die grösste oder gar einzige Chance einer Region aber auch der Schweiz insgesamt, die Wirtschaftsentwicklung voranzutreiben.

Der Ansatz helfe zudem, der NRP ein klareres Profil zu geben bzw. diese abzugrenzen von der NFA, den Sektoralpolitiken und anderen Förderprogrammen. Die Befragten, die die Anwendung des Ansatzes als problemlos erachten und jene, die der Einschätzung sind, der Ansatz sei schwierig anzuwenden und darum Hintergrund für ein Übergewicht an Projekten im Tourismusbereich (vgl. Kapitel 2.1.1), halten sich die Waage. Vereinzelt wäre eine Ausweitung der Definition erwünscht, so dass beispielsweise ein Güter- oder Leistungstransfer aus einer Teilregion in eine andere Teilregion oder von einem ländlichen Gebiet in ein städtisches Gebiet auch als Export im Sinne des Exportbasis-Ansatzes gelten würde, oder eine Ausweitung des Förderbereichs, so dass die Möglichkeit der Förderung der residentiellen Ökonomie bestünde.

6.2.2 Förderschwerpunkte

Wie in Kapitel 2.1.1 aufgezeigt, liegt der Schwerpunkt der bisher geförderten Vorhaben vergleichsweise eindeutig auf dem Tourismusbereich. Dies liegt erstens im örtlichen Wirkungsbereich der NRP begründet: Häufig ist der Tourismus eine wichtige Branche gerade in den Berggebieten, aber auch in den ländlichen Regionen und das grösste Potenzial der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region besteht daher häufig im Tourismus oder wird gemäss den vertiefenden Interviews zumindest in diesem wahrgenommen.

Zweitens liegt dieses Übergewicht an Vorhaben im Tourismus in der Branche selbst begründet: Die Akteure sind in der Regel gut aufgestellt und organisiert und sind es überdies gewöhnt, mit Förderprogrammen zu arbeiten (z.B. IHG); aus diesen Gründen sind bereits erfahrene potenzielle Projektträgerschaften vorhanden. Daraus ergibt sich gemäss den Gesprächspartnerinnen und -partnern, dass relativ viele Projekteingaben aus der Tourismusbranche erfolgen.

Drittens ist dies in der Konzeption der NRP angelegt: Vorhaben im Tourismusbereich entsprechen per se dem Exportbasis-Ansatz, sind meistens überbetrieblich und vorwettbewerblich, und in der Regel ist ein Wertschöpfungspotenzial bei Tourismusprojekten vorhanden. Dies führt aus Sicht der Befragten dazu, dass die Vorhaben in der Regel für die NRP-Förderung grundsätzlich in Frage kommen und daher auch vergleichsweise häufig bewilligt werden.

Im Gegensatz dazu sind Gebiete mit exportorientierter Industrie häufig nicht Teil des NRP-Perimeters, während im Perimeter viele KMU lediglich für den lokalen Markt produzieren.

Zudem stellen sich bei exportorientierten Wertschöpfungssystemen bzw. industriellen Projekten häufig – von den Befragten oft als heikel wahrgenommene – Abgrenzungsfragen zur einzelbetrieblichen, nicht vorwettbewerblichen Förderung, die aus der NRP grundsätzlich ausgeschlossen ist. Dies

führt gemäss den Befragten dazu, dass es weniger Projekteingaben in diesem Bereich gibt und die Projekte häufig aufgrund der Einschränkungen der NRP nicht gefördert werden können.

Auch die bereits aufgegriffene Schwierigkeit, Unternehmen in die Umsetzung der NRP einzubeziehen, dürfte eine gewisse Rolle spielen für die Verteilung der Vorhaben auf die Förderschwerpunkte (vgl. dazu Kapitel 2.2.1 sowie Kapitel 2.2.2).

Dazu kommt, dass die Zusammenarbeit zwischen NRP-Fachstelle und der kantonalen Wirtschafts- bzw. Innovationsförderung nicht in jedem Kanton organisatorisch oder operativ vorhanden ist und daher häufig der Austausch von Projektideen, die an die eine oder andere Stelle gelangen nicht in wünschenswertem Ausmass stattfinden kann. In mindestens einem Kanton soll es diesbezüglich eine Umstrukturierung geben, indem die NRP-Fachstelle in einen Geschäftsbereich mit der kantonalen Wirtschaftsförderung zusammengeführt wird, woraus man sich unter anderem auch erhofft, die Tourismuslastigkeit der Projektförderung langfristig verringern zu können.

Ein Grossteil der befragten Expertinnen und Experten ist der Ansicht, dass eine stärkere Diversifizierung der Vorhaben im Hinblick auf die Förderschwerpunkte wünschbar wäre und dieses Übergewicht auf den Tourismusbereich nicht vorbehaltlos sinnvoll ist. In mehreren Gesprächen wurde ausserdem erwähnt, dass die Abgrenzung zwischen der Förderung von Tourismusvorhaben im Rahmen der NRP und Innoutour nicht klar sei (vgl. dazu Kapitel zu Ausrichtung 2).

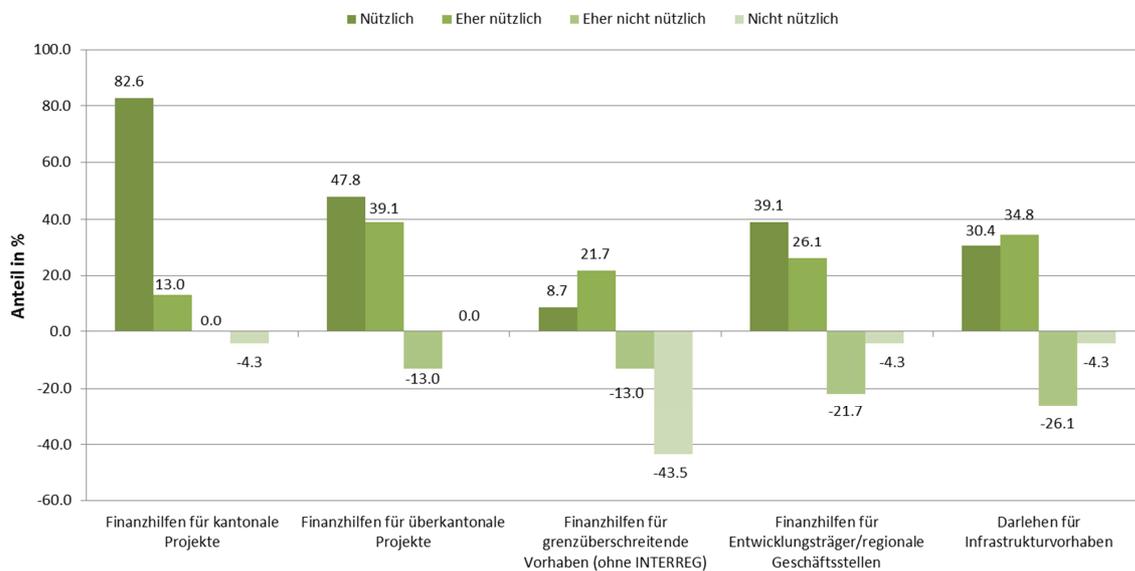
6.3 Vollzug der NRP bzw. des Mehrjahresprogramms

6.3.1 Nutzen und Eignung der Förderinstrumente für die Regionalentwicklung

Finanzhilfen für kantonale Projekte werden von den Befragten fast ausschliesslich – und am deutlichsten im Vergleich zu allen anderen Förderinstrumenten – für die Regionalentwicklung des eigenen Kantons als nützlich (19 von 23 Kantonen) oder eher nützlich (3 Kantone) beurteilt (Abbildung 37). Lediglich eine befragte kantonale Fachstelle gibt an, dieses Instrument sei für die Regionalentwicklung in ihrem Kanton nicht nützlich. Als Begründung für diese Einschätzung wird am häufigsten angemerkt, dass sich diese Art von Vorhaben einfacher und effizienter umsetzen lasse als überkantonale oder grenzüberschreitende Projekte. In den vertiefenden Interviews wurden weitere Umstände aufgeführt, die dafür sprechen, dass tendenziell ein starkes Gewicht auf die vergleichsweise einfach umzusetzenden kantonalen Vorhaben gelegt wird. So habe dies damit zu tun, dass die Kantone – zumindest in einer ersten Phase – stark gefordert sind, die Umsetzung der NRP innerkantonal gut aufzugleisen: Es gilt, den Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik zu vollziehen und die Regionalmanagements aufzustellen sowie gegebenenfalls auf personelle Fluktuationen zu reagieren. Dass der starke Fokus auf kantonale Vorhaben jedoch auch über eine erste Umsetzungsphase der NRP hinaus

fortgesetzt wird, dafür sprechen folgende zwei Argumente aus den vertiefenden Interviews: Erstens habe dies mit der Struktur der NRP zu tun, die kantonale Umsetzungsprogramme vorsieht, die in eine kantonale Regionalentwicklungs- bzw. Wirtschaftspolitik eingebettet sind und für deren Umsetzung in den kantonalen Parlamenten oder – je nach Kanton – primär der Exekutive Geld bewilligt werden muss; einerseits sei es anspruchsvoll, in diesem Prozess noch darauf zu achten, was beispielsweise kantonsübergreifend gemacht werden könnte, was akzentuiert wird dadurch, dass einzelne Kantone nicht nur Stossrichtungen, sondern mehr oder weniger abschliessend definiert haben, was im Rahmen der NRP gefördert wird und andererseits seien die Entscheidungsgremien häufig zurückhaltend, Gelder für etwas zu bewilligen, das (nicht nur) dem eigenen Kanton bzw. den eigenen Regionen zu Gute kommt. Zweitens schliesslich spielt aus Sicht mehrerer interviewter Personen die Grösse und Geographie eines Kantons eine Rolle: So sind die Regionen einzelner Kantone mit grossem NRP-Perimeter teilweise so gross wie andere kleine Kantone und überdies divers; die Umsetzung kantonalen Projekte, die den unterschiedlichen Bedürfnissen dieser Regionen Rechnung tragen, wird daher als anspruchsvoll wahrgenommen. Aufgrund der Topographie vorhandene Territorialgrenzen (z.B. Bergmassive) bieten zudem gegebenenfalls wenig Anknüpfungspunkte mit anderen Kantonen und daher für kantonsgrenzen-überschreitende Vorhaben.

Abbildung 37: Wahrgenommener Nutzen der Förderinstrumente für die Regionalentwicklung



Anmerkung: Als Lesehilfe sind die Kategorien (eher) nicht nützlich als negative Prozentzahlen abgebildet.

Datenquelle: Schriftliche Befragung kantonale NRP-Fachstellen 2012 (in Prozent)

Absolute Werte; N=23	Finanzhilfen			Darlehen	
	kantonale Projekte	überkantonale Projekte	grenzüberschreitende Vorhaben (ohne INTERREG)	Entwicklungsträger/ regionale Geschäftsstellen	Infrastrukturvorhaben
Nützlich	19	11	2	9	7
Eher nützlich	3	9	5	6	8
Eher nicht nützlich	0	3	3	5	6
Nicht nützlich	1	0	10	1	1
Fehlende Antworten	0	0	3	2	1

Frage: Die Umsetzung der Ausrichtung 1 der NRP erfolgt mittels Finanzhilfen für Projekte und Entwicklungsträger/regionale Geschäftsstellen sowie mittels Darlehen für Infrastrukturvorhaben (Art. 4, 5, 6 und 7 Bundesgesetz über Regionalpolitik). Wie nützlich sind diese Förderinstrumente gemäss Ihrer Einschätzung für die Regionalentwicklung in Ihrem Kanton?

Auch Finanzhilfen für überkantonale Projekte werden mehrheitlich von den Befragten als nützlich (11 Kantone) bzw. eher nützlich (9 Kantone) für den Kanton eingeschätzt. Lediglich drei Befragte beurteilen dieses Instrument als für die Regionalentwicklung in ihrem Kanton eher nicht nützlich. Der Nachteil überkantonalen Vorhaben liegt gemäss den Rückmeldungen aus der schriftlichen Befragung insbesondere darin, dass diese einen relativ hohen Aufwand an Koordination und konzeptionellen Arbeiten benötigen, der sich nicht direkt in Wertschöpfung übersetzt. Zudem machen solche Projekte gemäss den Befragten nur dann Sinn, wenn sie in einem funktionalen kantonsgrenzenüberschreitenden Raum eingesetzt werden. Die Einschätzung, dass überkantonale Projekte aufwändiger und schwieriger aufzugleisen und umzusetzen sind als kantonale und teilweise Hindernisse auf Ebene der Umsetzungsprogramme (Offenheit für Projekte, unterschiedliche Förderschwerpunkte) oder der rechtlichen Grundlagen bestehen, wird durch die in den vertiefenden Interviews befragten Expertinnen und Experten geteilt; zudem behindere teilweise der ‚Kantönligeist‘ bzw. Konkurrenzdenken zwischen den Kantonen die Zusammenarbeit in überkantonalen Vorhaben. Eine befragte Person weist des Weiteren darauf hin, dass es teilweise nicht einfach sei, geeignete Projektträgerschaften für überkantonale Vorhaben zu finden. Aus den Interviews lässt sich zudem der Schluss ziehen, dass überkantonale Vorhaben bei den Kantonen durchaus Anklang finden, sofern daraus ein beträchtlicher Nutzen für den eigenen Kanton entsteht oder ein anderer Kanton den Lead übernimmt und der Aufwand für den eigenen Kanton daher vergleichsweise tiefer ist. Letzterer Punkt wird von mehreren Gesprächspartnerinnen und -partnern gleichzeitig als Chance für kleine Kantone gesehen, sich bei der Umsetzung von Vorhaben an grössere Kantone anzulehnen und diesen den Lead für überkantonale Projekte zu überlassen, die aber auch dem eigenen Kanton zu Gute kommen. Einzelne Befragte weisen darauf hin, dass dies auch eine Frage des Zeitverlaufs ist: Sobald die Prozesse und Grundsätze der NRP in den Kantonen und Regionen etabliert sind und Fuss gefasst haben, erhofft man sich insbesondere seitens des SECO, dass auf kantonaler und regionaler Ebene vermehrt die kantonsgrenzen- und landesgrenzen-überschreitenden funktionalen Zusammenhänge bei der Umsetzung der NRP zum Tragen kommen und diesbezügliche Projekte umgesetzt werden. Die Wir-

kungsmessung erfolgreicher NRP-Projekte durch regio Suisse (2013) zeigt diesbezüglich die unterschiedlichen Voraussetzungen zwischen öffentlicher Hand und den Leistungsanbietern. Während letztere die Zusammenarbeit in Kooperationsprojekten über Kantons- oder auch Landesgrenzen hinaus als relativ problemlos beschreiben, tut sich die öffentliche Hand schwerer damit: Unterschiedliche Schwerpunkte der kantonalen Strategien erschweren oder verunmöglichen teilweise eine gemeinsame Projektfinanzierung; überdies bestünden teilweise operative Hindernisse, indem beispielsweise kantonale Vorgaben zur Nutzung des Kantonslogos oder eines regionalen Logos einer überkantonalen Zusammenarbeit im Weg stünden. Aus den vertiefenden Gesprächen bestehen zudem Hinweise darauf, dass auf Ebene potenzieller Projektträgerschaften aufgrund der schwierigen und aufwändigen Prozesse teilweise bereits eine gewisse Müdigkeit im Hinblick auf überkantonale Projekte entstanden ist.

Nur eine Minderheit der Kantone gibt an, dass die Finanzhilfen für grenzüberschreitende Vorhaben (ohne INTERREG) für die Regionalentwicklung des Kantons nützlich (2 Kantone) oder eher nützlich (5 Kantone) sind. Eine Mehrheit der Befragten erachtet dieses Instrument als nicht nützlich (10 Kantone) oder eher nicht nützlich (3 Kantone). Es überrascht wenig, dass alle Befragten aus Binnenkantonen angegeben haben, dass dieses Instrument für ihren Kanton eher nicht nützlich sei, während eine Mehrheit der Grenzkantone dieses Instrument als eher nützlich bzw. vereinzelt als nützlich erachtet; auffällig ist jedoch, dass auch vier der 11 Grenzkantone dieses Instrument als (eher) nicht nützlich beurteilen. Ähnlich wie bei den überkantonalen Vorhaben liegt aus Sicht der Befragten auch bei den grenzüberschreitenden Vorhaben das Hauptproblem beim erhöhten Koordinationsaufwand. Auch hier wird das tatsächliche Bestehen eines funktionalen grenzüberschreitenden Raums für ein bestimmtes Förderungsvorhaben vorausgesetzt. Diese Argumente werden auch in den vertiefenden Interviews eingebracht, darüber hinaus wird zudem in einem Gespräch erwähnt, dass die verfügbaren Mittel der NRP generell eher zu tief sind, um interessante grenzüberschreitende Projekte zu machen. Mehrfach wird aber in den Gesprächen festgehalten, dass diese Projekte im Vergleich zu den INTERREG-Projekten um ein Vielfaches weniger kompliziert und aufwändig sind, was bereits beim einfacheren Bewilligungsprozess beginnt, aber insbesondere auch im Hinblick auf die Berichterstattung ihre Gültigkeit hat, und die Projektumsetzung insgesamt weniger schwerfällig ausgestaltet werden kann. INTERREG ist zudem gemäss den Interviews relativ restriktiv, was die Beteiligung von privatwirtschaftlichen Partnern angeht – dieses Instrument bietet daher eine Möglichkeit, solche Projekte durchzuführen. Mehrfach wird in den Interviews zudem erwähnt, dass die Kantone punktuell durchaus Projekte ausserhalb von INTERREG mit ausländischen Partnern machen würden, diese aber unter der Rubrik „kantonale Projekte“ laufen würden. Dies mag damit zusammenhängen, dass die Möglichkeit, grenzüberschreitende Projekte ausserhalb von INTERREG zu initiieren, vom SECO relativ zurückhaltend kommuniziert wurde, kein eigener Budgetposten dafür definiert wurde und diese

Möglichkeit daher bei den Kantonen, Regionen und potenziellen Projektträgerschaften keinen hohen Bekanntheitsgrad aufweist.

Finanzhilfen für Entwicklungsträger/regionale Geschäftsstellen werden zwar mehrheitlich als nützlich (9 Kantone) oder zumindest eher nützlich (6 Kantone) erachtet, der Anteil der Befragten, die dieses Instrument für die Regionalentwicklung in ihrem Kanton jedoch eher nicht als nützlich (5 Kantone) oder nicht als nützlich (1 Kanton) erachtet, ist jedoch vergleichsweise hoch. Mehrfach wird in den vertiefenden Interviews darauf hingewiesen, dass gut aufgestellte Regionalmanagements für die Umsetzung der NRP wichtig sind: So ist gemäss den befragten Personen das Rollenverständnis des Regionalmanagements bedeutsam für den Umsetzungserfolg der NRP - engagierte, aktive Regionalmanagements, die potenzielle Projektträgerschaften unterstützen, vernetzen und coachen, sind gemäss den Befragten der Idealfall. Vereinzelt befragte Personen erachten es in diesem Zusammenhang als sinnvoll, wenn das Regionalmanagement einen Fonds für Vorarbeiten oder eigene Projekte zur Verfügung hat.

Ähnlich sieht das Bild auch betreffend den Darlehen für Infrastrukturvorhaben aus: Zwar findet eine Mehrheit der Befragten diese Darlehen nützlich (7 Kantone) oder eher nützlich (8 Kantone), gleichzeitig ist aus Sicht eines vergleichsweise grossen Anteils der Befragten dieses Instrument eher nicht nützlich (6 Kantone) oder nicht nützlich (1 Kanton) für die Regionalentwicklung im eigenen Kanton. Aus Sicht der Befragten machen die aktuellen tiefen Zinssätze auf dem Finanzmarkt die NRP-Darlehen gegenwärtig wenig attraktiv; als Signal für die finanzielle Stabilität eines Vorhabens an private Geldgeber machen sie nach Ansicht der Befragten jedoch durchaus Sinn. Diese Sichtweise wird durch die in den vertiefenden Gesprächen befragten Personen geteilt; zudem wird angemerkt, dass Kantone teilweise zusätzliche Bestimmungen zur Vergabe der Darlehen formuliert haben (z.B. Gewinnausschüttungsverbot, Mindestbetrag der Investition), die sich als Hürden erweisen können. Bedeutsam scheint zudem zu sein, dass die Darlehen den Anknüpfungspunkt zur klassischen Regionalpolitik unter dem IHG bilden – einerseits in einem positiven Sinn, dass vielfach bereits eine gewisse Vertrautheit mit dem Instrument besteht, andererseits ist der Paradigmenwechsel (von Basisinfrastrukturvorhaben zu wertschöpfungsorientierten Infrastrukturen) aus Sicht mehrerer Befragter insbesondere bei diesem Instrument schwierig zu vollziehen. Letzterer Punkt zeigt sich auch daran, dass insbesondere Projektanträge zu Infrastrukturvorhaben den NRP-Kriterien nicht genügen (vgl. Kapitel 5.1.2).

Das Instrumentarium insgesamt wird von allen in den vertiefenden Gesprächen befragten Expertinnen und Experten als zweckmässig und zielführend erachtet. Die Vielfalt der Instrumente wird generell geschätzt; allfällige Lücken werden gemäss den Gesprächen in verschiedenen Kantonen durch

eigene, ergänzende Instrumente kompensiert. Eine generell vermehrte Inanspruchnahme wäre aus Sicht der meisten Gesprächspartnerinnen und –partner jedoch wünschenswert.

6.3.2 Wirkungen der geförderten Projekte im Hinblick auf die Zielerreichung der NRP

Die Wirkungsmessung erfolgreicher NRP-Projekte, die durch *regiosuisse* (2013) durchgeführt wurde, hat aufgezeigt, wie schwierig es ist, für die Zieldimensionen Arbeitsplätze und Wertschöpfung quantitative Aussagen aus den Projekten machen zu können (vgl. Kapitel 2.3). Dies funktioniert in Bezug auf eher qualitative Faktoren (Vernetzung, Aktivierung, etc.) besser (vgl. Kapitel 2.3).

Generell wird es von den befragten Expertinnen und Experten als problematisch erachtet, wenn nicht beziffert werden kann, was die NRP unter dem Strich bringt. Gleichzeitig geben mehrere Befragte an, selbst zwar Projektwirkungen auf der Output-Ebene messen zu können, aber darüber hinaus eher qualitative Wirkungen zu erfassen. Einzelne Befragte geben an, sie hätten vor der wahrgenommenen Unmöglichkeit einer validen Wirkungsmessung kapituliert. Auf kantonaler Ebene scheint es, sofern dies durch die befragten Personen beurteilt werden konnte, gegenwärtig keinen Legitimationsdruck der NRP zu geben.

Mehrere Befragte sind der Ansicht, dass die Wirkungen der NRP nicht auf die Faktoren Arbeitsplätze und Wertschöpfung reduziert, sondern andere, eher qualitative Faktoren in der Erfassung der Wirkungen der NRP und der einzelnen Projekte berücksichtigt werden sollten. Nach Ansicht einzelner Befragter kann die Fokussierung auf Arbeitsplätze und Wertschöpfung dazu führen, dass bereits bei den Projektanträgen und später bei der Wirkungsmessung nicht überprüfte oder unrealistische quantitative Werte angegeben werden. Einzelne Befragte geben zu bedenken, dass es für die Wirkungsmessung bei vielen Projekten und bei der NRP insgesamt noch zu früh ist.

Aus den vorliegenden Informationen zu den Wirkungen der geförderten Projekte können im Hinblick auf die Zielerreichung der NRP dennoch gewisse Schlüsse gezogen werden:

Grundsätzlich verfügt die NRP via Förderung von Vorhaben über das Potenzial, positive Effekte auf Arbeitsplätze und Wertschöpfung zu haben – Hinweise darauf gibt es zumindest aus den untersuchten erfolgreichen Projekten, die in die die Wirkungsmessung von *regiosuisse* (2013) eingeflossen sind. NRP-Projekte können zudem diverse qualitative Wirkungen in den jeweiligen örtlichen Wirkungsbereichen haben (vgl. Kapitel 2.3.4).

Dennoch stellen sich gewisse Fragezeichen: Eine Auffälligkeit der geförderten Vorhaben ist der Anteil konzeptioneller Vorprojekte an der Gesamtheit der geförderten Projekte (vgl. Kapitel 5.1.3). Dies hat Implikationen für die Wirkungsmessung, da einerseits Vorprojekte noch nicht per se zur Erreichung der im Rahmen der NRP definierten Ziele beitragen und andererseits gemäss Interviewaussagen die tatsächlichen Umsetzungsprojekte vielfach nicht über die NRP finanziert werden. Letzteres wiederum

hat Auswirkungen auf die Visibilität der NRP, da die Umsetzungsprojekte in diesen Fällen nicht mehr als ursprünglich aus der NRP entstandene Vorhaben erkennbar sind. Die Gründe für den teilweise beträchtlichen Anteil an konzeptionellen Vorprojekten an der Gesamtheit der geförderten Vorhaben sind gemäss den interviewten Personen vielfältig: So begeben man sich gerade mit innovativen NRP-Vorhaben häufig in einen Bereich mit hohem finanziellen Risiko, bei dem Machbarkeit, Marktchancen und Wirtschaftlichkeit noch unklar seien und es daher sinnvoll ist, im Rahmen eines Vorprojekts abzuklären, ob das Potenzial vielversprechend ist. Ein weiterer Grund liegt darin, dass es Vorhaben sind, die überbetrieblich und vorwettbewerblich sein sollen, zu welchen wenig Erfahrung besteht. Auch wenn hohe Beträge involviert sind (z.B. bei Darlehen) seien solche Vorprojekte sinnvoll. Jedoch sind alle Gesprächspartnerinnen und -partner der Ansicht, dass der Entscheid über die Finanzierung von Vorprojekten eher restriktiv erfolgen sollte. Aus Sicht mehrerer Gesprächspartnerinnen und -partner ist es darüber hinaus sinnvoll, wenn das Umsetzungsprojekt nicht mehr über die NRP finanziert würde, wenn sich das Projekt nach der Vorstudie derart überzeugend erweist, dass für die Umsetzung beispielweise private Investoren gefunden würden oder es im Rahmen eines anderen Förderprogramms umgesetzt werden könne, auch wenn es dadurch schwieriger wird, allfällige Wirkungen auf die Zielerreichung der NRP direkt auf den NRP-Beitrag zurückführen zu können. Die Wirkungen von Vorprojekten liegen gemäss den befragten Personen eher auf der qualitativen Ebene (Vernetzung von Akteuren, Anstossen von Projektideen etc.). Die Wirkungsmessung von *regiosuisse* (2013) hat diesbezüglich zudem aufgezeigt, dass den untersuchten erfolgreichen Projekten in der Regel intensive Abklärungen in Form von Machbarkeitsstudien oder Businessplänen vorangegangen sind.

Ein weiteres Fragezeichen hinsichtlich der Wirkungen auf die Zielerreichung der NRP ergibt sich aus diversen Antworten in der schriftlichen Befragung sowie den vertiefenden Interviews, die darauf hinweisen, dass ein gewisser Anteil der Projekte nicht in den regionalen Zentren umgesetzt wird, die gemäss NRP die Wirtschaftsmotoren der Regionen darstellen,³² und wo sie das grösste Wirkungspotenzial haben, sondern in peripheren Gebieten. Dies dürfte tendenziell nicht im Sinn der NRP sein, im Rahmen der vorliegenden Evaluation können jedoch keine abschliessenden Aussagen über das Wirkungspotenzial dieser Vorhaben gemacht werden

6.3.1 *Wirtschaftliche Nachhaltigkeit*

In Bezug auf die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der im Rahmen der NRP geförderten Vorhaben kann zu diesem Zeitpunkt noch keine abschliessende Beurteilung erfolgen. Sowohl die Ergebnisse der schriftlichen Befragung als auch die Wirkungsmessung von *regiosuisse* (2012) deuten jedoch darauf hin, dass ein gewisser Anteil der Vorhaben tendenziell eher nachhaltig sein dürfte.

³² Die Funktion von regionalen Zentren als Wirtschaftsmotoren wurde in dieser Evaluation nicht untersucht.

Einzig bei einer Gruppe von Vorhaben – den übergeordneten Strukturen, wie beispielsweise Cluster, Netzwerke, Kompetenzzentren u.ä. – sind bereits jetzt Fragezeichen zur wirtschaftlichen Nachhaltigkeit angebracht. Diese wurden in den Gesprächen mit den Expertinnen und Experten zur Diskussion gestellt. Es besteht überwiegend Konsens, dass das Prinzip der Anschubfinanzierung bei diesen übergeordneten Strukturen in der Regel nicht funktioniert; daraus ziehen die Gesprächspartnerinnen und –partner unterschiedliche Schlüsse: Eine Mehrheit der Befragten ist der Ansicht, dass eine finanzielle Unterstützung dieser Strukturen sinnvoll sein kann, wenn deren Leistungen einen (nachgewiesenen) Nutzen für die Unternehmen oder eine Multiplikatorenwirkung aufweisen; jedoch ist lediglich die Hälfte der Ansicht, dass dies eine Aufgabe der NRP ist bzw. sein sollte – die andere Hälfte ist der Meinung, dass dies zwar die Aufgabe der öffentlichen Hand sei, aber nicht unbedingt der NRP.

6.3.2 Einbezug von Unternehmen in die Umsetzung der NRP

Im Anschluss an die schriftliche Befragung und die Dokumentenanalyse zog die MJP-Evaluation bezüglich Einbezug von Unternehmen in die Umsetzung der NRP folgendes Zwischenfazit: Beim Einbezug von Unternehmen in die Umsetzung der NRP treten die Akteure, die an der Umsetzung beteiligt sind, an Ort. Es gelingt nicht, die Unternehmen zahlreich in die Umsetzung einzubeziehen; Lösungsansätze wurden zwar bereits mehrfach angedacht (vgl. z.B. Ergebnisblatt #01 von *regiosuisse*³³), aber der Königsweg wurde noch nicht gefunden.

Aus Sicht der im Rahmen der vertiefenden Gespräche befragten Personen verhindern die grösstenteils bereits bekannten Gründe einen stärkeren Einbezug von Unternehmen (vgl. Crevoisier; Kapitel 2.2.3 sowie 2.2.4): So sei es schwierig oder gar illusorisch, die Unternehmen für die NRP zu gewinnen, da diese vorwettbewerblich und überbetrieblich ausgerichtet ist und die Unternehmen primär mit dem Tagesgeschäft beschäftigt sind und zu wenig zeitliche und personelle Ressourcen haben, um sich in überbetrieblichen, vorwettbewerblichen Vorhaben zu engagieren. Zudem gibt es gemäss den Befragten in einzelnen Kantonen oder Regionen starke wirtschaftsliberale (politische) Kräfte, die gegen staatliche Förderprogramme für die Wirtschaft sind. Wirtschaftsräume sind zudem häufig Kantons-grenzen-überschreitend, worauf die bereits aufgezeigten Schwierigkeiten überkantonaler Zusammenarbeit zum Tragen kommen (vgl. Kapitel 5.1.3). Schliesslich liege das Problem teilweise auch bei den kantonalen und regionalen Akteuren, die an der Umsetzung der NRP beteiligt sind, und die die Sprache der Unternehmen nicht sprechen und zu wenig wissen, wo man ansetzen könnte.

Gleichzeitig funktioniert der Einbezug von Unternehmen aus Sicht der befragten Personen insbesondere im Tourismusbereich, da Projekte in diesem Bereich in der Regel einen überbetrieblichen, vorwettbewerblichen Fokus haben und die Akteure bereits organisiert sind sowie Erfahrung im Umgang mit Förderprogrammen haben. Gemäss einzelnen Rückmeldungen ist es zudem im Bereich der Dar-

³³ <http://www.regiosuisse.ch/wissen/wirtschaft>; 04.04.2013.

lehen für Infrastrukturvorhaben für die Unternehmen einfacher, sich zu engagieren, da das Instrument den Unternehmen besser vertraut ist und als weniger aufwändig wahrgenommen wird als à-fonds-perdu-Vorhaben. Diese Einschätzung wird unterstützt durch die Analyse der CHMOS-Daten (vgl. Kapitel 2.2.1 sowie 2.2.2).

Während zwar mehrere Befragte das Zwischenfazit der Evaluation teilen, plädieren gleichzeitig mehrere Befragte dafür, dass weiterhin Anstrengungen unternommen werden, um die Unternehmen in die Umsetzung der NRP zu integrieren, und (noch) nicht von diesem Ziel abgerückt wird.

6.3.3 Kantonaler und regionaler Vollzug der NRP sowie Konsequenzen für den Bund

Die Konzeption der NRP bietet im Rahmen gewisser Grundsätze (vgl. Kapitel 1.1.2 sowie 1.1.3) den Kantonen die Möglichkeit, auf spezifische Herausforderungen der ländlichen und Berggebiete des Kantons einzugehen und die Regionalentwicklung auf die Bedürfnisse dieser Regionen auszurichten. Unterschiedliche Förderschwerpunkte und Ansatzpunkte zwischen den Kantonen im Vollzug der NRP sind daher nicht nur unvermeidlich, sondern auch gewollt. Dies führt aber auch dazu, dass nicht alle Projekte, die grundsätzlich den Förderkriterien der NRP entsprechen, auch in jedem Kanton effektiv gefördert werden können – dies ist abhängig vom Umsetzungsprogramm bzw. der Schwerpunktsetzung der Kantone. In der Praxis kann dies den Nachteil haben, dass die Initiierung von überkantonalen Vorhaben gegebenenfalls erschwert wird (vgl. Kapitel 5.1.3). Gleichzeitig stösst der zusätzliche kantonale abgesteckte Förderrahmen gemäss den interviewten Personen teilweise bei potenziellen Projektträgerschaften, Gemeinden und Regionen auf wenig Verständnis, insbesondere wenn die für die Umsetzung der NRP vorgesehenen Fördermittel nicht ausgeschöpft werden (analog dazu vgl. Kapitel 5.1.4). Zudem scheint gemäss den Aussagen aus den vertiefenden Gespräche bei den an der Umsetzung der NRP beteiligten Akteuren auf allen Umsetzungsebenen noch ein teilweise unterschiedliches Verständnis darüber zu bestehen, welche Vorhaben im Rahmen der NRP gefördert werden können und welche nicht. Dazu kommt die Schwierigkeit, dass punktuell Vorhaben gefördert werden, die nicht den NRP-Kriterien entsprechen (vgl. Kapitel 5.1.4).

Vereinzelt wurde daher in der schriftlichen Befragung sowie in den vertiefenden Interviews der Wunsch geäussert, das SECO möge in verstärktem Masse darauf hinarbeiten, dass die NRP in allen Kantonen gleich umgesetzt wird. Einzelne Befragte können sich vorstellen, dass das SECO im Rahmen der kantonalen Berichterstattung stärker darauf achten würde, ob Vorhaben gefördert wurden, die nicht NRP-konform sind.

Beinahe einhellig sind jedoch die in den vertiefenden Interviews befragten Personen der Ansicht, dass eine aktivere Rolle des SECO bei der Projektvergabe nicht sinnvoll ist; generell wird bezweifelt, dass das SECO nah genug an den kantonalen und regionalen Gegebenheiten wäre, um eine adäquate Projektauswahl treffen zu können. Relativ gross sind zudem die Vorbehalte der befragten Personen

gegen eine stärkere Regulierung der Umsetzung der NRP durch das SECO: Befürchtet wird insbesondere, dass sich mehr Regulierung hemmend auf die Kreativität und Innovation in der Regionalentwicklung auswirken würde; gemäss mehreren Befragten liegt ein erfolgsversprechender Handlungsansatz für die Entwicklung von ländlichen und Berggebieten jedoch insbesondere darin, experimentelle Ansätze ausprobieren zu können (vgl. dazu auch Kapitel 5.1.3 zu den konzeptionellen Vorprojekten). Der gegenwärtige grosse Spielraum, der das Bundesgesetz, aber auch das SECO den Kantonen in der Umsetzung der NRP gewährt, wird grossmehrheitlich von den Befragten als positiv herausgestrichen und sollte aus Sicht einer überwiegenden Mehrheit unbedingt beibehalten werden. Die NRP wird im Vergleich zu anderen Förderprogrammen des Bundes aber auch solchen auf europäischer Ebene als deutlich flexibler und offener wahrgenommen, was durchgehend von den Befragten als positiv wahrgenommen wird.

In vereinzelt Gesprächen wurde die These vorgebracht, dass die Wahrnehmung bzw. der Wunsch nach stärkerer Regulierung sich zwischen Kantonen bzw. Regionen unterscheiden, die nicht zum Fördergebiet des IHG gehört haben, und solchen, die bereits eine langjährige Tradition in der Regionalentwicklung im Rahmen des IHG aufweisen.

Auch die Zusammenarbeit mit dem Bund scheint in der Regel gut zu funktionieren (vgl. Kapitel 5.2.2). Verschiedene Reibungsflächen entstehen dadurch, dass es weiterhin gewisse Rollen- und Abgrenzungsfragen zu klären gibt; diese dürfen im Verlauf der weiteren Umsetzung eher zurückgehen. Die neue Aufgabenteilung in der Umsetzung der Regionalpolitik betrifft insbesondere auch die Regionen; aus den Expertengesprächen lässt sich schliessen, dass der im Rahmen der ‚alten‘ Regionalpolitik bestehende direkte Draht zum SECO für viele Regionen wichtig war und generell ein Bedürfnis besteht, dass ein gewisser, nicht-formalisierter Kontakt mit dem SECO auch im Rahmen der NRP bestehen bleibt.

6.4 Bilanz und Ausblick aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten

6.4.1 Gesamtbeurteilung der bisherigen Umsetzung der NRP

Gemäss Einschätzung der befragten Expertinnen und Experten hat sich die NRP grundsätzlich bewährt und der von ihr verfolgte Ansatz wird als richtig erachtet. Die NRP hat nach Ansicht der befragten Personen in den Regionen bereits viel Umbruch, Aufbruchsstimmung und Bewegung ausgelöst. Die Notwendigkeit eines solchen Instruments scheint zudem unbestritten zu sein, auch wenn sich einzelne Befragte dahingehend geäußert haben, dass die dafür zur Verfügung stehenden Mittel eher tief sind. Einzelne Befragte weisen darauf hin, dass es ein solches Instrument braucht einerseits als Signal an die ländlichen und Berggebiete, dass der Bund und die Kantone sich Gedanken darüber

machen, was mit diesen langfristig geschieht, sowie andererseits im Hinblick auf den Bevölkerungs- und Verkehrsdruck in den Agglomerationen.

Grundsätzlich wird von mehreren Gesprächspartnerinnen und –partnern betont, dass der Paradigmenwechsel noch nicht überall erfolgt ist und mehr Zeit braucht. Der im Gesetz sowie dem Konzept des MJP den Akteuren gewährte Handlungsspielraum wird als gross wahrgenommen und durchwegs geschätzt.

In den folgenden Bereichen besteht aus Sicht der Expertinnen und Experten im Hinblick auf die zukünftige Umsetzung der grösste Handlungsbedarf:

- Einheitliches Verständnis der NRP/des MJP; Kommunikation über die NRP
- Förderung von interkantonalen und grenzüberschreitenden Vorhaben
- Einbezug von Unternehmen
- NRP-Fördermittel als Anschubfinanzierung
- Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren
- Berichtswesen
- Abstimmung zwischen den Politiken im Rahmen von Ausrichtung 2
- Ausbau vs. Rückbau von regionsuisse in Ausrichtung 3
- Qualifizierung der Umsetzungsverantwortlichen der NRP; Wissensmanagement in den Kantonen und Regionen

6.4.2 Empfehlungen im Hinblick auf die zukünftige Umsetzung der NRP

Aus Sicht der interviewten Personen drängt sich daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch kein Handlungsbedarf in Bezug auf Anpassungen der Gesetzesgrundlage oder des Konzepts der NRP auf. Gleichzeitig ist es aus Sicht einzelner Befragter angezeigt, auf der kantonalen Umsetzungsebene thematisch besser zu fokussieren und sich stärker noch zu überlegen, was für die Regionen bzw. den Kanton sinnvoll ist.

Im Hinblick auf die weitere Umsetzung der NRP formulieren die befragten Personen folgende Empfehlungen:

- Interkantonale und grenzüberschreitende Vorhaben: Vereinfachungen, nicht vorher geplante interkantonale (oder grenzüberschreitende) Vorhaben auch nach abgeschlossener Programmvereinbarung noch fördern zu können; allenfalls die Möglichkeit bieten, überkantonale Programmvereinbarungen abzuschliessen. Die Möglichkeit, kantonale Vorhaben umzusetzen, sollte aber unbedingt beibehalten werden

- Vereinfachungen auf der administrativen Ebene (Berichtswesen) umsetzen; sowie Formulierung klarer Erwartungen des SECO an die Kantone bezüglich Inhalten und Form der Berichterstattung
- Auf eine einheitliche Lesart der Kantone der NRP/des MJP und eine bessere Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure hinarbeiten; in diesem Zusammenhang sollte sich das SECO insgesamt mehr einbringen mit dem Wissen über die Umsetzung der NRP, das beim SECO zusammenläuft (Projektdatenbank, Jahresberichte, etc.)
- Bessere Abstimmung zwischen den Politiken im Rahmen von Ausrichtung 2 anstreben
- regiosuisse weiter ausbauen; gleichzeitig wurde von anderen Befragten empfohlen das Budget von regiosuisse eher zu verkleinern und dessen Aufgaben stärker auf den thematischen Geltungsbereich der NRP zu fokussieren
- Die Qualifizierung der Umsetzungsverantwortlichen in verschiedenen Bereichen (Programmführung, Evaluation etc.) weiter vorantreiben
- Das Wissensmanagement in den Kantonen und Regionen besser verankern
- Die Kommunikation über die NRP gegen aussen intensivieren

6.5 Fazit

Aus Sicht der Evaluation fällt die Gesamtbilanz der NRP grundsätzlich positiv aus: Der Nutzen der NRP und der ihr zur Verfügung stehenden Förderinstrumente für die Regionalentwicklung in ländlichen Räumen und Berggebieten ist im Grossen und Ganzen unbestritten. Zu wichtigen Eckpfeilern der NRP – örtlicher Wirkungsbereich, Exportbasis-Ansatz, Förderschwerpunkte – finden zwar Diskussionen statt, sie werden aber in der Regel nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Die finanziellen Mittel, die zur Umsetzung des Mehrjahresprogramms 2008-15 zur Verfügung stehen, werden tendenziell den Erwartungen entsprechend ausgeschöpft. Die Projektförderung, die ‚bottom-up‘ durch die kantonalen NRP-Fachstellen erfolgt bewährt sich insgesamt, auch wenn insbesondere Abgrenzungsfragen zu Sektoralpolitiken und in den Bereichen überbetrieblich/einzelbetrieblich sowie vorwettbewerblich/wettbewerblich nicht von allen Kantonen gleich interpretiert und entschieden werden. Die Förderung von einzelnen Vorhaben, deren NRP-Konformität fraglich ist, ergibt sich gemäss den vorliegenden Informationen zu einem grossen Teil dadurch, dass die Anzahl und Qualität der Projektanträge teilweise noch mangelhaft ist.

Gleichzeitig deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass die NRP und der damit im Zusammenhang stehende Paradigmenwechsel noch nicht auf allen Umsetzungsebenen gleichermassen etabliert sind.

Das Zusammenspiel der drei Ausrichtungen lässt sich ebenfalls grundsätzlich als gut beurteilen, unter dem Vorbehalt, dass die Umsetzung von Ausrichtung 2 noch verhältnismässig wenig fortgeschritten ist.

Auch wenn bezüglich der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen an der Umsetzung der NPR beteiligten Akteure noch Optimierungspotenzial besteht und aufgrund der Ergebnisse der Evaluation davon ausgegangen werden kann, dass die Auseinandersetzung mit der neuen Rolle für den Bund wie auch die Kantone und Regionen noch nicht abgeschlossen ist, wird die neue Arbeitsteilung nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass sich einzelne kritische Rückmeldungen hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen insbesondere auf die Anfangsphase der Umsetzung des MJP bezogen haben, in der auch seitens des Bundes zuerst noch gewisse Fragen der Auslegung und Interpretation der gesetzlichen Grundlagen und des Bundesbeschlusses geklärt und konsolidiert werden mussten.

6.6 Empfehlungen

Die Evaluation wurde beauftragt, allfälligen Anpassungsbedarf auf Gesetzesstufe zu identifizieren, Empfehlungen zu verschiedenen Aspekten des Konzepts des Mehrjahresprogramms zu formulieren und auf Optimierungs- und Anpassungsbedarf im Hinblick auf das neue MJP hinzuweisen. Im Folgenden werden daher einzelne Aspekte der NRP sowie im Spezifischen des Mehrjahresprogramms 2008-15, die sich aus den Ergebnissen der Evaluation aufdrängen, separat diskutiert und Empfehlungen formuliert.

6.6.1 Konzeption der NRP

Die Konzeption der NRP hat sich gemäss Einschätzung der Evaluation bisher bewährt – aufgrund des noch nicht vollständig vollzogenen Paradigmenwechsels sind Anpassungen an der Konzeption daher gegenwärtig nicht angezeigt. Der Kommunikation über die NRP auf den verschiedenen Ebenen der Umsetzung der NRP kommt demgemäss weiterhin eine wichtige Bedeutung zu.

Örtlicher Wirkungsbereich

Während die bestehende Perimeterabgrenzung aus Sicht der Evaluation zwar berechtigte Fragen insbesondere bei den kantonalen Umsetzungsverantwortlichen aufwirft, was den Einschluss einzelner urbaner bzw. eher strukturstarker Gebiete (z.B. Montreux) bzw. den Ausschluss bestimmter Städte (z.B. Solothurn, Olten) gemäss Art. 1 Abs. 1 VRP angeht, dürfte gemäss unserer Einschätzung auf kantonaler und allenfalls regionaler Ebene aufgrund der bestehenden Ängste im Hinblick auf eine mögliche Konkurrenzsituation um NRP-Gelder mit grossen Agglomerationen eher bedingt Akzeptanz

für eine Ausweitung des Perimeters auf die gesamte Schweiz vorhanden sein. Darauf deuten auch zusätzliche kantonale Einschränkungen des NRP-Perimeters hin sowie eine tendenziell bei den befragten Personen und in den Rückmeldungen der schriftlichen Befragung wahrgenommenen Zurückhaltung, NRP-Gelder für Vorhaben in den regionalen Zentren, die aus Sicht des Bundes sogenannte Entwicklungsmotoren der Region darstellen, zu verwenden. Diese Empfehlung ist gerade auch im Zusammenhang mit der Empfehlung, den Kantonen weiterhin Freiräume bei der Umsetzung und bei der Interpretation der Förderungsvorgaben zu verstehen. So kann der bestehende Perimeter als institutionalisierte Beschränkung dazu dienen, die Freiräume bei der Vergabe durch die Kantone zu kanalisieren und so Mitnahmeeffekten vorzubeugen. Die bereits jetzt bestehende Möglichkeit, dass zusätzliche Gebiete in den NPR-Perimeter aufgenommen werden, sofern diese die in Art. 1 VRP festgehaltenen Bedingungen erfüllen, sollte beibehalten werden, damit die Nachteile der Perimeterabgrenzung fallweise behoben werden können.

6.6.1 Konzeption und Vollzug des Mehrjahresprogramms

Kantonaler Vollzug

Aus den Ergebnissen der Evaluation geht deutlich hervor, dass das dezentrale Setting mit einem grossen Handlungsspielraum für die Kantone und der Möglichkeit, eigene Schwerpunkte in der Umsetzung zu setzen, für die Kantone bzw. kantonalen Fachstellen zwar eine grosse Herausforderung ist und die Gefahr besteht, dass die kantonalen Fachstellen zum Spielball von lokalen bzw. politischen Interessen werden. Dennoch raten wir davon ab, den Vollzug stärker zu regulieren: Der grosszügige Spielraum in der Umsetzung der NRP, der den Kantonen gewährt wird, erweist sich als der Kreativität, Innovation und Experimentierfähigkeit zuträglich und kann letztlich dazu beitragen, ländliche Regionen und Berggebiete zu entwickeln. Hingegen ist es aus Sicht der Evaluation sinnvoll, die Möglichkeiten und Grenzen der NRP bzw. deren Überschreitung z.B. anhand von „good practices“ und „bad practices“ zu thematisieren und diskutieren – dies wird gemäss Einschätzung der Evaluation nicht abschliessend möglich sein, sondern Abgrenzungsfragen zu Sektoralpolitiken und Fragen zur NRP-Konformität von Vorhaben werden auch im weiteren Verlauf der Umsetzung der NRP thematisiert werden müssen; dies wird daher auch in Zukunft eine wichtige Aufgabe des SECO bleiben. Aus der Schwierigkeit, dass nicht alle NRP-konformen Vorhaben in allen Kantonen gefördert werden, was primär an der erwünschten individuellen kantonalen Schwerpunktsetzung liegt, leitet sich aus Sicht der Evaluation in erster Linie Handlungsbedarf an die kantonalen Fachstellen und nicht an das SECO im Hinblick auf die Kommunikation über die NRP und die jeweilige kantonale Umsetzung ab.

Exportbasis-Ansatz

Aus Sicht der Evaluation drängt sich keine grundsätzliche Abkehr vom Exportbasis-Ansatz auf. Seine eigentliche Wirksamkeit wurde im Rahmen dieser Untersuchung allerdings nicht untersucht. Allenfalls wäre aufgrund der teilweise beträchtlichen Grössenunterschiede der Gebietseinheiten (Regionen, Kantone), in denen der Ansatz zur Anwendung kommt, eine Ausweitung der Definition bei grossen Regionen, beispielsweise i.S.v Teilregionen, prüfenswert. Inwiefern die Förderung von Imports- substitutionen und residentieller Ökonomie einen Beitrag zur Zielerreichung der NRP leisten könnte, kann aus den im Rahmen der Evaluation vorliegenden Informationen nicht beurteilt werden.

Förderschwerpunkte

Die Wahl der Förderschwerpunkte wird aufgrund der Strukturbedingungen der NRP-Gebiete als sinnvoll beurteilt. Während es nachvollziehbar ist, dass beim Vollzug des MJP ein Schwergewicht an touristischen Vorhaben entstanden ist, ist es aus unserer Sicht dennoch angezeigt, das Ziel beizubehalten bzw. zu formulieren, dass der Anteil an Vorhaben im zweiten Bereich erster Priorität (Wissens- transfer in exportorientierten Wertschöpfungssystemen) sowie allenfalls weiterer Förderschwer- punkte erhöht wird. Die NRP läuft aus unserer Sicht sonst Gefahr, als zweites Tourismusprogramm wahrgenommen zu werden, was die Konzentration von Vorhaben im Tourismusbereich weiter ver- stärken würde. Dies kann im Verständnis der Evaluation nicht im Sinn einer Regionalpolitik sein.

Förderinstrumente

Das Instrumentarium hat sich gemäss den Ergebnissen der Evaluation grundsätzlich bewährt. Es soll- te aber aus unserer Sicht darauf hingearbeitet werden, dass vermehrt auch überkantonale oder grenzüberschreitende³⁴ Vorhaben umgesetzt werden, wo diese im Hinblick auf einen bestehenden funktionalen Wirtschaftsraum sinnvoll sind – aus Sicht der Evaluation besteht hier durchaus noch Potenzial. Dies auch mit Blick auf die kleineren Kantone, für die eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen bei der Umsetzung der NRP auch aus Ressourcengründen sinnvoll sein könnte. Kantonale Vorhaben dürften hingegen für die (lokale) Akzeptanz der NRP wichtig sein und insbesondere in Kan- tonen, in denen vergleichsweise grosse Gebiete Teil des NRP-Perimeters sind, durchaus Sinn machen. Es wäre aus unserer Sicht prüfenswert, ob ergänzend bzw. punktuell in Ersatz zu kantonalen Umset- zungsprogrammen auch überkantonale Umsetzungsprogramme ermöglicht oder gefördert werden könnten, und inwiefern allenfalls die Vorgaben des Bundes für die Förderung dieser Vorhaben ver- einfacht werden könnten. Zu diesem Zeitpunkt der Umsetzung der NRP sollte aus Sicht der Evaluati- on die Ermöglichung von kantonsgrenzenüberschreitenden Vorhaben und das Aufzeigen von Poten-

³⁴ Da INTERREG nicht Teil der vorliegenden Evaluation war, beziehen sich die Empfehlungen zu den grenzüberschreitenden Vorhaben auf Vorhaben ausserhalb von INTERREG.

zialen, aber auch möglichen Hindernissen (z.B. auf Ebene der kantonalen Umsetzungsprogramme) im Vordergrund stehen: Aufgrund des Umstands, dass sich die Umsetzung der NRP in vielen Kantonen und Regionen noch im Aufbau befindet und das Verständnis der NRP noch nicht auf allen Ebenen verankert ist, wird eher davon abgeraten, die Zusammenarbeit über kantonale Grenzen zu diesem Zeitpunkt seitens des SECO bereits zu stark zu forcieren. Grundsätzlich muss zudem an dieser Stelle festgehalten werden, dass die NRP alleine die Denkweise in kantonalen Grenzen gemäss Einschätzung der Evaluation nicht überwinden können.

Einbezug von Unternehmen

Mit dem Anspruch, den Einbezug von Unternehmen in die Umsetzung der NRP insbesondere via Projektträgerschaft zum Regelfall zu machen, setzt sich die NRP ein Ziel, das sie aus Sicht der Evaluation nicht erreichen kann. Zwar sollen Unternehmen aus unserer Sicht von der NRP profitieren, aus den Ergebnissen der vorliegenden Evaluation lässt sich aber schliessen, dass der Fokus auf Unternehmen insbesondere als Projektträger aufgrund der unterschiedlichen Prioritäten und Logiken sowie der überbetrieblichen und vorwettbewerblichen Ausrichtung der NRP nicht zielführend ist. Aus unserer Sicht sollte vielmehr darauf hingewirkt werden, dass der Nutzen der NRP für die Unternehmen diesen bekannt ist, dies aber via Kommunikation und allenfalls Labels, aber nicht primär durch das Anstreben einer Einbindung der Unternehmen in die Umsetzung der NRP.

Gleichzeitig scheinen jedoch Vorhaben mit Unternehmensbeteiligung tendenziell einen höheren Nutzen für diese aufzuweisen als Vorhaben, die ohne den Einbezug von Unternehmen aufgelegt und umgesetzt werden. Ein gangbarer Weg, dies zu erreichen, scheint der Beizug von Unternehmen als Projektpartner zu sein.

Wirtschaftliche Nachhaltigkeit

Aus Sicht der Evaluation bedarf die Überprüfung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der im Rahmen der NRP geförderten Vorhaben zur Erhebung valider Aussagen weiterer Untersuchungen zu einem späteren Zeitpunkt der Umsetzung der NRP. Eine solche Untersuchung sollte sinnvollerweise durch Ökonomen durchgeführt werden.

Wirkungsmessung

Die Wirkung der NRP auf Arbeitsplätze, Innovation und Wertschöpfung lässt sich nicht zuverlässig messen. Allfällige quantitative Angaben zu diesen Impact-Wirkungen sind bestenfalls exemplarische Grobschätzungen, von einer Validität dieser Messungen kann in der Regel nicht ausgegangen werden. Während zwar aufgrund der Ergebnisse der Evaluation davon ausgegangen werden kann, dass die NRP auch gewisse Wirkungen auf die Faktoren Arbeitsplätze, Innovation und Wertschöpfung hat,

sollte die NRP aus Sicht der Evaluation davon Abstand nehmen, diese Wirkungen zuverlässig messen zu wollen. Die Fokussierung auf diese Wirkungen wird dem Wirkungspotenzial der NRP nicht gerecht, das vielfältig, aber vielfach qualitativer Art ist – diese Wirkungen sollten daher bei der Erhebung der Wirkungen unbedingt auch berücksichtigt werden und bei der Beurteilung der Wirkungen der NRP im Vordergrund stehen. Die Standardisierung der Erhebung solcher qualitativer Wirkungen beispielsweise via CHMOS ist aus unserer Sicht jedoch nicht praktikabel – wie diese effizient erhoben werden können, müsste Gegenstand weiterer Abklärungen sein.

Literaturverzeichnis

- Abegg, Christoph Dr. und Mark Sturzenegger, Eric Zellweger, Jérôme Mabillard (2012): *Externe Evaluation Modellvorhaben „Synergien im ländlichen Raum“*. Zürich/Genf: Ernst Basler + Partner AG, evaluanda.
- Bundesrat (2005): *Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP)*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Bundesrat (2007): *Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung*. Bern
- Crevoisier, Olivier und Hugues Jeannerat, Roland Scherer, Kristina Zumbusch (2011): *Neue Regionalpolitik und privatwirtschaftliche Initiative*. Bern: SECO.
- Ecoplan, C.E.A.T., PLANVAL, seecon (2007): *Schlussevaluation Regio Plus. Evaluation der Wirkungen*. Bern.
- EFK (2012): *Umsetzung der Neuen Regionalpolitik in den Kantonen Bern, Jura und Wallis*. Bern: Eidgenössische Finanzkontrolle EFK.
- Egli, Regula (2011): *Zwischenbewertung Neue Regionalpolitik (NRP) des SECO. Standortbestimmung 2010 und Folgerungen für die Umsetzungsperiode 2012-2015*. Bern: SECO.
- Knoepfel, Peter und Corinne Larrue, Frédéric Varone, Sylvia Veit (2011): *Politikanalyse*. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Knoepfel, Peter, und Bussmann, Werner (1997): *Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt*, in: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich und Knoepfel, Peter (Hrsg.). *Einführung in die Politikevaluation*. Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn; 58-77.
- OECD (2011): *OECD Territorialexamen: Schweiz 2011*. OECD Publishing, http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorialexamen-schweiz-2011_9789264096868-de; 08.04.2013.
- regiosuisse (2013): *Wirkungsmessung NRP-Projekte 2012. Synthese der Wirkungsmessung*. Bern: regiosuisse. (unveröffentlicht)
- Von Stokar, Thomas und Anna Vettori, Remo Zandonella, Barbara Roth, Kristina Zumbusch, Alain Schoenenberger (2011): *Evaluation der Netzwerkstelle Regionalentwicklung regiosuisse*. St. Gallen/Genf/Zürich: Universität St. Gallen, Eco'Diagnostic, Infrac.
- Wolf, Jean-Pierre und Alexandre Boin, Tamara Isler (2010): *Nouvelle politique régionale, Gestion du savoir par regiosuisse. Evaluation intermédiaire*. Biel : KEK-CDC Consultants.
- SECO (2012): *Mehrjahresprogramm 2008-15 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik. Pflichtenheft der Evaluation 2012/13*. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.

Verzeichnis der rechtlichen Grundlagen

Bundesbeschluss zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) vom September 2007

Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006 (Stand am 1. Januar 2008); SR 901.0

Verordnung über Regionalpolitik (VRP) vom 28. November 2007 (Stand am 1. Januar 2008); SR 901.021

Anhang

Appendix A Liste der befragten Expertinnen und Experten

Daniel Wüthrich	Kanton Bern
Lorenzo Zanetti	Kanton Graubünden
Véronique Martrou	Kanton Waadt
Sebastian Bellwald	regiosuisse
Jürg Inderbitzin	HSLU
Rudolf Schiess	SECO
Regula Egli	SECO
Melchior Buchs	Konferenz der Regionen
Dominique Perruchoud	CimArk/The Ark

Appendix B Gesprächsleitfaden

Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen (Ausrichtung 1)

1. Das Kernstück der NRP sind die Förderinstrumente für Regionalentwicklung. Einige Förderinstrumente für die Regionalentwicklung werden vergleichsweise stark nachgefragt, andere hingegen eher schwach (z.B. kantonale Vorhaben vs. Darlehen, interkantonale Vorhaben); einige Förderinstrumente werden zudem von den kantonalen NRP-Fachstellen deutlich häufiger als nützlich beurteilt als andere (z.B. kantonale Vorhaben > überkantonale Vorhaben > Darlehen für Infrastrukturvorhaben sowie Finanzhilfen für Entwicklungsträger/ regionale Geschäftsstellen > grenzüberschreitende Vorhaben).
 - a. Wie interpretieren Sie diese Ergebnisse?
 - b. Entspricht die Gesamtheit dieser Instrumente gemäss Ihrer Einschätzung den regionalpolitischen Bedürfnissen? Inwiefern/gibt es Lücken?
 - c. Ist die Gesamtheit dieser Instrumente gemäss Ihrer Einschätzung zielführend, d.h. lassen sich mit diesen Instrumenten Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen (allen oder nur bestimmten?) stärken?
 - d. Gibt es allfällige Probleme? Inwiefern (Ausgestaltung/Konzeption, Anwendung, Wirkungen)? Lösungsansätze?
2. Gemäss kantonalen NRP-Fachstellen erschwert/verhindert die Heterogenität der Kantone überkantonale Projekte. Wie lässt sich unter diesen Umständen der Anteil der überkantonalen Projekte erhöhen?

3. Grenzüberschreitende Vorhaben, die nicht INTERREG-Projekte sind, werden von den kantonalen NRP-Fachstellen mehrheitlich als (eher) nicht nützlich beurteilt. Inwiefern gibt es einen Bedarf an Fördermitteln für solche Vorhaben? Hat dieses Förderinstrument Platz neben den INTERREG-Vorhaben/ist es sinnvoll?
4. Der Anteil konzeptioneller Vorprojekte an den geförderten NRP-Projekten ist mit durchschnittlich 40% relativ hoch: Was sind die Gründe dafür? Ist es sinnvoll, mit der NRP solche Vorhaben zu fördern? Inwiefern?
5. Bei einem gewissen Anteil der Projekte, die gefördert werden, ist die NRP-Konformität fraglich (z.B. einzelne Infrastrukturprojekte). Was sind die Gründe dafür, dass diese Projekte gefördert werden? Müsste das SECO stärker in die Auswahl der Projekte involviert sein? Inwiefern?
6. Der weitaus grösste Anteil der eingesetzten Mittel wird für Vorhaben im Bereich Tourismus verwendet. Mögliche Erklärungsansätze? Ist diese Schwerpunktsetzung aus Ihrer Sicht sinnvoll?
7. Unternehmen sollen als Projektträger oder –partner in die Umsetzung der NRP einbezogen werden – dies wird von den kantonalen NRP-Fachstellen mehrheitlich als wichtig, aber gleichzeitig als schwierig beurteilt. Mögliche Lösungsansätze?
8. Die auf die NRP-Mittel zurückführbaren Wirkungen der Projekte (Stärkung der Wettbewerbskraft, Generierung von regionaler Wertschöpfung, Schaffung/Erhaltung von Arbeitsplätzen) sind schwierig bis unmöglich zu messen. Was heisst das Ihrer Ansicht nach für die NRP bzw. die politische Legitimation der NRP (z.B. auch auf Kantonsebene)?
9. Die wirtschaftliche Nachhaltigkeit von bestimmten Vorhaben (Cluster, Netzwerke, Kompetenzzentren u.ä.) ist fraglich. Ist es Ihrer Ansicht nach sinnvoll, solche Vorhaben mit NRP-Fördermitteln zu fördern? Inwiefern?
10. Die Neuschaffung/Neuorganisation der Regionen ist gemäss den kantonalen NRP-Fachstellen in der Regel nicht auf die NRP zurückzuführen; die Regionalisierung nach Anforderungen des Regionalpolitik-Bundesgesetzes wird teilweise als schwierig wahrgenommen – ist die Regionalisierung, wie sie heute besteht, für die Umsetzung der NRP geeignet (z.B. was die Grösse der Regionen angeht) oder könnte/müsste diese noch optimiert werden?
11. NRP-Perimeter. Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen kantonalen NRP-Fachstellen:
 - a. Von der NRP profitieren schon heute übermässig die Zentren und nicht das Berggebiet bzw. potenzialarme Räume.
 - b. Es ist schwierig nachzuvollziehen, weshalb Städte wie Thun oder St. Gallen von der NRP profitieren können, aber nicht Städte wie Solothurn oder Olten.
12. Exportbasis-Ansatz. Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen kantonalen NRP-Fachstellen:
 - a. Der Exportbasis-Ansatz ist notwendig, um eine klare überregionale Ausrichtung der NRP (im Vergleich zur innerregionalen Umverteilung) sicherzustellen.
 - b. Der Exportbasis-Ansatz ist schwierig anwend- und überprüfbar, restriktiv.

Kooperation/Synergien zwischen Regionalpolitik und Sektoralpolitiken (Ausrichtung 2)

13. Wo stellen Sie Abgrenzungsprobleme mit anderen Sektoralpolitiken des Bundes (oder der Kantone) fest? Inwiefern?
14. Wo stellen Sie Koordinationsbestrebungen mit anderen Sektoralpolitiken des Bundes (oder der Kantone) fest? Inwiefern?

Wissenssystem (Ausrichtung 3)

15. Die Ausrichtung 3 besteht aus verschiedenen Elementen: regionsuisse, Forschungsvorhaben, CHMOS, Führungscockpit u.a. – Unterstützt die Ausrichtung 3 in dieser Ausgestaltung die Ausrichtung 1 gemäss Ihrer Einschätzung in angemessener Weise? Gibt es Verbesserungspotenzial? Inwiefern?

Gesamtbilanz

16. Hat sich die NRP insgesamt bisher bewährt? Inwiefern?
17. Wo gibt es Verbesserungsmöglichkeiten?

Was sind Ihre Empfehlungen im Hinblick auf die weitere Umsetzung der NRP?

Appendix C Schriftliche Befragung

Der Fragebogen der schriftlichen online-Befragung der kantonalen NRP-Fachstellen wird auf den folgenden Seiten aufgeführt.

Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008 - 2015 der NRP

Zur Teilnahme an der Befragung sind alle kantonalen NRP-Fachstellen bzw. –Verantwortliche eingeladen. Der Einfachheit halber wird im Fragebogen jedoch lediglich der Begriff NRP-Fachstelle verwendet.

Der Fragebogen umfasst folgende Themen:

- Projektförderung im Rahmen der NRP
- Einbezug von Unternehmen in die Umsetzung der NRP
- Regionen und Regionalisierung
- Örtlicher Wirkungsbereich der NRP
- Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren
- Effizienz der Umsetzung der NRP

Die Fragen beziehen sich ausschliesslich auf die NRP ohne INTERREG. Zu INTERREG findet eine separate Evaluation statt.

Die Antworten werden für die Auswertung der Befragung anonymisiert.

Der Fragebogen ist relativ umfangreich. Eine Anleitung, wie Sie den Fragebogen in mehreren Etappen ausfüllen können, finden Sie nachfolgend.

NAVIGATION IM FRAGEBOGEN:

1. Benützen Sie zum Wechseln der Seiten nur die im Fragebogen-Formular vorgesehen Felder ("Antworten speichern und weiter", "Zurück") und nicht die Navigations-Buttons Ihres Internet-Browsers.
2. Wenn Sie mit dem Ausfüllen fertig sind, klicken Sie am Ende des Fragebogens auf die Schaltfläche "Antworten abschicken".

ACHTUNG: Sie können nach dem Abschicken Ihre Antworten nicht mehr ändern.

AUSFÜLLEN IN MEHREREN ETAPPEN:

1. Wenn Sie den Fragebogen in mehreren Etappen ausfüllen, müssen Sie dies vom gleichen PC aus tun. Von einem anderen PC aus können Sie nicht auf Ihren bereits teilweise ausgefüllten Fragebogen zugreifen.
2. Es werden nur komplett ausgefüllte Seiten gespeichert. Sie schliessen eine Seite ab, indem sie unten auf das Feld "Antworten speichern und weiter" klicken. Wenn Sie danach das Ausfüllen unterbrechen wollen, klicken sie auf der nächsten Seite oben rechts auf das Feld "Aussteigen und später weitermachen".

ACHTUNG: Ihr Internet-Browser muss für das Ausfüllen in mehreren Etappen COOKIES AKZEPTIEREN und darf diese beim Schliessen des Browsers nicht löschen. Dies entspricht bei gängigen Browsern den automatischen Voreinstellungen.

1. Bitte geben Sie an, für welchen Kanton Sie den Fragebogen ausfüllen:

Kanton

..

2. Bitte geben Sie an, wie viele Stellenprozente Ihre NRP-Fachstelle (durchschnittlich) für die Umsetzung der NRP einsetzt.

Falls Ihre Fachstelle auch für die Umsetzung von INTERREG zuständig ist, geben Sie bitte einen allenfalls geschätzten Wert für die Umsetzung der NRP ohne INTERREG an.

Stellenprozent

Projektförderung im Rahmen der NRP

Mit den Finanzhilfen und Darlehen der NRP sollen Projekte gefördert werden, die auf Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sind (Art. 4, 6 und 7 Regionalpolitik-BG).

3. Wie hoch ist die Anzahl der in Ihrem Kanton zur Beurteilung eingereichten Projektanträge im Vergleich zu Ihren Erwartungen?

	Tief	Eher tief	Entspricht den Erwartungen	Eher hoch	Hoch
Kantonale Vorhaben gemäss Art. 4	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Überkantonale Vorhaben gemäss Art. 4	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grenzüberschreitende Vorhaben gemäss Art. 6 (ohne INTERREG)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Infrastrukturvorhaben gemäss Art. 7	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

4. Worin liegen die Gründe für Ihre Einschätzung?

5. Falls die Anzahl der in Ihrem Kanton zur Beurteilung eingereichten Projektanträge im Vergleich zu Ihren Erwartungen (eher) tief ist, wurden in Ihrem Kanton Massnahmen getroffen, um die Anzahl der eingereichten Projektanträge zu erhöhen?

Ja

Nein

6. Wenn ja, was für Massnahmen?

Projektförderung im Rahmen der NRP

7. Wie beurteilen Sie die inhaltliche Qualität der zur Beurteilung eingereichten Projekte hinsichtlich der Zielsetzungen der NRP?

	Schlecht	Eher schlecht	Eher gut	Gut
Kantonale Vorhaben gemäss Art. 4	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Überkantonale Vorhaben gemäss Art. 4	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grenzüberschreitende Vorhaben gemäss Art. 6 (ohne INTERREG)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Infrastrukturvorhaben gemäss Art. 7	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8. Worin liegen die Gründe für Ihre Einschätzung?

9. Wurden in Ihrem Kanton Massnahmen getroffen, um die Qualität der eingereichten Projekte sicherzustellen/zu verbessern?

- Ja
- Nein

10. Wenn ja, was für Massnahmen?

Projektförderung im Rahmen der NRP

11. Im Rahmen der NRP können Finanzhilfen an Initiativen, Programme und Projekte gewährt werden, die die in Art. 4 Abs. 1 Regionalpolitik-BG aufgeführten Ansätze verfolgen (die Vorhaben können jeweils mehrere Ansätze verfolgen).

Bitte geben Sie an, wie gross der Anteil der bisher in Ihrem Kanton im Rahmen der NRP geförderten Vorhaben ist, der gemäss Ihrer Einschätzung den jeweiligen Ansatz verfolgt (Angaben in Prozent):

Förderung des unternehmerischen Denken und Handelns in der Region	<input type="text"/>
Stärkung der Innovationsfähigkeit der Region	<input type="text"/>
Ausschöpfung der regionalen Potenziale	<input type="text"/>
Aufbau von Wertschöpfungssystemen	<input type="text"/>
Förderung der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Institutionen	<input type="text"/>
Förderung der Zusammenarbeit unter den Regionen	<input type="text"/>
Förderung der Zusammenarbeit der Regionen mit den Agglomerationen	<input type="text"/>
Keiner dieser Ansätze	<input type="text"/>

12. Bestehen gemäss Ihrer Einschätzung Schwierigkeiten bezüglich der Ausrichtung von Projekten auf diese Ansätze?

- Ja
 Nein

13. Falls ja, worin bestehen diese?

Projektförderung im Rahmen der NRP

14. Das Hauptkriterium für die Auswahl von Projekten ist gemäss der Botschaft zum Mehrjahresprogramm 2008-2015 zur Umsetzung der NRP der Exportbasis-Ansatz. Ist dieser gemäss Ihrer Einschätzung als Hauptauswahlkriterium für Projekte im Rahmen der NRP zweckmässig?

- Nicht zweckmässig
- Eher nicht zweckmässig
- Eher zweckmässig
- Zweckmässig

15. Worin liegen gemäss Ihrer Einschätzung die Vor- und Nachteile dieses Ansatzes?

Vorteile

Nachteile

Projektförderung im Rahmen der NRP

16. Wenn Sie die Projekte, die bisher in Ihrem Kanton im Rahmen der NRP gefördert wurden, in konzeptionelle Vorprojekte und Umsetzungsprojekte aufteilen, welchen Anteil haben die konzeptionellen Vorprojekte gemäss Ihrer Einschätzung an den Projekten insgesamt? (Angabe in Prozent)

Anteil

17. Hat sich der Anteil der konzeptionellen Vorprojekte im Laufe der Umsetzung der NRP verändert? In welche Richtung?

- Anteil ist gleich geblieben
- Anteil ist grösser geworden
- Anteil ist kleiner geworden

Projektförderung im Rahmen der NRP

Innerkantonale Projekte machen mit 49% den grössten Anteil an den zwischen 2008 – 2012 geförderten NRP-Projekten aus, während interkantonale Projekte lediglich rund 7% aller bisher geförderten Projekte ausmachen.

18. Worin liegen gemäss Ihrer Einschätzung die Gründe für den vergleichsweise tiefen Anteil interkantonomer Projekte?

Projektförderung im Rahmen der NRP

Die NRP-Projekte sollen Kriterien der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit berücksichtigen (Botschaft über die Neue Regionalpolitik 2005).

19. Wie/mit welchen Instrumenten wird in Ihrem Kanton die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit des Umsetzungsprogramms überprüft?

20. Wie/mit welchen Instrumenten wird in Ihrem Kanton die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit der NRP-Projekte überprüft?

21. Findet im Rahmen der Umsetzung der NRP eine Zusammenarbeit mit der Fachstelle oder dem Verantwortlichen bzw. der Verantwortlichen für nachhaltige Entwicklung – falls in Ihrem Kanton vorhanden – statt?

- Immer
- Fallweise
- Nein

22. Falls immer/fallweise, wie sieht diese Zusammenarbeit aus?

23. Falls nein, weshalb nicht?

24. Wenn Sie die Gesamtheit der bisher in Ihrem Kanton im Rahmen der NRP geförderten Projekte betrachten, wie gross schätzen Sie deren wirtschaftliche Nachhaltigkeit insgesamt ein?

- Tief
- Eher tief
- Eher hoch
- Hoch

25. Worin liegen die Gründe für Ihre Einschätzung?

Projektförderung im Rahmen der NRP

26. Die Umsetzung der Ausrichtung 1 der NRP erfolgt mittels Finanzhilfen für Projekte und Entwicklungsträger/regionale Geschäftsstellen sowie mittels Darlehen für Infrastrukturvorhaben (Art. 4, 5, 6 und 7 Regionalpolitik-BG).

Wie nützlich sind diese Förderinstrumente gemäss Ihrer Einschätzung für die Regionalentwicklung in Ihrem Kanton?

	Nicht nützlich	Eher nicht nützlich	Eher nützlich	Nützlich
Finanzhilfen für kantonale Projekte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Finanzhilfen für überkantonale Projekte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Finanzhilfen für grenzüberschreitende Vorhaben (ohne INTERREG)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Finanzhilfen für Entwicklungsträger/regionale Geschäftsstellen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Darlehen für Infrastrukturvorhaben	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

27. Erläutern Sie bitte die Gründe für Ihre Einschätzung:

Einbezug von Unternehmen in die Umsetzung der NRP

Eine Studie zum Thema NRP und privatwirtschaftliche Initiative hat aufgezeigt, dass privatwirtschaftliche Unternehmen in maximal einem Viertel der im Zeitraum zwischen 2008 – 2010 geförderten Projekte als Projektträger oder Projektpartner beteiligt waren (Crevoisier et al. 2011: Neue Regionalpolitik und privatwirtschaftliche Initiative).

28. Wie wichtig ist es gemäss Ihrer Einschätzung für die Umsetzung der NRP, Unternehmen als Projektträger oder Projektpartner einzubeziehen?

- Nicht wichtig
- Eher nicht wichtig
- Eher wichtig
- Wichtig

29. Worin liegen die Gründe für Ihre Einschätzung?

30. Ist es gemäss Ihrer Einschätzung schwierig, Unternehmen in die Umsetzung der NRP einzubeziehen?

- Nicht schwierig
- Eher nicht schwierig
- Eher schwierig
- Schwierig

31. Worin liegen die Gründe für Ihre Einschätzung?

32. Gibt es in Ihrem Kanton Massnahmen, um den Einbezug von privatwirtschaftlichen Unternehmen in die Umsetzung der NRP zu fördern?

- Ja
- Nein

33. Falls ja, bitte beschreiben Sie diese kurz:

Regionen und Regionalisierung

Regionalmanagements im Rahmen der NRP sind Organisationen, die die Entwicklung einer Region im Auftrag einer Trägerschaft (z.B. Kanton, Gemeindeverbände, Regionalkonferenz) fördern. Dabei kann es sich beispielsweise um eine dazu mandatierte Firma oder eine in die Verwaltung eingebundene Einheit handeln.

34. Fördert Ihr Kanton Regionalmanagements mit Mitteln der NRP?

Ja

Nein

35. Was sind die Gründe dafür?

Regionen und Regionalisierung

Ansprechpartner des Bundes bei der Umsetzung der NRP sind die Kantone. Nichtsdestotrotz anerkennt der Bund, dass Regionen bei der Umsetzung der NRP eine wichtige Rolle spielen können (Art. 2 Regionalpolitik-BG; Botschaft über die Neue Regionalpolitik, 2005)

36. Bestehen in Ihrem Kanton gegenwärtig Regionen für die Umsetzung der NRP?

Ja

Nein

Regionen und Regionalisierung

37. Wie viele?

Subkantonale Regionen (Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden des gleichen Kantons)

Überkantonale Regionen (Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden verschiedener Kantone)

Grenzüberschreitende Regionen ohne INTERREG (Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden über die Landesgrenzen hinaus)

Regionen und Regionalisierung

38. Wurden diese ganz oder teilweise im Rahmen der Umsetzung der NRP geschaffen?

	Ja	Nein
Subkantonale Regionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Überkantonale Regionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grenzüberschreitende Regionen ohne INTERREG	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Regionen und Regionalisierung

39. Bringen Sie bitte die folgenden Kriterien A-D (vgl. Art. 3, Abs. 2 Regionalpolitik-BG) nach ihrer Wichtigkeit für die Schaffung oder für die Beibehaltung bestehender Regionen in eine Rangfolge.

Verwenden Sie dazu die Zahlen 1 bis 4, wobei 1 das wichtigste Kriterium und 4 das unwichtigste Kriterium bezeichnet.

	Subkantonale Regionen	Überkantonale Regionen	Grenzüberschreitende Regionen
A Geographische Verbundenheit	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
B Wirtschaftliche Funktionalität	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
C Institutionelle Grenzen	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
D Ähnliche Herausforderungen/gemeinsame Aufgabenlösung	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

40. Andere wichtige Kriterien:

Regionen und Regionalisierung

41. Bitte beschreiben Sie kurz die Aufgaben der Regionen in der Umsetzung der NRP in Ihrem Kanton:

Regionen und Regionalisierung

Bei den Regionen im Sinne des Regionalpolitik-BG (Art. 3) soll die geographische Verbundenheit, wirtschaftliche Funktionalität und die gemeinsame Aufgabenlösung im Vordergrund stehen. Dies führt zu räumlichen Einheiten, die sich aus mehreren Kantonen, Gemeinden und regionalen Zentren zusammensetzen können und nicht zwingend deckungsgleich mit territorialen und institutionellen Grenzen sind.

42. Bestehen gemäss Ihrer Einschätzung Schwierigkeiten, diesen Anforderungen bei der Regionalisierung gerecht zu werden?

Ja

Nein

43. Falls ja, welche?

Örtlicher Wirkungsbereich der NRP

Der örtliche Wirkungsbereich der NRP umfasst in Bezug auf Art. 4 und 7 Regionalpolitik-BG die Berggebiete sowie den weiteren ländlichen Raum. Ausgeschlossen davon sind die fünf grössten Schweizer Agglomerationen sowie einzelne urbane Kantone; diese bzw. Teile davon können auf Antrag in den örtlichen Wirkungsbereich aufgenommen werden (Art. 1 VRP).

44. Ist diese grundsätzliche Definition des örtlichen Wirkungsbereichs gemäss Ihrer Einschätzung zweckmässig?

- Nicht zweckmässig
- Eher nicht zweckmässig
- Eher zweckmässig
- Zweckmässig

45. Bitte beschreiben Sie kurz die Gründe für Ihre Einschätzung:

Zusammenarbeit zwischen NRP-Fachstelle und verschiedenen Akteuren im Rahmen...

46. Bitte beurteilen Sie die Intensität der Zusammenarbeit bei der Umsetzung der NRP zwischen Ihrer NRP-Fachstelle und den folgenden Akteuren:

	Nicht intensiv	Eher nicht intensiv	Eher intensiv	Intensiv
Andere Verwaltungseinheiten des Kantons	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gemeinden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verbände, Vereine, Interessengruppen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Unternehmen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bildungs- und Forschungseinrichtungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Regionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere Kantone	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Akteure im Ausland	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Regionen

Die operative Umsetzung der NRP erfolgt gemäss der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) durch die Kantone. Die Kantone sind die zentralen Ansprechpartner des Bundes und stellen zudem die Zusammenarbeit mit den subkantonalen und regionalen Einheiten sicher (Botschaft über die Neue Regionalpolitik, 2005).

47. Ist diese Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gemäss Ihrer Einschätzung zweckmässig?

- Nicht zweckmässig
- Eher nicht zweckmässig
- Eher zweckmässig
- Zweckmässig

48. Wo sehen Sie Verbesserungspotenzial?

Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Regionen

49. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit dem SECO insgesamt?

- Schlecht
- Eher schlecht
- Eher gut
- Gut

50. Wo sehen Sie Verbesserungspotenzial?

Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Regionen

51. Die Kantone sind für den Erfolg der NRP zentral. Wo sehen Sie in Ihrem Kanton hinsichtlich der Umsetzung der NRP Optimierungspotenzial?

Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Regionen

52. Ist die Fachstellenkonferenz gemäss Ihrer Einschätzung geeignet, um eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem SECO sicherzustellen?

- Nicht geeignet
- Eher nicht geeignet
- Eher geeignet
- Geeignet

53. Wo sehen Sie Verbesserungspotenzial?

Effizienz der Umsetzung der NRP

54. Generell betrachtet: Ist die Umsetzung der NRP im Vergleich zur Anfangsphase nach ihrer Einführung 2008 gemäss Ihrer Einschätzung effizienter geworden?

- Nicht effizienter
- Eher nicht effizienter
- Eher effizienter
- Effizienter

55. Wo sehen Sie Verbesserungspotenzial?

Weitere Bemerkungen

56. Bitte verwenden Sie das nachstehende Textfeld, um allfällige weitere Bemerkungen anzubringen: