

Europa

Europe

Europa



Schweiz und EU: Wachsende Übereinstimmung in der Regionalpolitik

seit dem Beginn vor 25 Jahren beteiligt sich die Schweiz an den Programmen der EU zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit, die mittlerweile zu einem wichtigen Teil der Regionalpolitik geworden sind. Für die laufende Förderperiode von Interreg V 2014–2020 hat die EU den Fokus stärker auf Wirtschaftswachstum gelegt. Inhaltlich bedeutet dies eine klare Annäherung an die neue Regionalpolitik (NRP) der Schweiz. Diese nimmt nun ihrerseits Anpassungen vor, die die Zusammenarbeit in den gemeinsamen Programmen und Projekten erleichtern und stärken sollen. PIRMIN SCHILLIGER — LUZERN

Im Rahmen ihrer Regionalpolitik lancierte die Europäische Kommission Anfang der 1990er-Jahre das grenzüberschreitende Förderinstrument Interreg. 2002 kamen mit URBACT und ESPON zwei weitere Programme zur Stärkung der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ) hinzu. In den vier bislang abgewickelten Förderperioden sind europaweit Tausende von Projekten unterstützt worden. Die ETZ-Programme dienen wie die gesamte EU-Regionalpolitik der Entwicklung der heute 276 EU-Regionen und der Festigung des Zusammenhalts innerhalb der inzwischen 28 Mitglieder umfassenden Staatengemeinschaft.

Interreg – ein Pfeiler der NRP

Die Schweiz beteiligt sich seit 1992 an Interreg, in den Anfangsjahren unterstützt von einzelnen Kantonen, seit 1995 auch vom Bund. Das Engagement basiert auf der Maxime, dass ein gutes Verhältnis zu den Nachbarstaaten und Europa für die Schweiz von zentraler Bedeutung ist und sich Herausforderungen gemeinsam oft effizienter bewältigen lassen. Entsprechend stehen Möglichkeiten zur Kooperation und Zusammenarbeit auf der aussenpolitischen Prioritätenliste weit oben. Im Laufe der Jahre ist die Schweizer Beteiligung an den ETZ-Programmen stetig gewachsen. Seit 2008 erfolgt sie im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP). «Die Interreg-Projekte sind mittlerweile zu einem wichtigen Pfeiler der NRP geworden», erklärt Sabine Kollbrunner, Ressort Regional- und Raumordnungspolitik der Direktion für Standortförderung beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).

Allein in der Programmperiode 2007–2013 beteiligten sich Schweizer Projektpartner an über 450 ETZ-Projekten. Der Bund und die Kantone stellten dafür Mittel in der Höhe von schätzungsweise rund 100 Millionen Franken zur Verfügung. Die für die Umsetzung der ETZ-Projekte Verantwortlichen – die Kantone, das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das SECO – bewerten die Teilnahme an der ETZ heute grundsätzlich positiv. Zu einem ähnlichen Urteil gelangte eine externe Evaluation, die das Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen und ecopo (Conseil en économie politique et régionale) 2012 durchführten. Die Evaluatoren betonten, dass die Teilnahme an den ETZ-Programmen zu einem bedeutenden Teil der Schweizer Regionalpolitik geworden sei. Vielen Projekten erteilten sie sehr gute Noten. Allerdings diagnostizierten sie auch Abstimmungsprobleme zwischen der Schweiz und der EU, was auch von der Europäischen Kommission beanstandet wurde. Diese betrafen unter anderem den Kalender mit unterschiedlich langen und nicht aufeinander abgestimmten Förderperioden, die thematische Ausrichtung und die unterschiedlich hohen Budgets. Trotz dieser Divergenzen empfahlen aber die Evaluatoren dem Bund, an den ETZ-Programmen festzuhalten und die Schweizer Beteiligung weiterhin über die NRP abzuwickeln. Allerdings sollten Bund und Kantone Anpassungen im Hinblick auf eine bessere Koordination mit der EU vornehmen. Verbesserungspotenzial



orteten die Evaluatoren überdies bei der Feinabstimmung in der Schweiz, etwa zwischen dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem SECO und bei der Einbindung der Interreg-Verantwortlichen in NRP-Gremien.

siebenjahresrhythmus und mehr mittel

Die Vorschläge der Evaluatoren sind in der NRP auf fruchtbaren Boden gefallen. Einige sind bereits umgesetzt und in die vom Bundesrat im Februar 2015 verabschiedete Botschaft über die Standortförderung 2016–2019 eingeflossen. Mit ihr werden definitiv die Weichen gestellt für die Schweizer Teilnahme an der schon laufenden Programmperiode 2014–2020 für Interreg, ESPON und URBACT. Das NRP-Mehrjahresprogramm sowie die notwendigen Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung sind vom Parlament noch zu verabschieden. Für Interreg nimmt der Bundesrat einen Taktwechsel vor: Auf nationaler Ebene wird die Schweiz zwar an ihrem über vier beziehungsweise acht Jahre laufenden, an der Legislaturperiode orientierten NRP-Kalender festhalten. Ihren Interreg-Kalender passt sie aber dem siebenjährigen EU-Rhythmus an. «Wir sind daran, mit den Kantonen entsprechende Interreg-Programmvereinbarungen zu erarbeiten. Auf der finanziellen Ebene stellt dies den Bund vor keine grösseren Probleme,



f SYNTHÈSE

Suisse et UE: convergence en matière de politique régionale

La Suisse participe depuis environ 25 ans aux programmes de coopération transfrontalière de l'UE. Sa participation a constamment augmenté au cours des années. Depuis 2008, elle s'inscrit dans le cadre de la Nouvelle politique régionale (NPR). La participation de la Suisse à Interreg, à URBACT et à ESPON est maintenant devenue un pilier important de sa politique régionale. Au cours de la seule période de programmation 2007-2013, des partenaires suisses ont participé à plus de 450 projets.

Les responsables de la mise en œuvre, les cantons, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), font aujourd'hui une évaluation fondamentalement positive de la participation à la Coopération territoriale européenne (CTE). Il est donc prévu de continuer à promouvoir la coopération entre la Suisse et l'UE en matière de politique régionale.

Pour la période de promotion 2014-2020, l'UE a apporté un changement important au paradigme de sa politique régionale. L'approche, jusqu'à présent axée sur la redistribution et la péréquation, est maintenant plus orientée vers la croissance économique et les changements structurels. Avec ce changement de paradigme, la conception fondamentale de la

politique régionale de l'UE s'est rapprochée de celle de la NPR. « Les programmes CTE et les projets NPR poursuivent aujourd'hui des objectifs comparables et misent sur des stratégies analogues », explique Sabine Kollbrunner du SECO. La convergence méthodologique est également plus grande : l'UE insiste aussi sur la définition d'objectifs transparents, axés sur des résultats et clairement mesurables. Des différences subsistent néanmoins malgré les points communs : c'est ainsi que la politique régionale de l'UE continue d'assurer des tâches de péréquation, que la Suisse couvre en grande partie par d'autres politiques sectorielles : péréquation financière, agriculture, service public, etc.

La Suisse procède à quelques adaptations afin de faciliter et de renforcer à l'avenir la coopération au sein des programmes communs. L'une de ces adaptations est le changement de rythme. Au niveau national, la Suisse restera certes attachée à son calendrier NPR calqué sur les législatures, avec des périodes de quatre ou huit ans. Mais elle adapte son calendrier Interreg au rythme septennal de l'UE. En outre, la Confédération a augmenté les fonds alloués à la participation à Interreg, à ESPON et à URBACT d'environ un quart par rapport à la dernière période de promotion, au montant de 50 à 60 millions de francs. Les cantons ont également passablement augmenté leurs fonds. \\\

www.interreg.ch

i SINTESI

Svizzera e UE: politiche regionali sempre più vicine

Da circa 25 anni la Svizzera partecipa ai programmi dell'UE per la cooperazione transfrontaliera, un impegno cresciuto costantemente nel corso del tempo e che nel 2008 è diventato parte integrante della Nuova politica regionale (NPR). Oggi la partecipazione della Svizzera a Interreg, URBACT e ESPON

è un pilastro importante della politica regionale, tanto che solo nel periodo 2007-2013 i partner svizzeri hanno aderito a oltre 450 progetti. La partecipazione alla Cooperazione territoriale europea (CTE) è giudicata positivamente dai responsabili, ossia i Cantoni, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO). La collaborazione tra la Svizzera e l'UE in materia di politica regionale verrà quindi portata avanti anche in futuro.

Per il periodo 2014-2020, l'UE ha introdotto un importante cambiamento di paradigma nella propria politica regionale. L'approccio finora improntato alla redistribuzione e alla compensazione è stato sostituito da una maggiore focalizzazione sulla crescita economica e sul cambiamento strutturale. Con questo riorientamento la politica regionale dell'UE si è avvicinata concettualmente alla NPR. « I programmi CTE e i progetti NPR perseguono oggi gli stessi obiettivi attuando strategie simili », precisa Sabine Kollbrunner del SECO. Questo ha inoltre portato maggiore coerenza sul piano metodologico, visto che anche l'UE riconosce la necessità di obiettivi trasparenti, orientati ai risultati e chiaramente misurabili. Nonostante i molti punti comuni, i due sistemi mantengono alcune differenze: la politica regionale dell'UE continua ad occuparsi di compiti di compensazione che in Svizzera sono assicurati in ampia misura da altre politiche settoriali – perequazione finanziaria, agricoltura, servizio pubblico ecc.

La Svizzera ha apportato alcuni correttivi volti ad agevolare o a rafforzare la collaborazione futura nei programmi comuni, tra i quali il cambiamento del ritmo di programmazione. A livello nazionale, la Svizzera si attiene al proprio calendario NPR articolato su quattro, rispettivamente otto anni, in base al periodo di legislatura, ma adegua l'agenda Interreg al ritmo settennale dell'UE. Rispetto al periodo precedente, la Confederazione ha inoltre aumentato di circa un quarto i mezzi per la partecipazione a Interreg, ESPON e URBACT, portandoli da 50 a 60 milioni di franchi. Anche i Cantoni hanno aumentato i loro contributi. \\\

www.interreg.ch

da die Beiträge aus dem unbefristeten Fonds entrichtet werden», so Sabine Kollbrunner. Seit Sommer 2014 bereits unterzeichnet ist die Zusammenarbeitsvereinbarung für Interreg B, URBACT und ESPON zwischen dem SECO und dem ARE. Kurz vor dem Abschluss stehen auch die Vereinbarungen für die Interreg-A-Programme zwischen dem SECO und den für die Durchführung verantwortlichen Kantonen. Eine Ausnahme bildet das Programm «Italien-Schweiz», bei dem es zu Verzögerungen kam.

Im Vergleich zur letzten Förderperiode hat der Bund die Mittel für die Teilnahme an Interreg, ESPON und URBACT um rund einen Viertel auf 50 bis 60 Millionen Franken aufgestockt. Die Kantone haben ähnliche Erhöhungen vorgenommen. «Das grössere Budget erlaubt es den Schweizern, künftig finanziell als wichtige Partner aufzutreten», betont Sabine Kollbrunner. Dies war in der Vergangenheit häufig nicht der Fall, denn die von der EU für die einzelnen Programme gesprochenen Beiträge lagen jeweils deutlich über den von der Schweiz zur Verfügung gestellten Summen. Zudem werden Interreg-Projekte in der neuen Förderperiode stärker auf klare Ziele ausgerichtet, wobei nun in der Schweiz die Kantone in der Pflicht sind. «Sie müssen für die NRP-Programme und damit auch für die Interreg-Programme Wirkungsmodelle ausarbeiten, in denen die wirtschaftsrelevanten Ziele genauer definiert sind und festgehalten wird, mit welchen Mitteln diese zu erreichen sind», hält Sabine Kollbrunner fest.

Paradigmenwechsel der EU

Die EU ihrerseits hat für die Förderperiode 2014–2020 einen wichtigen Paradigmenwechsel in ihrer Regionalpolitik vorgenommen. Der bisherige, stark auf Umverteilung und Ausgleich fokussierte Ansatz wird nun stärker auf ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum ausgerichtet. Dazu setzt die EU ihre Mittel gezielt in elf Kernthemen ein. Forschung, Entwicklung und Innovation, Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU und eine CO₂-arme Wirtschaft geniessen dabei höchste Priorität. Das strategische Ziel lautet, die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen auf der Basis von Bildung und Wissen insgesamt zu verbessern, Arbeitsplätze zu schaffen, die Lebensqualität und den Wohlstand zu erhöhen und den Klimawandel zu bekämpfen. Im Zeitraum 2014–2020 stehen für die 80 ETZ-Programme rund 8,9 Milliarden Euro aus dem 325-Milliarden-Budget der EU-Regionalpolitik zur Verfügung.

Durch diesen Paradigmenwechsel hat sich die EU-Regionalpolitik in ihrem Grundverständnis der NRP angenähert. «Die ETZ-Programme und die NRP-Projekte verfolgen heute vergleichbare Ziele und setzen dabei auf ähnliche Strategien», verdeutlicht Sabine Kollbrunner. Mehr Übereinstimmung herrscht nun auch in methodischer Hinsicht: Auch die EU betont die Festlegung transparenter, ergebnisorientierter und klar messbarer Ziele. Trotz der Gemeinsamkeiten bestehen aber auch Unterschiede fort: So nimmt die Regionalpolitik in der EU weiterhin auch ausgleichende Aufgaben wahr, die in der Schweiz weitgehend über andere Sektoralpolitiken – Finanzausgleich, Landwirtschaft, Service public usw. – abgedeckt werden. Eine Herausforderung in der internationalen Zusammenarbeit bleiben die unterschiedlichen Staatsstrukturen. «Mit Deutschland und Österreich lässt sich aufgrund der ähnlicheren politischen Systeme in den Grenzregionen oft einfacher und direkter kooperieren als etwa mit Italien und Frankreich, wo der Staat zentralistischer organisiert ist und viele Prozesse über Rom oder Paris laufen», gibt Sabine Kollbrunner zu bedenken. \

ETZ-Programme und schweizer Beteiligung

Die Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ) umfasst drei Ausrichtungen, die sich nach politgeografischen Gesichtspunkten unterscheiden:

- In den insgesamt 59 Interreg-A-Programmen kooperieren direkt benachbarte Grenzregionen grenzüberschreitend. Die Schweiz beteiligt sich an den vier Programmen «Frankreich–Schweiz», «Italien–Schweiz», «Oberrhein» und «Alpenrhein–Bodensee–Hochrhein». Die Verantwortung für die Umsetzung liegt in der Schweiz bei den jeweiligen Grenzkantonen.
- In den insgesamt 13 Interreg-B-Programmen erfolgt die transnationale Zusammenarbeit über ein zusammenhängendes Gebiet, das sich über mehrere Regionen und Länder erstreckt. Die Schweiz ist in den zwei Programmen «Alpenraum» und «Nordwesteuropa» mit dabei. Die Führungsverantwortung für die Umsetzung liegt beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).
- Schliesslich gibt es ETZ-Programme zwischen Regionen, die über ganz Europa verstreut sind. Zu diesem interregionalen Austausch gehören das Programm Interreg Europe (früher Interreg C), für das das SECO zuständig ist, weiter das Städteprogramm URBACT und das Raumeobachtungsnetzwerk ESPON. Für beide ist das ARE zuständig.

Diese drei ETZ-Ausrichtungen werden seit 2009 durch makroregionale Strategien ergänzt, wobei die Schweiz in diejenige für den Alpenraum (EUSALP) eingebunden ist. Zuständig sind in diesem Fall operativ die Kantone und das ARE.

Grundsätzlich müssen ETZ-Projekte, die über die NRP unterstützt werden, die entsprechenden NRP-Kriterien erfüllen, also die Förderung von Innovation, Unternehmertum und Wertschöpfung bezwecken. Darüber hinaus können die Kantone und Dritte – Gemeinden, Unternehmen, Stiftungen, andere Bundesämter – auch mit eigenen Mitteln ETZ-Projekte unterstützen, die zum Beispiel der Verbesserung von Infrastrukturen für den Verkehr oder dem kulturellen Austausch dienen. Bei der Beurteilung, ob ein Projekt mit Finanzhilfen via NRP rechnen darf, steht letztlich dessen Wirkung und nicht die thematische Ausrichtung im Zentrum. So können mit NRP-Geldern auch Projekte aus dem Sozial- oder Umweltbereich gefördert werden, wenn diese Arbeitsplätze generieren. Und bei Interreg B, ESPON und URBACT können über die NRP Projekte unterstützt werden, die von nationaler strategischer Bedeutung sind.