



Kurzfassung

Schlussevaluation INTERREG III Schweiz

St. Gallen,
30. September 2006

Schlussevaluation INTERREG III Schweiz

im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)
Direktion Standortförderung

Schlussbericht, 30. September 2006

Autoren:

Klaus-Dieter Schnell	IDT-HSG
Barbara Pfister-Giauque	CEAT

unter Mitarbeit von:

Richard Hummelbrunner	ÖAR
Doris Wiederwald	ÖAR
Mark Reinhard	CEAT
Roland Scherer	IDT-HSG
Kuno Schedler	IDT-HSG
Curdin Derungs	IDT-HSG
Jürg Sandmeier	IDT-HSG

Adressen

Institut für öffentliche Dienstleistungen und
Tourismus (IDT-HSG), Universität St. Gallen
Dufourstrasse 40a
CH-9000 St. Gallen

Tel. +41 71 224 25 30
Fax +41 71 224 25 36
E-mail: klaus-dieter.schnell @unisg.ch
<http://www.idt.unisg.ch>

Communauté d'études pour
l'aménagement du territoire C.E.A.T.
PJ - Station 9
CH-1015 Lausanne

Tel. +41 21 693 41 59
Fax +41 21 693 41 54
E-mail: barbara.pfister@epfl.ch
<http://ceat.epfl.ch>

Zusammenfassung

Ausgangslage und Ziel

Der Bund hat sich in den Jahren 2000-2006 auf der Grundlage eines Bundesbeschlusses mit 39 Mio. CHF an der europäischen Gemeinschaftsinitiative INTERREG III beteiligt mit dem Ziel, die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zu fördern. Anhand der Schlussevaluation soll nun Rechenschaft über die Verwendung dieser Gelder abgelegt und festgestellt werden, welche Wirkungen damit erzielt wurden.

Die künftige Förderung der Zusammenarbeit über die Grenzen erfolgt auf der Grundlage neuer Strategien (Neue Regionalpolitik in der Schweiz und die Strategien zu „Wachstum und Innovation“ sowie zur „nachhaltigen Entwicklung“ der EU). Daher soll die Evaluation auch die strategische Ausrichtung überprüfen, damit fundierte Entscheidungen bei der Planung der nächsten Phase von INTERREG getroffen werden können.

Die Evaluation legt den Schwerpunkt auf die Wirkungsanalyse. Betrachtet werden dabei sowohl die direkten Leistungen, die durch das Programm erbracht wurden (output) als auch die Nutzung dieser Leistungen durch die jeweiligen Zielgruppen (outcome) und die Wirkungen, die durch das Programm langfristig erzielt wurden (impact).

Die Förderung

Im Rahmen der INTERREG III-Programme mit Schweizer Beteiligung verzeichnet die Förderdatenbank des SECO insgesamt 492 Projekte mit Schweizer Beteiligung (Stichtag 14.06.2006) mit Gesamtkosten von 586.9 Mio. CHF. Davon wurden 465 Projekte mit INTERREG-Mitteln des Bundes in Höhe von 32.5 Mio. CHF finanziell unterstützt. Die Gesamtkosten der Projekte mit INTERREG-Beteiligung des Bundes werden über alle drei Ausrichtungen gesehen von der EU mit 240.8 Mio. CHF (43%), von den ausländischen Partnern mit 216.5 Mio. CHF (39%) und von der Schweiz mit knapp 103.8 Mio. CH (18%) finanziert. In allen Ausrichtungen dominieren die öffentlichen Akteure. Unternehmen sind aufgrund hoher Transaktionskosten und dem administrativen Aufwand weniger beteiligt.

Der grösste Teil der INTERREG-Bundesmittel fliesst in die vier regionalen Programme der Ausrichtung A, welche auch die grösste Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aufweisen. Hier ist festzustellen, dass die Mittel bei weitem nicht ausgereicht haben, um das Interesse der Projektträger zu decken. Trotz entsprechender Befürchtungen in der Zwischenevaluierung gab es aber keinen Totalstopp für Schweizer Projektbeteiligungen, da die fehlenden Bundesmittel durch verstärkten Einsatz von Eigenmitteln, teils durch grösseres Engagement der Kantone aufgefangen wurden.

Grundsätzlich hat sich die Regionalisierung des Programmvollzugs der A-Programme bewährt. Allerdings sind Sammlung und Austausch von Daten zum Programmvollzug zwi-

schen Programmstellen und SECO teils nicht durchgehend klar geregelt – was wiederum die Wirkungsbewertungen des Programms erschwert.

Die Wirkungen der INTERREG-Förderung

Bezüglich seiner Wirkungen ist INTERREG III als Querschnittsprogramm mit Schwerpunkt (Mikro-)Integration zu betrachten. Der primäre Effekt von INTERREG ist ein Kennenlernen und das Schaffen von Vertrauen. Wo dieses vorhanden ist, kann INTERREG auch ein regionalwirtschaftliches oder raumordnungspolitisches Instrument sein. Die über INTERREG III geförderten Netzwerke sind in der Regel interdisziplinär angelegt und arbeiten pragmatisch und lösungsorientiert. Unzweifelhaft steht daher fest, dass die integrationspolitische Komponente von INTERREG eine grosse Bedeutung für die territoriale Kooperation allgemein einnimmt und somit eine Grundlage für die Erreichung regionalpolitischer oder raumordnungspolitischer Ziele eine Art Grundlagenfunktion ist.

Die Wirkungsanalyse sieht den Schwerpunkt der regionalwirtschaftlichen Effekte des Programms in der Verbesserung der Rahmenbedingungen (Schaffen von „Europakompetenz“, Erfahrungsaustausch, Nutzung von Komplementaritäten, Entwicklung gemeinsamen Wissens sowie – insbesondere für IIIA – Grössen- und Kostenvorteile oder Dachinitiativen). Die in geringerem Mass feststellbaren direkten Wachstumsimpulse sind generell in Relation zu den zur Verfügung stehenden Mitteln zu sehen. Zudem werden in INTERREG keine Infrastrukturen gefördert, von denen wiederum direkte Effekte ausgehen würden und es beteiligen sich nur wenige KMU (administrativer Aufwand, Beschränkung der Förderbeiträge aus wettbewerbsrechtlichen Gründen).

Ähnlich ist es in der Raumordnungspolitik: die Entwicklung von Strategien bedarf eines Kreises von Akteuren. INTERREG spielt dabei eine zentrale und wichtige Rolle, weil es dafür sorgt, dass man sich kennt und Vertrauen aufbaut. Aufgrund der länger bestehenden Kooperation erfolgen im Rahmen von IIIA bereits konkrete Vereinbarungen und Aktivitäten. In der Ausrichtung III B und C standen der Fachdialog und Wissensaustausch im Vordergrund. Aufgrund der vergleichsweise kurz bestehenden Kooperation und der kleinteiligen Strukturen konnte zu den Raumentwicklungszielen des Bundes eher indirekt und vorbereitend beigetragen werden. Am Ende der Programmlaufzeit wurden strategische Projekte lanciert, auch als Weichenstellung für eine strategische Projektentwicklung in der neuen Programmplanungsperiode. Schliesslich hat die Beteiligung an INTERREG der Schweiz auch die Türen für die Teilnahme am ESPON-Programm geöffnet, in dessen Rahmen Raumentwicklungsfragen von europäischer Bedeutung für die politische Diskussion aufbereitet werden.

Vor allem für die IIIA-Programme stellt die Wirkungsanalyse fest, dass durch die knappen Bundesmittel weniger und kleinere Projekte gefördert wurden, als es bei einer stärkeren finanziellen Beteiligung der Schweiz an den INTERREG-Programmen möglich gewesen wäre.

Die tatsächlich feststellbaren Hebeleffekte durch die Bundesmittel werden vor allem ausgelöst durch hohe Ansprüche bei der Kofinanzierungspflicht. Aber gerade diese Ansprüche können auch das Entstehen von Projekten oder einen grösseren Umfang von Projekten verhindern. Die geringen Schweizer Bundesmittel führen zunächst dazu, dass Projekte gar nicht entstehen, vor allem in bi-nationalen Programmen wie Italien-Schweiz. Gegen Ende der Programmlaufzeit wurden etliche Projekte realisiert, obwohl die Bundesmittel bereits weitgehend ausgeschöpft waren. Dies rührt unter anderem daher, dass die Kantone in der Finanzierung eingesprungen sind, aber nicht alles kompensieren konnten bzw. wollten. Teils haben sich auch Projektträger selbst verstärkt in der Finanzierung beteiligt. Generell kann die Hebelwirkung auf private Mittel aber bisher als eher gering eingeschätzt werden.

Empfehlungen für die künftige europäische territoriale Zusammenarbeit

1. *Den speziellen Charakter der europäischen territorialen Zusammenarbeit beachten*
Grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Kooperation nicht einseitig auf regional- bzw. wirtschaftspolitische Zielsetzungen reduzieren. Entsprechende Ausrichtung der kantonalen Umsetzungsprogramme, wie der Gestaltung der NRP-Begleitmassnahmen durch den Bund (z. B. Begleitgruppe, Monitoring).
2. *Etablierung einheitlicher Standards für die Umsetzung der INTERREG-Programme*
Einrichtung bundeseinheitlicher Standards für die Umsetzung der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Programme, zur Beseitigung von Defiziten im Datenhandling zwischen den zuständigen Stellen der verschiedenen Ebenen zu beseitigen und zur Ermöglichung eines systematischen Monitorings der Wirkungen. Sinnvoll ist die einheitliche Regelung der Bereiche:
 - Vollzug und Finanzcontrolling (z.B. Standards für Projektberichte)
 - Wirkungsmessung (z.B. Basisindikatoren plus qualitative Bewertungsansätze wie das in der Schlussevaluation verwendete „Wirkungsmonitoring“).Die dazu notwendigen Koordinationsleistungen könnten vom Bund (z. B. SECO) oder beispielsweise im Rahmen der Konferenzen der Kantonregierungen erbracht werden.
3. *Stärkung der wirtschafts- und regionalpolitischen Wirksamkeit der Förderung*
Deutlichere inhaltliche Verankerung wirtschaftspolitischer Ziele im Sinne der NRP im Rahmen der laufenden Programmierungsarbeiten. Erleichterte Beteiligung von Unternehmen und Anregung von Public-Private Partnerships in den Projekten. Verknüpfung der NRP-Programme von Bund und Kantonen mit den Programmen der Nachbarn zur „Regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sowie gezielte Vernetzung der entsprechenden Akteurssysteme.

4. *Herstellung möglichst ausgewogener Programmbudgets*

Anpassung der Schweizer Beiträge an die einzelnen Programme mit dem Ziel, möglichst ausgewogene Finanzierungsbeiträge zu leisten und extreme Schieflagen hinsichtlich der finanziellen Beteiligung der Schweiz wo möglich zu vermeiden. Kombination der Mittel von Bund und Kantonen, wobei die Gewichte je nach Programmsituation durchaus voneinander abweichen können.

5. *Förderung grenzüberschreitender und transnationaler „Europaregionen“ als Handlungsebene*

Aufgreifen der Diskussion um die Herausbildung grossräumiger (d.h. über die bilaterale Kooperation hinausgehender) Kooperationsräume zur Behandlung bestimmter Themen, die v. a. in der Kooperation mit Frankreich, Deutschland und Österreich zunehmend als notwendig erachtet werden. Engagement der Kantone sowie unterstützende Sensibilisierung und Beratung durch den Bund.

6. *Mehr Kooperation und Koordination zwischen Kantonen*

Aktives Betreiben einer vermehrten Abstimmung und Zusammenarbeit untereinander durch die Kantone als Chance für eine effektivere grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Kooperation mit den europäischen Nachbarn (verbesserter Informationsfluss, Beteiligung am Austausch von Wissen und Erfahrungen). Beitrag des Bundes durch aktive Stärkung der Kooperationsfähigkeit der Kantone (z.B. Wissensmanagement zur territorialen Kooperation).

7. *Verstärkung des Zusammenwirkens zwischen den kantonalen Dienststellen*

Optimierung der Abstimmung zwischen den kantonalen Ressorts für Wirtschaft, Aussenbeziehungen, Raumordnung etc. Explizite Einbeziehung der kantonalen Fachstellen z.B. für Wirtschaft und Raumordnung in die Erarbeitung der neuen INTERREG-Programme und vice versa der grenzüberschreitenden Akteure in die Ausarbeitung der kantonalen Umsetzungsprogramme zur Regionalpolitik.

8. *Regionale Koordinationsstellen beibehalten und – wo notwendig – aktivieren*

Beibehaltung der bisherigen Koordinationsstellen und gegebenenfalls deren angemessene Ausstattung für neue Funktionen wie regionale Vernetzung von Projektträgern, Organisation des Wissenstransfers, Netzerkennung mit den Organisationen der Wirtschaft und den Unternehmen.