

*Alain Thierstein*<sup>1</sup>

## **Evaluation von Raumentwicklung, Regional- & Strukturpolitik in der Schweiz**

### **1 Zur Struktur des Politikfeldes „Raumentwicklungspolitik“ in der Schweiz<sup>2</sup>**

Die räumliche Entwicklung in der Schweiz befindet sich in einem profunden Umbruch. Dieser schlägt sich sowohl in den Politikfeldern nieder, die sich mehr auf die Entwicklungsperspektive der Räume konzentrieren, als auch auf die eigentliche raumplanerische hoheitliche Politik. Raumentwicklungspolitik in der Schweiz nannte sich bis vor kurzem „Raumordnungspolitik“. Obwohl die gleichen Politikfelder gemeint waren, hat in der Übergangszeit der Jahrtausendwende eine Neuorientierung eingesetzt (Thierstein 2002). Auch in diesem Feld ist erkannt worden, dass der traditionelle hoheitliche Durchgriff auf die gesellschaftlichen und räumlichen Strukturen schwächer wurde. Lange Zeit eingesetzte Instrumente sind stumpf geworden, unter anderem weil sich ihr Anwendungsobjekt verändert hat.

#### **1.1 Die „Frühzeit“**

Die „Geistesgeschichte“ der Schweizer Regionalpolitik zerfällt in zwei Teile. Zur ersten Generation der Instrumente gehören das aus einer Branchenkrise entstandene Hotelkreditgesetz (1966), das Investitionshilfegesetz (IHG 1974), das Bundesgesetz für die Gewährung von Bürgschaften im Berggebiet (1976) und der Bundesbeschluss zur Förderung wirtschaftlich bedrohter Gebiete (1978). Dies waren Antworten auf den technologischen Wandel und die durch die erste Ölpreiskrise ausgelöste Wirtschaftsrezession Anfang der 1970er Jahre. Das 1970 aufgelegte Bundesgesetz zur Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet ist eng mit dem IHG verbunden. Verwaltungsexterne Evaluationen liegen aus dieser Zeit kaum vor.

Nach 1978 war es lange ruhig, die Instrumente etablierten sich und wurden im Detail nachgebessert. Erst der Beginn der Wirtschaftsrezession in den 1990er Jahren brachte neuen Schwung. Gleichzeitig entwickelte die Europäische Union neue regionalpolitische Instrumente auf der Basis aktueller Erfahrungen und theoretischer Neuerungen zur räumlichen

---

<sup>1</sup> Ich danke meinem Mitarbeiter Dipl. Geograf Stefan Lüthi für die kompetente Zusammenstellung der neueren Evaluationen zum Thema.

<sup>2</sup> Zum Begriffsverständnis von „Raumentwicklungspolitik“ vgl. den zwischen den Autoren abgestimmten ersten Abschnitt im Beitrag von Schwab in diesem Band.

Entwicklung – INTERREG, LEADER, URBAN und andere – es entstand Druck von innen und von aussen. Mit der Beteiligung an der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG II entstand 1995 eine zweite Generation an Instrumenten, bestehend neben INTERREG aus dem an das LEADER-Programm der EU angelehnte RegioPlus und dem sektoral-orientierten Tourismusförderungsinstrument InnoTour (beide 1997). Parallel wurden auch der Bundesbeschluss zur Förderung wirtschaftlich bedrohter Gebiete sowie das IHG vor dem Hintergrund der veränderten Förderlogik revidiert. Zu dieser Logik gehören die zeitliche Begrenzung der Instrumente und die Verpflichtung zur Evaluation.

### 1.2 Der „Perspektivenwechsel“

Die Raumordnungspolitik verstand sich lange Zeit als Engpass- oder Schwachstellen-Politik, gerichtet auf strukturschwache, eher periphere Räume sowie den ländlichen Raum und das Berggebiet. Eine grundlegende Neuorientierung der Regionalpolitik setzte in den 1990er Jahren ein. Ursachen waren unter anderem eine Ernüchterung über die bescheidenen Erfolge der bisher stark engpass- und ausgleichsorientierten Politik sowie die im Zuge der Liberalisierung erneuerte Grundsatzfrage nach der Legitimität staatlicher Eingriffe in die Wirtschaftsentwicklung. Diese Feststellung gilt sowohl für die Regionalpolitik der OECD und der EU als auch für die Schweiz (OECD 2002; Thierstein/Behrendt 2001).

### 1.3 Ein Paradigma gewinnt Fahrt

Regionalpolitik ist neu ausgerichtet auf alle Regionen, nicht nur die benachteiligten. Es geht darum, alle Regionen in die Lage zu versetzen, dass sie ihre Entwicklungspotentiale maximieren können. Auf 'künstlich' induzierte Entwicklung soll verzichtet werden. Investitionen sollten auf Grund von positiven Ertragserwartungen in einer Region getätigt werden und nicht um von grosszügigen staatlichen Anreizen zu profitieren. Dies bedeutet aber keinen abrupten Verzicht von Unterstützungsleistungen. Die schwächsten Regionen und Kantone profitieren weiter vom bundesstaatlichen Finanzausgleich und bestimmten finanziellen Anpassungen, um bestehenden Verpflichtungen nachzukommen. Es geht allerdings nicht mehr darum, in allen Regionen das gleiche Mass an Infrastruktur aufrechtzuerhalten. Vielmehr kommt es darauf an, vorteilhafte Rahmenbedingungen für die Unternehmensentwicklung zu sichern. Da eine solche Entwicklung von den Charakteristika der betreffenden Regionen abhängt, sollte eine entsprechende Infrastrukturpolitik auf Regionstypen aufbauen.

Das Bewusstsein ist gewachsen, dass die bisher kleinmaßstäblich verstandene regionale Strukturpolitik mit dem relativ geringen Mitteleinsatz wenig ausrichten kann. Andere Sektoralpolitiken, wie die Verkehrs-, die Energie-, Landwirtschafts- oder neuerdings die Bildungspolitik bewegen weit mehr staatliche Mittel mit raumrelevanten Auswirkungen. Die Liberalisierung der Märkte sowie des Welthandels, die wachsende Integration von exportorientierten Unternehmen in globale Standortnetze sowie die Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen beförderten einen Gesinnungswandel (Thierstein et al. 2006).

#### 1.4 Das Bundesgesetz über die Regionalpolitik

Eine Expertengruppe hatte es unter der Federführung des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) unternommen, die Regionalpolitik neu zu konzipieren (Expertenkommission 2003). Das Gremium war mehrheitlich der Ansicht, dass trotz des vorliegenden Bundesbeschlusses zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) eine explizite Regionalpolitik auch in Zukunft notwendig sei. Die Neue Regionalpolitik (NRP) nimmt das oben skizzierte Paradigma teilweise auf und zielt auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der regionalen Wertschöpfung. Dieses Ziel soll über drei strategische Ausrichtungen erreicht werden (dabei wird die erste durch die beiden weiteren flankiert):

- Förderung von Initiativen, Programmen und Projekten zur Stärkung der Innovationskraft, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen,
- Stärkung der Kooperation und die Nutzung von Synergien zwischen Regionalpolitik und raumwirksamen Sektoralpolitiken des Bundes,
- Aufbau und Betrieb eines integralen Wissenssystems über die Regionalentwicklung, die Aus- und Weiterbildung für regionale Akteure und die systematische Evaluation der Wirksamkeit.

Zentrale Reform im Sinne von Governance ist ein mehrjähriges Umsetzungsprogramm für den Zeitraum von 2007 bis 2013, das an Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen gekoppelt ist. Diese Ausführungen lassen erkennen, welche Anforderungen an eine problemorientierte Evaluationsstrategie der verantwortlichen Politikbereiche gestellt sind. Es fehlen zu den meisten oben aufgeführten Entwicklungen Ex-post oder Ex-ante Evaluationen.

## 2 Evaluationsbezogener Kontext – Rechtlicher Rahmen und Zuständigkeiten

Die Bedeutung des Begriffs „Raumentwicklungspolitik“ definiert sich entlang der Einteilung der politischen Ressorts in der Schweiz. Die Raumentwicklungspolitik im engeren Sinne ist in der Schweiz der Oberbegriff für die vom Bundesamt für Raumentwicklung verwaltete Raumplanung und die Regionalpolitik, die beim seco als Teilgebiet der Standortförderung angesiedelt ist. Die Raumentwicklung im engeren Sinne macht einen sehr geringen Teil der Transferzahlungen des gesamten Bundeshaushaltes aus. Aufwendungen für Umwelt und räumliche Entwicklung wurden für das Jahr 2003 mit rund 2,8 Prozent der gesamten Transfersumme budgetiert. Davon entfallen 0,6 Prozent auf die Aufgaben der räumlichen Entwicklung, inklusive dem Schutz der ländlichen Attraktivitätswerte und der Aufwendungen für Investitionshilfe für Berggebiete (OECD 2002: 132).

Die rechtliche Verankerung der Regional- und Raumplanungspolitik hat in der Schweiz keine lange Tradition. Die Raumplanung wurde erstmals 1969 in der Schweizer Bundesverfassung verankert. 1980 folgte das heute noch gültige Bundesgesetz über die

Raumplanung (RPG). Die Regionalpolitik erhielt 1974 ihre erste explizite Rechtsgrundlage mit dem Bundesgesetz über die Investitionshilfe für das Berggebiet (IHG). Erst das auf den 1. Januar 2008 in Kraft getretene neue Bundesgesetz über die Regionalpolitik vereint die regionalpolitischen Fördermaßnahmen in einem konsistenten Gesetzeserlass.

Das Raumplanungsgesetz beruht in seiner inhaltlichen Ausrichtung auf dem Verfassungsgedanken von 1969 – Orientierung an der landwirtschaftlichen Bodennutzung und der kriegswirtschaftlich geprägten Vorsorge. Mit Ausnahme kleiner Revisionen steht erst jetzt eine grundlegende Überarbeitung des Gesetzes an. Raumplanung in der Schweiz ist gekennzeichnet durch eine ausgesprochen starke kommunale Planungshoheit.

Die Schweizer Evaluationspraxis wird neuerdings geprägt durch die Verpflichtung zur Evaluation von Maßnahmen des Bundes (vgl. Mader in diesem Band). Die Schweizer Beteiligung an INTERREG hat das Land mit der in der Strukturfonds-Verordnung der EU geforderten Zwischen- und Schlussevaluationen vertraut gemacht.

### **3 Überblick über vorliegende Evaluationen der Raumentwicklung, Regional- und Strukturpolitik**

Evaluationen in der Regional- und Raumplanungspolitik waren lange Zeit keine gängige Praxis. Eine der Ausnahmen bildet die Evaluation aus dem Jahre 1992 des ordnungspolitisch sehr umstrittenen Bundesbeschlusses zur Förderung wirtschaftlich bedrohter Gebiete (Boulianne/Rey 1992). Erst die Schweizer Beteiligung an der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG II ab Mitte der 1990er Jahre sowie die jahrelange Diskussion um eine neue Regionalpolitik haben zu einer Systematisierung und Intensivierung von Wirksamkeitsuntersuchungen geführt. In diesem Beitrag sind Evaluationen wichtiger raumrelevanter Politikfelder berücksichtigt, die ab der Jahrtausendwende durchgeführt wurden. Bewusst zählen dazu einige Arbeiten zur Verkehrs-, Siedlungs- und Agglomerationspolitik. Die räumlichen Auswirkungen dieser Fachpolitiken sind in der Regel erheblich tief greifender als es die eigentliche Regional- und Raumplanungspolitik je erreichen könnte. Die meisten vorliegenden Arbeiten konzentrieren sich auf die Regionalpolitik; sie sind externe Evaluationen und als Ex-Post Evaluationen auf Bundesebene angelegt.

#### **3.1 Die Regionalpolitik**

Mit der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG setzt für die Schweiz die Notwendigkeit zur systematischen Evaluierung ein. Die gesamte Schweizer Programmbeteiligung wird in Zwischen- und Schlussevaluationen untersucht. In gleicher Weise wird mit den einzelnen Programmen der regionalen Teilräume von INTERREG vorgegangen (Behrendt et al. 2003; Devouassoux/Pfister Giauque 1998; Schleicher-Tappeser et al. 1999; Transversal/SEREC 2000). Im Hinblick auf die jeweils kommende Programmperiode fordert die EU-Kommission eine Ex-ante Evaluation des neu aufzustellenden Operationellen Programms der einzelnen Förderregionen (Scherer et al. 2001).

Die erste Schlussevaluation der Schweizer Beteiligung an INTERREG II erfolgte 1999 (Thierstein et al. 1999). Sie stellt fest, dass die finanzielle und operationelle Unterstützung den Ausbau der grenzübergreifenden Zusammenarbeit maßgeblich vorangetrieben hat. Dies zeigt sich besonders in den Regionen mit einer weniger langen Tradition in der Zusammenarbeit. Im Hinblick auf die Integrationspolitik deckt sich das Programm INTERREG II mit der Absicht des Bundes, die Akteure an der schweizerischen Grenze bei der Zusammenarbeit mit ihren europäischen Nachbarn zu unterstützen. Diese Aussage wird in der Schlussevaluation von INTERREG III gestützt, die neu auch die räumlich ausgreifende transnationale Zusammenarbeit untersucht hat (Schnell/Pfister Giauque 2006; von Stokar et al. 2003). INTERREG II und III leisteten einen wichtigen Beitrag zur grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit und haben die Grundidee bei den öffentlichen Partnern gut etabliert. In INTERREG III hat sich auch die Beteiligung der Binnenkantone verstärkt. Es konnte ein Informations-, Abstimmungs- und Lernprozess unter den teilnehmenden Grenzregionen in Gang gesetzt werden (Schnell/Pfister Giauque 2006; von Stokar et al. 2003).

Bezüglich seiner Wirkungen wird INTERREG III als Querschnittsprogramm mit Schwerpunkt (Mikro-) Integration bewertet. 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 integrationspolitische Komponente von INTERREG nimmt eine große Bedeutung für die territoriale Kooperation allgemein ein und ist somit eine Grundlage für die Erreichung regionalpolitischer oder raumordnungspolitischer Ziele (Schnell/Pfister Giauque 2006). Dem Förderinstrument INTERREG wird eine gute vertikale Abstimmung unter den Programmverantwortlichen und Projektträgern zugebilligt. Damit hat sich INTERREG als ein Experimentierfeld für grösserräumige territoriale Kooperation von Schweizer Kantonen erwiesen.

Übereinstimmend räumen die Evaluatoren die Schwierigkeit ein, die sehr abstrakten und kaum operationalisierten Ziele der Integrationspolitik und Regionalentwicklung genauer zu „messen“. Häufig ist der Kausalitätszusammenhang eines individuellen Projektes mit dem übergeordneten Ziel schwer herzustellen. Zum zweiten sind im Grunde die nicht direkt als Förderziele erzeugten Wirkungen wie ‚Vertrauen zwischen grenzübergreifenden Institutionen‘ oder ‚Kennenlernen anderer Verwaltungskulturen‘ als die hauptsächlichsten und längerfristig wirksamsten Effekte zu werten.

In den Jahren 2002 bis 2004 wurden zu einzelnen Förderinstrumenten begleitende oder Ex-post Evaluationen vorgelegt, deren Hauptaussagen in einem Gutachten für die bundesrätliche Expertengruppe zur Neugestaltung der Schweizer Regionalpolitik vorweggenommen wurden (Thierstein/Behrendt 2001). Das harte Ringen der bisherigen Vorteilsnehmer in den Berggebieten und ländlichen Räumen hatte es dem federführenden seco aber geraten erscheinen lassen, nachträglich eine ausführliche Ex-post Evaluation vorzulegen.

Das dienstälteste Schweizer Förderinstrument der Regionalpolitik – das IHG – wurde letztmals im Jahre 2004 evaluiert (Bieger et al. 2004). Die Evaluation hält fest, dass die Regionalpolitik im Berggebiet als Teil der staatlichen Wirtschaftspolitik zu begreifen ist und die Investitionshilfe auf wirtschaftliche Wachstumsimpulse im Sinne von Entwicklungsinfrastrukturprojekte und auf unternehmensnahe Basisinfrastruktur zu orientieren sei. Die kleinstäumige Regionalpolitik soll weitergeführt und die regionalen Organisationsstrukturen im

Sinne der neuen Regionalpolitik erhalten werden. Die bisher sehr kleinteilig geschnittenen Förderregionen sollten nach Funktionsräumen und zentralen Orten neu abgegrenzt werden. Das Konzept der ‚Lernenden Region‘ (Florida 1995; Thierstein et al. 2000) sollte im Berggebiet kombiniert werden mit einem wissensorientierten Ansatz des Regionalmanagements, das die teilweise unbefriedigende Leistung der Regionalsekretariate verbessern helfen soll (Bieger et al. 2004).

Für das lernprozessorientierte Förderinstrumente RegioPlus liegt die Zwischenevaluation vor (Bättig et al. 2002). Danach sind in RegioPlus kaum überprüfbare Wirkungsziele zu finden. Das neue Bundesgesetz zur Regionalpolitik enthält ebenfalls recht breit gefasste Ziele. Diese machen es gemäß einer Studie im Auftrag des seco nicht „glaubwürdig nachvollziehbar“, regionalwirtschaftliche Wirkungen regionalpolitischer Programme mit einem Indikatorenset abbilden zu können. Diese erhofften Wirkungen lägen im nicht-messbaren Bereich. Eine Abbildung der intangiblen Wirkungen im Sinne eines Indikatorensets mit den bestehenden Anforderungen der Datenverfügbarkeit und -vergleichbarkeit sei nicht möglich (EBP 2007: 40).

Methodisch zu einem ähnlichen Fazit gelangt die Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete eines zweiten zentralen politischen Förderinstrumentes (von Stokar et al. 2004). Dieses war aufgrund seiner einzelbetrieblichen Förderkomponente stets ein Dorn im Auge ordnungspolitisch argumentierender Kritiker. Die Evaluatoren haben trotz der oben vorgebrachten Kausalitäts- und Messbarkeitsprobleme versucht, mit einer Kombination von sekundärstatistischer Auswertung, multivariater statistischer Analyse und Interviews, ein differenziertes Urteil über die Wirkungen zu erarbeiten. Es fällt ernüchternd aus. Der Bundesbeschluss zeichnet sich durch hohe Mitnahmeeffekte sowie hohe Opportunitätskosten bei den Steuererleichterungen des Bundes aus. Insgesamt ist ein mäßiges Kosten-Wirksamkeits-Verhältnis in Bezug auf die tatsächlich gehaltenen oder geschaffenen Stellen zu erkennen (von Stokar et al. 2004).

Die Ergebnisse der neueren Evaluationen zur Schweizer Regionalpolitik ergeben ein ähnliches Fazit, das wie oben erwähnt bereits 2001 in einer Zielerreichungsüberprüfung dieses Politikfeldes vorgelegen hat (Thierstein/Behrendt 2001). Die Evaluatoren hatten damals vorliegende Evaluationen ausgewertet (neben bereits zitierten Arbeiten unter anderem Deschenaux/Erlanger 1998; Smeral/Keller 2000; Thierstein et al. 1999). Die späteren, ausführlicheren Evaluationen zur bisherigen Regionalpolitik stießen den wichtigen Lerneffekt an, dass das seco Pilotprojekte im Hinblick auf die NRP initiierte. Eine verwaltungsinterne Zwischenevaluation kommt zum Schluss, dass diese Pilotprojekte in einigen Kantonen eine Dynamik und Auseinandersetzung mit der Neuen Regionalpolitik ausgelöst haben (Egli 2006).

### 3.2 Die Raumplanungspolitik

In der Raumplanungspolitik gab es bis vor kurzem keine einzige Evaluation, weder als Vollzugs-, Zielerreichungs- noch als Wirkungsuntersuchung. Erst Anfang 2007 wurde im Hinblick auf die Überarbeitung des Raumplanungsgesetzes (RPG) die Evaluation einer internationalen Expertengruppe mit „Beobachtungen und Anregungen“ zur Raumplanung

und Raumentwicklung vorgelegt (Scholl et al. 2006). Angesichts der weit reichenden Konsequenzen des RPG muss die Evaluation methodisch und inhaltlich als problematisch bezeichnet werden. Gespräche mit Schlüsselpersonen alleine können keine quantitative und zeitreihenbezogene Analyse ersetzen; ebenso fehlt jegliche Governance-Analyse oder Vollzugsuntersuchung. Dies wiegt umso schwerer, als räumliche Nutzungsplanung in der Schweiz eine Verbundpolitik darstellt, über deren Wirksamkeit noch immer kaum etwas Quantitatives und Strategisches bekannt ist.

### 3.3 Die Agglomerationspolitik

Städte und Agglomerationen als Politikgegenstand wurden in der Schweiz vom Bund erst Ende der 1990er Jahre „entdeckt“ (Bundesrat 1999). Die Wirkungsabschätzung von neun Agglomerations-Modellvorhaben und deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung stellt die erste Studie über einen Teilbereich der Schweizer Agglomerationspolitik dar (Thierstein et al. 2004). Kurz darauf folgte ein verwaltungsinterner Zwischenbericht über die Schweizer Agglomerationspolitik. Darin wird festgestellt, dass die Lancierung der Agglomerationspolitik in vielen Agglomerationen und ihren zugehörigen Kantonen eine positive Dynamik ausgelöst habe. Wo diese Dynamik schon vorher bestand, konnte sie der Bund positiv unterstützen und fördern. Die Agglomerationspolitik des Bundes brauche deshalb zurzeit keine grundsätzliche Richtungskorrektur (ARE/seco 2006).

### 3.4 Weitere raumrelevante Sektoralpolitiken

Zahlreiche Sektoralpolitiken wirken wie vorne angesprochen massgeblich auf den physischen Raum ein. Hier werden exemplarisch einige ausgewählte Beispiele vorgestellt. Die Wechselbeziehungen zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehrsinfrastruktur prägt die Raumentwicklung stark. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) liess dazu ein Wirkungsmodell entwickeln und beauftragte externe Evaluatoren, vier Ex-post Fallstudien zu erarbeiten. Ausgewählt wurden die S-Bahn Zürich als urbanes System des öffentlichen Verkehrs (Güller et al. 2004), der Autobahntunnel Vue-des-Alpes (von Fischer et al. 2006), der Eisenbahntunnel Vereina (Aliesch et al. 2006) sowie die Strassenverkehrsinfrastruktur in der Magadinoebene (Giacomazzi et al. 2004). Die vier Evaluationen weisen allesamt unterschiedliche Wirkungen von Verkehrsinfrastruktur auf Siedlung und Raum nach. Gemeinsam ist ihnen die Feststellung, dass die komplexe Kausalität mit der eingesetzten Methodik eines konzeptionellen Wirkungsmodells nicht abschließend beantwortet werden könne. Bislang ist dies der einzige Versuch, komplexe Phänomene von Siedlungs-, Verkehrsinfrastruktur- und Wirtschaftsentwicklung sowie öffentlichem Finanzhaushalt systematischer auszuleuchten.

### 3.5 Die Auftraggeber und die Auftragnehmer

Die Auftraggeber lassen sich an einer Hand abzählen: das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) sowie programmseitig Verantwortliche von INTERREG. In einzelnen Fällen liegen Evaluationen vor, die durch grössere Kantone – etwa Zürich zum Flughafen (Peter et al. 2005) – oder durch Fachvereinigungen der Regionsinteressen beauftragt wurden (Vodoz et al. 2006). Als Auftragnehmer tritt ebenfalls eine kleinere Gruppe von einerseits sozialwissenschaftlich ausgerichteten, privaten Beratungsbüros auf – mehrheitlich in der Deutschschweiz angesiedelt – und andererseits anwendungsorientierten Hochschulinstitutionen – zum Beispiel an der Universität St. Gallen (IDT-HSG) oder an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (C.E.A.T.). Auffallend, dass bislang keine im Ausland angesiedelten Evaluations- und Beratungsfirmen am Markt aufgetreten sind. Der enge persönliche Kontakt zwischen Schweizer Evaluatoren und Auftraggebern sowie die meist geringen Honorarvolumen – die keine Ausschreibung nach WTO-Richtlinien nötig machen – erzeugt wohl eine marktabschottende Wirkung.

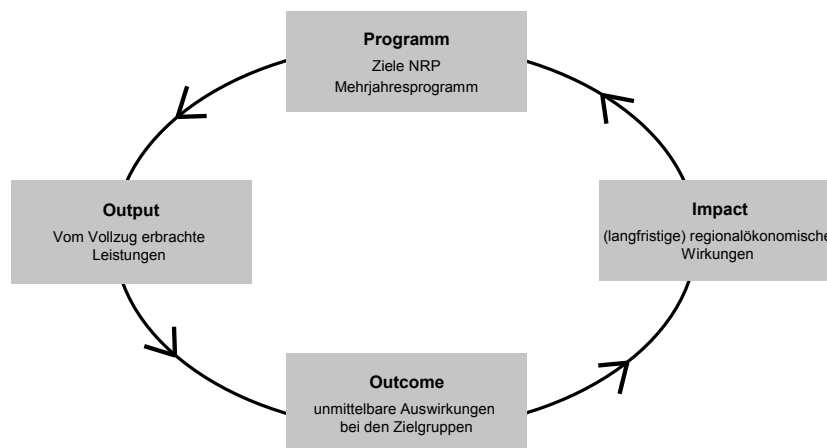
## 4 Good practice und Einbindung in internationale Diskurse

Im Bezug auf Evaluationssettings und Methoden sehen wir in der Raumplanung mangels systematischer Arbeiten keine Trends. Die Evaluationen aus der Regionalpolitik oder Standortentwicklungspolitik widerspiegeln den vorne geschilderten inhaltlichen Paradigmenwechsel. Die regionalpolitischen Instrumente der „ersten Generation“ konzentrierten sich auf den Ausbau der Basis-Infrastruktur und das Senken von Kapitalkosten.

Die Erfahrungen mit der ersten Generation regionalpolitischer Instrumente, die Erkenntnisse zur Vielschichtigkeit regionaler Entwicklung und die Einsicht, dass die Wirkungen der einzelbetrieblichen und Infrastrukturförderung nur sehr bescheiden waren, haben die Grenzen der finanziellen Förderung einzelner Regionen und Unternehmen gezeigt. Sowohl in den anderen OECD-Ländern als auch in der Schweiz wurde mit einer Veränderung der Instrumente auf die zunehmende Komplexität und Geschwindigkeit der Wirtschaftsentwicklung reagiert. Neben einer Veränderung der Ziele und Mittel sind alle regionalpolitischen Instrumente der zweiten Generation zeitlich begrenzt, branchenübergreifend, lern- und partizipationsorientiert ausgerichtet. Entsprechend schwieriger sind solche eher „weichen“ Instrumente auf ihre Wirkungen hin zu überprüfen.

Zahlreiche aktuellere Evaluationen im Kontext der neuen Regionalpolitik arbeiten explizit mit Ziel-, Leistungs- und Wirkungsindikatoren sowie einem konzeptionellen Wirkungsmodell. Diese abstrakte Vorstellung hilft einen stringenten Zusammenhang aufzuzeigen (Abbildung 1) zwischen den eingesetzten Fördermitteln (Input), den Projektergebnissen (Output), die von den Zielgruppen genutzt werden (Outcome) und die dadurch längerfristige Wirkungen erzielen, die über das Projekt hinaus reichen (Impact).

Abbildung 1: Konzeptionelles Wirkungsmodell für die Regionalpolitik der Schweiz



Wirksamkeits- und Wirkungsuntersuchungen spielen aufgrund des Paradigmenwechsels in der neuen Regionalpolitik eine wachsende Rolle. Die NRP lässt den Kantonen wesentlich mehr Spielraum, bedeutet aber für den Bund eine große Herausforderung bezüglich seiner Förderpolitik. Das neue Bundesgesetz sieht vor, dass der zielgerichtete und koordinierte Mitteleinsatz in Zukunft verstärkt über Controlling-, Monitoring- und Evaluationsmaßnahmen sichergestellt werden muss. Für diese Wirksamkeitsüberprüfung erarbeitete das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) bis Mitte des Jahres 2007 ein Set von Indikatoren zur Begleitung der verschiedenen Umsetzungsschritte (EBP 2007). Dieser kombinierte Instrumenteneinsatz deutet darauf hin, dass sich auch in der Schweiz eine internationale Evaluationspraxis festsetzt, die wesentlich auf die Erfordernisse der EU-Strukturfondspolitik zurückgeht (Bachtler/Wren 2006).

## 5 Stand der Evaluation

Die Kleinheit der Schweiz bringt es mit sich, dass sich die meisten in der Raumentwicklungspolitik tätigen Evaluatoreninnen und Evaluatoren wiederkehrend bei unterschiedlichen Gelegenheiten treffen, ohne dass eine fest gefügte „Evaluation Community“ vorhanden wäre. In der Bundesverwaltung existiert seit einigen Jahren ein locker gestricktes, themenübergreifendes „Netzwerk Evaluation“. Zahlreiche Evaluatoren sind Mitglied in der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL ([www.seval.ch](http://www.seval.ch)), die in ihrer Evaluatoren-Datenbank auch ein Tätigkeitsfeld „Raumordnung“ führt. Raumbezogene Spezialisten treffen sich in der Schweizerischen Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik ([www.rorep.ch](http://www.rorep.ch)). Doch in keinem mir bekannten Falle sind die Evaluatoren ausschließlich in der Raumentwicklung tätig. Viele Evaluationsnehmer sind sowohl in der generellen Politik-

beratung als auch in fachbezogener Auftragsforschung tätig, was in der Schweiz Garant zu sein scheint für disziplinenübergreifende Vernetzung und befruchtenden Austausch.

Die Evaluationsstandards der SEVAL (Widmer et al. 2000) dürften vielen Evaluatorinnen und Evaluatoren bekannt sein, Anwendungsstandard oder fester Bestandteil von Ausschreibungen sind sie nicht. Die hier verwendeten Evaluationen nehmen in der Regel nicht explizit auf die SEVAL-Standards Bezug.

Ein Wermutstropfen im Urteil über den heutigen Zustand rührt von der Nicht-Mitgliedschaft der Schweiz in der EU her. Der dort übliche, hoch stehende Austausch zwischen hohen Beamten und der angewandten Wissenschaft findet zu oft ohne Schweizer Beteiligung statt. Dies mag sich hemmend auf die Diffusion neuer inhaltlicher und methodischer Entwicklungen in der Evaluationspraxis auswirken.

Eine neue Generation von gut ausgebildeten Hochschulabsolventinnen und -absolventen mit zum Teil internationaler Erfahrung verleiht der öffentlichen Verwaltung sowohl auf Bundes- wie auf Kantonebene einen willkommenen Qualifizierungsschub. Die Evaluationskultur kann durch das Wechselspiel zwischen anspruchsvoller Nachfrage und anspruchsvollem Angebot nur gewinnen.

Einschränkend sind die oft geringen Budgets für Wirkungsuntersuchungen zu nennen. Aufgrund der Vergaberichtlinien werden häufig auch wichtige Themen unter der Schwelle von Franken 50'000 gehalten, damit Direktvergaben oder eingeschränkte Ausschreibungen möglich sind. Dies bringt vor allem private Büros aus Interesse an der Thematik dazu, Angebote unter den Selbstkosten einzureichen. Auf die Dauer kann es für Auftraggeber wie für Auftragnehmer nicht befriedigend sein, wenn Pflichtenheft und Budget im Missverhältnis stehen.

## 6 Bilanz

In der schweizerischen Raumentwicklungspolitik sind Evaluationen von Programmen und Instrumenten zum Standard geworden. Die seit den späten 1990er Jahren laufende Diskussion über eine Neuorientierung der Schweizer Regionalpolitik hat das Bewusstsein geschärft – zusammen mit dem Verfassungsauftrag zur Wirksamkeitsüberprüfung von Bundesmassnahmen – dass Evaluationen fester Bestandteil des Politikzyklus sind. Den in der NRP formulierten Zielen mangelt es an inhaltlicher Operationalisierbarkeit. Dies ist zwar nicht neu, macht jedoch die Aufgabe zur Entwicklung eines für Controlling, Monitoring und Evaluation geeigneten Indikatorenkatalogs nicht einfacher (EBP 2007).

Methodisch zeichnet sich eine Anlehnung an gängige europäische Vorgehensweisen in den Struktur- und Regionalpolitikevaluationen ab. Neuland beschreitet man allerdings überall mit der Tatsache, dass Raumentwicklung zunehmend auf institutionelle Lernprozesse und intangible Ziele ausgerichtet ist. Es gilt weiter auszuleuchten, welche Konsequenzen dies für das Design von formativen Evaluationen sowie den Einsatz von Prozess- und qualitativen Indikatoren entfaltet.

In der Raumentwicklungspolitik liegt der Schwerpunkt der bislang vorliegenden Evaluationen auf Ex-Post Untersuchungen zur Regionalpolitik. Raumplanung, die Dynamiken urbaner Räume, die Überlagerung von funktional verflochtenen Handlungsebenen auf un-

terschiedlichen räumlichen Massstäben sowie eine inhaltlich breiter gefasste Standortentwicklungspolitik hat bislang vom hier beschriebenen ‚Evaluationstrend‘ noch wenig gespürt. Der Begriff ‚Raumentwicklung‘ macht deutlich, dass ein Prozess im Gange ist, der eine Vielzahl von Akteuren auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen einschließt. Zentral ist dabei die Erkenntnis, dass Politik hoheitlich-territorial gebunden ist, während die Systeme der überwiegend privaten Leistungserstellung meist funktional orientiert sind. Hoheitliches und privates Handeln müssen daher in ihrem wechselseitig bedingten, funktionalen Wirkungsgefüge gesehen und analysiert werden.

Die Neue Regionalpolitik stellt zwar die regionale Wettbewerbsfähigkeit in den Mittelpunkt des Fördergeschehens. Räumlich bleibt man hingegen bei den bisherigen Vorteilsnehmern. Die räumliche Dynamik spielt heute in hoch verdichteten urbanen Räumen und in Metropolregionen (Thierstein et al. 2006). Für diese Räume gibt es keine nennenswerte Fachpolitik, die landläufig zur Raumentwicklungspolitik mit gezählt würde. Aber genau dieses räumliche Zusammenwirken von Fachhochschul(standort)-, Innovations- und Standortentwicklungspolitik schafft heute Voraussetzungen, damit die kleine, offene Volkswirtschaft im internationalen Standortwettbewerb mithalten kann.

## Quellenverzeichnis

Aliesch, Beat/Sauter, Joseph/Hartmann, Peter/Kuster, Jürg/Meier, Hans-Rudolf (2006): Räumliche Auswirkungen des Vereinatunnels - eine ex-post Analyse. Zusammenfassung. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).

ARE/seco (2006): Agglomerationspolitik des Bundes. Zwischenbericht 2006. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Staatssekretariat für Wirtschaft (seco).

Bachtler, John/Wren, Colin (2006): Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy challenges. *Regional Studies* 40(2): 143-153.

Bättig, Christoph/Kanaan, Sami/Matti, Daniel (2002): Zwischenevaluation Regio Plus und Landwirtschaftliche Absatzförderung. Luzern: ARGE Interface/evaluanda

Behrendt, Heiko/Eser, Thiemo/Scherer, Roland /Schnell, Klaus-Dieter /Strauf, Simone (2003): Bericht zur Halbzeitbewertung INTERREG III A. Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein. St. Gallen: Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen (IDT-HSG), TAURUS.

Bieger, Thomas/Rey, Michael/Scherer, Roland/Schnell, Klaus-Dieter/Sfar, Doris/Strebel, Nicole/Rheinhard, Mark (2004): Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete. (IHG). Schlussbericht. St. Gallen, Lausanne: Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen (IDT-HSG), C.E.A.T.

Bundesblatt (2006): Bundesgesetz über Regionalpolitik. Nr. 41. Seite 8417. Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Bundesrat (1999): Bericht über die Kernstädte. Bern. ARE/seco.

Deschenaux, Chantal/Erlanger, J. (1998): Loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (WS). Rapport d'évaluation provisoire. Lausanne: C.E.A.T.

Devouassoux, Christophe/Pfister Giauque, Barbara (1998): Evaluation intermédiaire du programme INTERREG II France (Franche-Comté) - Suisse. Lausanne, Annemasse: C.E.A.T., Transversal.

EBP (2007): Machbarkeitsstudie: Indikatoren für die Neue Regionalpolitik. Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco). Zürich: EBP (Ernst Basler + Partner AG).

Egli, Regula (2006): Zwischenbericht Pilotprojekte NRP. Bern: seco.

Giacomazzi, Fabio/Clerici, Remo/Marti, Peter/Rudel, Roman/Brugnoli, Gianni/Passardi Gianola, Lorenza/Gianola, Giacomo/Castelli, Stefano/Meneghin, Franco/von Wartburg, Sara (2004): Räumliche Auswirkungen der

Verkehrsinfrastrukturen in der Magadinoebene – eine ex post- Analyse.  
Zusammenfassung. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).

Güller, Peter/Schenkel, Walter/de Tommasi, Roberto/Oetterli, Dominik (2004):  
Räumliche Auswirkungen der Zürcher S-Bahn - eine ex-post Analyse.  
Zusammenfassung. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).

OECD (2002): Territorial Reviews. Switzerland. Paris: OECD.

Peter, Martin/Sutter, Daniel/Maibach, Markus (2005): Volkswirtschaftliche Bedeutung  
des Flughafens Zürich. Auswirkungen verschiedener Entwicklungsszenarien.  
Schlussbericht. Zürich: Amt für Verkehr Kanton Zürich (AFV).

Scherer, Roland/Löning, Kathrin/Schnell, Klaus-Dieter/Walser, Manfred (2001): Ex-  
Ante Evaluation des INTERREG IIIa-Programmes Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein.  
St. Gallen: IDT-HSG.

Schleicher-Tappeser, Ruggero/Höllinger, Andreas/Scherer, Roland/Schroeder,  
Marco/Denny, Evelyne/Thierstein, Alain/Schnell, Klaus-Dieter (1999): Evaluation  
intermédiaire du Programme INTERREG II - Rhin supérieur Centre-Sud. Freiburg  
(D), St. Gallen, Strasbourg: EURES, SIASR-HSG, Cabinet Denny Consultant.

Schnell, Klaus-Dieter/Pfister Giauque, Barbara (2006): Bericht zur Schlussevaluation  
INTERREG III Schweiz. St. Gallen: Institut für öffentliche Dienstleistungen und  
Tourismus, Universität St. Gallen.

Scholl, Bernd/van den Berg, Max/Pinson, Gaëlle/Schremmer, Christoph/Sieverts,  
Thomas/Zetter, John (2006): Raumplanung und Raumentwicklung in der Schweiz.  
Beobachtungen und Anregungen der Internationalen Expertengruppe. Zürich: ETH  
Zürich - Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung.

Smeral, Egon/Keller, Peter (2000): InnoTour - Erfolg eines tourismuspolitischen  
Programms. In: Bieger, Thomas/Laesser, Christian: Schweizer Tourismusjahrbuch  
2000/2001. Schweizerische Tourismuswirtschaft. St. Gallen: pp. 141-159.

Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) (2003): Schlussbericht der  
Expertenkommission "Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik". Zürich:

Stokar von, Thomas/Menegale, Sarah/Steinemann, Myriam/Hammer, Stephan  
(2003): Zwischenevaluation Interreg III. Schlussbericht. Zürich: seco, Bundesamt für  
Raumentwicklung (ARE).

Stokar von, Thomas/Vettori, Anna/Steinemann, Myriam/Schmidt,  
Nicolas/Schoenenberger, Alain/Bohr, Nils (2004): Evaluation des  
Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete. Schlussbericht.  
Bern: INFRAS, Eco´Diagnostic.

Thierstein, Alain (2002): Von der Raumordnung zur Raumentwicklung. Modeerscheinung oder Ausdruck neuer Akteure und Trends? *DISP* Heft 148): 10-18.

Thierstein, Alain /Boulianne, Louis /Gabi, Simone /Reinhard, Mark (2004): Die Modellvorhaben der Agglomerationspolitik: Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Zürich, Lausanne: ETH, C.E.A.T.

Thierstein, Alain/Behrendt, Heiko (2001): Überprüfung der Zielerreichung der Schweizer Regionalpolitik. Zürich: ORL, ETHZ.

Thierstein, Alain/Kruse, Christian/Glanzmann, Lars/Gabi, Simone/Grillon, Nathalie (2006): Raumentwicklung im Verborgenen. Untersuchungen und Handlungsfelder für die Entwicklung der Metropolregion Nordschweiz. Zürich: NZZ Buchverlag.

Thierstein, Alain/Rey, Michael (1998): Zwischenevaluation des Bundesbeschlusses INTERREG II. Schlussbericht. Lausanne, St. Gallen: C.E.A.T., IDT-HSG.

Thierstein, Alain/Rey, Michael/Walser, Manfred/Pfister Giauque, Barbara (1999): Evaluation des Bundesbeschlusses INTERREG II. Schlussbericht. St. Gallen, Lausanne: IDT-HSG; C.E.A.T.

Transversal/SEREC (2000): Evaluation ex ante Programme INTERREG IIIA: France (Rhône-Alpes) - Suisse. Diagnostic stratégique et opérationnel. Rapport finale 1ère phase. Annemasse, Vissoie, Lausanne: Transversal, SEREC.

Vodoz, Luc/Pfister Giauque, Barbara /Reinhard, Mark (2006): Evaluation eRegio. Evaluation du Centre de compétences pour les échanges d'informations et d'expériences des régions en Suisse. Lausanne: C.E.A.T. (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire).

von Fischer, Christoph/Jouval, Norbert/Boillat, Patrick/Christ, Pascal/Guillaume-Gentil, Sylvain/Voillat, Françoise (2006): Räumliche Auswirkungen des Vue-des-Alpes-Tunnels - eine ex-post Analyse. Zusammenfassung. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).