

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

Zusammenfassung

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

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 INTER-REG 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 Evaluation 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 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.

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 Importsubstitutionen 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 Exportorientierte 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.