

Überprüfung der Zielerreichung der Schweizer Regionalpolitik

im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco)

Alain Thierstein, Heiko Behrendt

Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung ORL

Fachbereich Raumordnung

ETH Zürich

im Dezember 2001

Inhalt

Executive Summary.....	3
1 Einführung und Hintergrund.....	4
1.1 Auftrag, Ziel und Vorgehen.....	4
1.2 Umfeld: Internationaler Kurswechsel in der Regionalpolitik.....	5
1.3 Neuorientierung der Regionalpolitik in der Schweiz.....	6
2 Beschreibung und Beurteilung der regionalpolitischen Instrumente der Schweiz anhand vorliegender Evaluationen	8
2.1 Die erste Generation.....	9
2.1.1 Ziele und Zielgruppen	10
2.1.2 Mittel (Leistungen und Implementation).....	10
2.1.3 Annahmen	10
2.1.4 Wirkungen und Aussagen zur Zielerreichung	11
2.1.5 Veränderung der Instrumente.....	14
2.2 Die zweite Generation.....	15
2.2.1 Ziele und Zielgruppen	15
2.2.2 Mittel (Leistungen und Implementation).....	16
2.2.3 Annahmen.....	16
2.2.4 Wirkungen und Aussagen zur Zielerreichung	17
2.3 Zielerreichung: ein vorläufiges Fazit.....	19
3 Zwischenergebnisse in der Einschätzung der ROREP	21
3.1 Die Zielerreichung und die Beurteilung der ROREP	21
3.2 Zu den Zielen der Instrumente und der Regionalpolitik.....	22
3.3 Zu den Mitteln der Instrumente und der Regionalpolitik	23
3.4 Zu den Akteuren in der Umsetzung der Regionalpolitik.....	24
3.5 Handlungsfelder für die Schweizer Regionalpolitik.....	25
4 Ergebnis und Lehren	27
4.1 Zielerreichung: ein Fazit.....	27
4.2 Lehren für die Revitalisierung der Schweizer Regionalpolitik	28
Quellen.....	30
Rechtsgrundlagen	30
Externe Evaluationen regionalpolitischer Instrumente	28
Interne Einschätzungen zur Regionalpolitik und ihren Instrumenten	31
Übrige Quellen	31

Executive Summary

Die Regionalpolitik steckt mitten in einem Paradigmawechsel. Dem Ausgleichsziel mit dem Abbau von regionalen Disparitäten wird das Effizienzziel mit der Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit gleichwertig zur Seite gestellt. Die vorliegende Studie nimmt eine Überprüfung der *Zielerreichung* der bisherigen regionalpolitischen Instrumente der Schweiz vor, überlässt die Überprüfung des *Zielsystems* der Regionalpolitik der anschliessenden Diskussion.

Die bisherigen regionalpolitischen Instrumente zeichnen sich aus durch eine vage gehaltene Formulierung der Ziele. Die Überprüfung der Zielerreichung wird damit schwierig und dieses Defizit konnte durch die in der Vergangenheit durchgeführten Evaluationen auch nicht behoben werden. Die kritische Auswertung dieser externen Evaluationen sowie zusätzlicher Einschätzungen erlauben es trotz der gemachten Einschränkung, ein Urteil zur Zielerreichung abzugeben. Insgesamt betrachtet haben sich die regionalpolitischen Instrumente angesichts der in der Vergangenheit angebotenen Problemlagen bewährt. Die älteren Förderinstrumente - der ersten Generation -, die zum Teil schon seit mehr als 25 Jahren eingesetzt werden, erreichen die gesetzten Ziele in einem etwas geringeren Masse als die neueren Instrumente der zweiten Generation. Eine der wichtigsten Ursachen für diesen Unterschied in der Zielerreichung liegt in der unterschiedlichen Problemnähe der einem Instrument zugrundeliegenden Annahmen. Ältere Instrumente arbeiten in der Regel mit einer Verbilligung von Kapital zur Kompensation von Standortnachteilen. Der genaue Verwendungszweck ist dem Empfänger überlassen. Damit konnte ein beträchtlicher Ausgleich in der Infrastrukturausstattung der Landesteile erreicht und Voraussetzungen für die Entwicklung geschaffen werden, meist aber ohne sie anzustossen.

Das neue Paradigma der Regionalpolitik setzt auf Kooperation, Eigeninitiative und Netzwerke der regionalen Akteure. Dieser akteursorientierte Ansatz schafft tragfähigere Voraussetzungen für eine Entwicklung, die stärker auf die Entfaltung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit abzielt. Statt einzelbetrieblicher Förderung wird versucht, die Kontextbedingungen für die Leistungsfähigkeit der Unternehmen einer Region zu verbessern.

Doch auch das neue regionalpolitische Paradigma mit Kooperationen, Initiativen und Netzwerken muss sich über die erwünschten Ergebnisse der Förderpolitik Gedanken machen. Die Gefahr liegt nahe, mit neuen Annahmen und Etiketten alte Fehler zu wiederholen. Netzwerke sind alleine noch kein Garant für eine nachhaltige Regionalentwicklung. Zu Beginn steht ein neues Zielsystem, eine Vision. Daraus können gemeinsam mit den Regionen konkrete Ziele und Strategien entworfen werden. Die Umsetzung muss „unten“ geschehen, der Bund versteht sich in der Rolle desjenigen, der dank seiner Mitfinanzierung, seiner Anstossfunktion und seiner kritischen Begleitung regionale Entwicklung ermöglichen, aber nicht garantieren kann.

1 Einführung und Hintergrund

1.1 Auftrag, Ziel und Vorgehen

Der Bundesrat hat 1996 eine Neuorientierung der Regionalpolitik (NOREP) skizziert. Erste Schritte zur Umsetzung sind eingeleitet worden. Eine Gesamtbetrachtung der bisherigen Aktivitäten der Regionalpolitik erscheint angebracht: welche Ziele wurden mit welchen Instrumenten zu erreichen versucht?

Auftrag und Ziel vorliegender Untersuchung ist die Überprüfung der *Zielerreichung* der bisherigen Regionalpolitik in der Schweiz; die Prüfung der Sinnhaftigkeit und Zweckmässigkeit der regionalpolitischen *Ziele* ist hingegen nicht Bestandteil des Auftrages. Die Überprüfung der Zielerreichung der bisherigen Regionalpolitik erfolgt anhand existierender Wirkungsuntersuchungen, die systematisch ausgewertet und auf eine Neuausrichtung hin interpretiert werden. Es ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass sich die Zielerreichung nur in einigen gröberen Zügen beschreiben lässt. Die bisherigen regionalpolitischen Ziele sind meist sehr vage formuliert, was den präzisen Wirkungsnachweis deutlich erschwert.

Die Zusammenschau der heute bestehenden regionalpolitischen Instrumente bietet dennoch die Möglichkeit, die Diskussion sowohl innerhalb der im Juni 2001 eingesetzten ‚Expertenkommission Regionalpolitik‘ als auch mit weiteren Anspruchsgruppen zu versachlichen. Die Ergebnisse dieser Arbeit unterstützen die politische Entscheidungsfindung und bilden eine Grundlage für die Umsetzung der NOREP. Die vorliegende Untersuchung versteht sich als ein Diskussionsanstoss zur Neudefinition der regionalpolitischen Zielebene in der Schweiz.

Eine umfassende, originäre Ex-Post Wirkungsanalyse war nicht vorgesehen. Dies hätte die zur Verfügung stehenden Mittel weit überfordert. Es hat sich hingegen auch gezeigt, dass eine Auswertung bestehender Evaluationen nicht ausreicht. Einerseits liegen einige dieser Arbeiten bereits lange Zeit zurück und fangen darauf folgende instrumentelle Veränderungen nicht ein. Andererseits liegen zu zwei regionalpolitischen Instrumenten keine Wirkungsuntersuchungen vor. Um hier eine Einschätzung zu ermöglichen, wurde auf verwaltungsinterne Dokumente und Bewertungen sowie auf die entsprechenden Rechtsgrundlagen zurückgegriffen (siehe Quellen im Anhang); der in dieser Untersuchung verwendete 'Background report' von seco und Bundesamt für Raumentwicklung (2001) stellt allerdings keine konsolidierte Amtsmeinung dar und wird nur ergänzend eingesetzt.

Die Überprüfung der Zielerreichung der bisherigen Regionalpolitik in der Schweiz hat in einem ersten Analyseschritt die auszuwertenden Dokumente aller regionalpolitischen Instrumente sowie die entsprechenden, bereits existierenden Wirkungsuntersuchungen in der Schweiz identifiziert. Dies geschah in Absprache mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft seco. Für die vergleichende Beurteilung der regionalpolitischen Instrumente wurde ein Auswertungsraster mit folgenden Teilaspekten entwickelt: Förderidee, Förderziele, Zielgruppen, Mittel, intendierte Wirkungen sowie der ihnen zugrunde liegenden Annahmen. Fragen der territorialen Organisation, wie etwa die Auswirkungen der Bildung von IHG-Regionen oder Interreg-Grossregionen, wurden nicht untersucht, da sich die vorliegenden Evaluationen dazu nicht systematisch äussern.

Die vergleichende Beurteilung führte zu einem Diskussionspapier, das in einem Workshop mit 17 Mitgliedern der Schweizerischen Studiengesellschaft für Raumordnungs- und Regionalpolitik ROREP debattiert wurde. Die ROREP Teilnehmer stammen aus der öffentlichen Verwaltung, der Wissenschaft sowie aus der Planungspraxis. Die Rückmeldungen aus diesem Workshop wurden in den

vorliegenden Schlussbericht eingearbeitet. Die Verantwortung für den Inhalt des Berichtes liegt aber alleine bei den Verfassern.

1.2 Umfeld: Internationaler Kurswechsel in der Regionalpolitik

Regionalpolitik muss sich wie Politik im allgemeinen stets aufs Neue rechtfertigen. Eine grundlegende Neuorientierung der Regionalpolitik setzte in den 90er 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. Der 'Territorial Outlook' der OECD (2001) fasst diese Argumente wie folgt zusammen:

Die Ernüchterung

Die Regionalpolitik der OECD-Mitglieder zielte traditionell auf die benachteiligsten Regionen. Angesichts der Resultate denken viele Staaten darüber nach, ob es sich lohnt, eine solche Politik fortzuführen. Dafür werden folgende Einsichten angeführt:

- massive Subventionen in den rückständigeren Regionen führten zu Marktverzerrungen und einer Abhängigkeitskultur, die den Entwicklungschancen in vielen Fällen geschadet haben.
- der künstliche Aufbau von Entwicklungspolen führte zusammen mit Steuererleichterungen zu kostspieligen Projekten, die sich dann auch noch als nicht zukunftsfähig erwiesen.
- von Ausnahmen abgesehen ist der Aufbau von Technopolen nie wirklich von Erfolg gekrönt gewesen, vor allem, weil die Verbindung zur regionalen Wirtschaft weitgehend fehlte.
- der Versuch, Industriezweige aus arbeitsmarktpolitischen Gründen zu erhalten, obwohl alle Anzeichen des Niedergangs einen längerfristigen Erfolg verunmöglichten, hat in den meisten Fällen zu unnötigen und hohen Kosten geführt.

Das neue Paradigma

- Regionalpolitik ist neu ausgerichtet auf alle Regionen, nicht nur die benachteiligten.
- Das Ziel ist nicht länger, Investitionen mit Subventionen, Steuererleichterungen und anderen Anreizen in Regionen mit Schwierigkeiten zu locken. Vielmehr geht es darum, alle Regionen in die Lage zu versetzen, dass sie ihre Entwicklungspotentiale maximieren können (endogene Entwicklung). 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 kein abrupter Verzicht von Unterstützungsleistungen. Die ärmsten Regionen profitieren weiter vom Finanzausgleich und bestimmten finanziellen Anpassungen, wenn das eigene Einkommen nicht ausreicht, um ihre Verpflichtungen zu decken. 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.
- Der Infrastrukturbegriff ist auf intangible Aspekte auszudehnen. Sie haben eine grundsätzliche Funktion in der Förderung von komparativen Vorteilen einer Region hinsichtlich endogener Entwicklung. Dafür stehen Massnahmen im Vordergrund, welche die Konkurrenzvorteile einer Region und ihre Attraktivität aus der Sicht von Unternehmen betrachten, beispielsweise die

Unterstützung in der Ausbreitung von Wissen (Aus- und Fortbildung, Weiterbildung), von Technologien und Innovationen. Die Massnahmen umfassen auch die Entwicklung des Unternehmenskapitals, die Beseitigung von Hindernissen zur Konkurrenzfähigkeit durch weniger Regulierungen und Kontrollen, Unterstützung in der Konfliktbewältigung, Massnahmen zur sozialen Stabilität und des Zusammenhalts, Förderung von "Entrepreneurship" und Unternehmensgründungen durch Gründerzentren und die gezielte Unterstützung von Unternehmensnetzwerken.

- Die Stärkung der Koordination ("Governance") zwischen allen beteiligten Akteuren umfasst zum einen die vertikale Koordination der Regionalpolitik auf der nationalen Ebene mit den Politiken in den Regionen und Städten. Dafür muss eine angemessene Verteilung der Verantwortlichkeiten und finanziellen Ressourcen auf die drei regionalen Ebenen (Staat, Region, Lokal) erfolgen. Die Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten muss Hand in Hand gehen mit der Gewährung der Fiskalhoheit für die entsprechenden staatlichen Ebenen. Zum zweiten müssen alle lokalen Akteure verstärkt in die Entscheidungen mit einbezogen werden. Lokale Beteiligung ist der beste Weg, um Probleme optimal zu identifizieren. Dies umschliesst auch die horizontale Koordination sektoraler Politiken, um Lösungen so effektiv wie möglich umzusetzen und um die richtigen Prioritäten zu setzen.

1.3 Neuorientierung der Regionalpolitik in der Schweiz

Der Bundesrat hat 1996 mit der Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik (NOREP) eine konzeptionelle Wegmarke gesetzt. Dadurch haben sich die Akzente der Regionalpolitik des Bundes unter anderem hin zu einer grossregionalen Optik (=interkantonale Kooperation) verschoben, ohne sich jedoch der finanziellen Mitverantwortung für die kleinräumige Politik zu entziehen. Die Vollzugsverantwortung der kleinräumigen Regionalpolitik (=interkommunale Kooperation) wurde an die Kantone delegiert. Die in der NOREP neu formulierten Ziele sind noch nicht voll umgesetzt, erste Weichen sind aber gestellt. Ein wichtiges Merkmal der bisherigen Regionalpolitik war die Konzentration auf das Berggebiet und strukturschwache Regionen. Daneben wird dem ländlichen Raum und neu den Grenzregionen eine grosse Bedeutung zugemessen.

Durch die Konzentration auf grossräumige, kooperative Einheiten soll die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und die grenzüberschreitende Integration gefördert werden. Ergänzend dazu wirkt die kleinräumige Regionalpolitik auf eine Ausschöpfung der endogenen Potentiale und eine Erhöhung der Attraktivität von Regionen als Wirtschaftsstandort und Wohngebiet. Die Verantwortung dafür wird weitgehend den Kantonen übertragen. Beispiele für eine grossregionale Optik sind der INTERREG-Beschluss, der Neue Finanzausgleich und die Fachhochschulpolitik.

Mit der heutigen Regionalpolitik des Bundes verfügt die Schweiz über ein beinahe flächendeckendes Konzept, das die Bergregionen, den ländlichen Raum und die Grenzregionen einschliesst. Ausgenommen blieben bisher die meisten Agglomerationen. Die Erweiterung um eine nationale Städte- und Agglomerationspolitik erscheint angesichts der neuen Herausforderungen wenig zielführend. Wenn es darum geht, wettbewerbsfähige, international sichtbare Wirtschaftsräume zu erhalten, die Kohäsion zu sichern und die verschiedenen Landesteile gemäss dem Prinzip der Nachhaltigkeit zu entwickeln, so ist ein kohärentes funktionales Konzept angezeigt, das die ganze Schweiz im Sinne einer 'Politik für die Regionen' anspricht.

Die NOREP ist die Grundlage für einen neuen Zugang zu den Fragen der regionalen und räumlichen Entwicklung in der Schweiz, die bisher folgende Konturen zeigt (seco/ARE 2001):

- **Mitteinsatz nach Kriterien der Allokationseffizienz:** Nicht mehr der Disparitätenabbau und die Ausrüstung mit Basisinfrastruktur, sondern die Förderung des endogenen Potentials steht im Vordergrund. Mit der wettbewerbsorientierten Förderung soll eine Entwicklungsinfrastruktur geschaffen werden. Die Umverteilungsmassnahmen sollen vermehrt über den Finanzausgleich geregelt werden und haben den Erhalt der Basisinfrastruktur zum Ziel.
- **Gesamtterritoriale Betrachtungsweise:** Es geht nicht mehr darum, jegliche Unterschiede zwischen Stadt und Land auszugleichen. Anzustreben ist vielmehr ein Verbund zwischen den verschiedenen Räumen. Die Orientierung soll dabei etwas weg von Berggebieten und hin zu den Problemen der Agglomerationen gelenkt werden.
- **Stärkere Ausrichtung der politischen Anstrengungen auf Grossregionen:** War die Regionalpolitik bisher auf kleine Gebietseinheiten ausgerichtet, so sollen künftig kantonsübergreifende Grossregionen als Betrachtungs- und Operationsebene mehr Beachtung finden. Für die kleinräumigen Regionen des Berggebiets trägt der Bund weiter eine finanzielle Mitverantwortung; er zieht sich jedoch aus den Vollzugsaufgaben zurück.
- **Kohärente Raumordnungspolitik auf Bundesebene:** Ziel ist eine enge Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Raumentwicklung und die Abstimmung mit anderen raumwirksamen Sektorpolitiken.

2 Beschreibung und Beurteilung der regionalpolitischen Instrumente der Schweiz anhand vorliegender Evaluationen

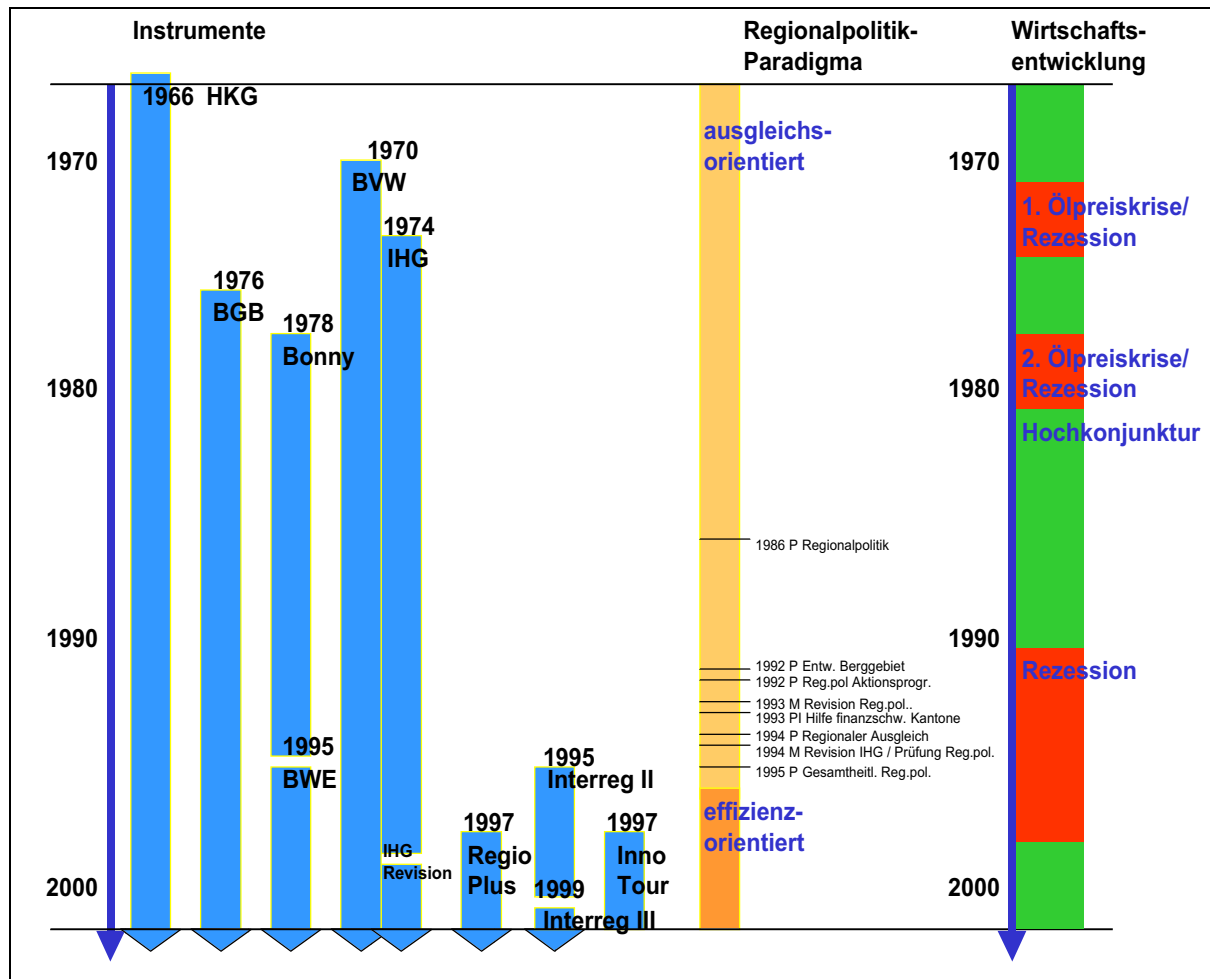
Die bisherige Regionalpolitik zeigt eine deutliche Zäsur in den 90er Jahren, die Ausdruck des oben beschriebenen Paradigmawechsels ist. Der lange Zeit vorherrschenden Ausgleichsorientierung wird gleichwertig die Effizienzorientierung zur Seite gestellt. Die Beschreibung und Auswertung der regionalpolitischen Instrumente erfolgt daher auch in zwei Teilen. Zuerst werden die Instrumente der „ersten Generation“, dann die der „zweiten Generation“ behandelt. Zur ersten Generation gehören das aus einer Branchenkrise entstandene Hotelkreditgesetz (1966), das Investitionshilfegesetz (1974), das Bundesgesetz für die Gewährung von Bürgschaften im Berggebiet (1976) und der sogenannte Bonny-Beschluss (1978). Die letztgenannten Instrumente waren Antworten auf den technologischen Wandel und die durch die erste Ölpreiskrise ausgelöste Wirtschaftsrezession Anfang der 70er Jahre. Das 1970 aufgelegte Bundesgesetz zur Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet ist eng mit dem IHG verbunden – es wurde für vorliegende Studie nicht ausgewertet.

Nach 1978 war es dann lange ruhig, die Instrumente etablierten sich und wurden an einigen Stellen im Detail nachgebessert oder ausgedehnt. Auch ein parlamentarischer Vorstoss zu einer Neuorientierung der Regionalpolitik im Jahr 1986 ergab keine breite Reaktion. Erst der Beginn der Wirtschaftsrezession in den 90er Jahren brachte neuen Schwung in die Diskussion. Gleichzeitig entwickelte die EU neue regionalpolitische Instrumente auf der Basis aktueller Erfahrungen theoretischer Neuerungen zur räumlichen Entwicklung. Es entstand sozusagen 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 Tourismusförderungs-Instrument InnoTour (beide 1997). Parallel wurden auch der 'Bonny-Beschluss' und das IHG vor dem Hintergrund der veränderten Förderlogik revidiert. Zu dieser Logik gehören die zeitliche Begrenzung der Instrumente und die Verpflichtung zur Evaluation. Von den Instrumenten der ersten Generation sind einige nie oder letztmalig vor über 15 Jahren evaluiert worden.

Im Hinblick auf die Überprüfung der Zielerreichung der Schweizer Regionalpolitik führt das zu einer eingeschränkten Vergleichbarkeit der Evaluationsergebnisse zwischen den evaluierten Instrumenten. Diese Einschränkung bezieht sich auf Unterschiede in den verwendeten Evaluationsmethoden, die Breite sowie den Zeitpunkt der Evaluationen. Da einige der Instrumente im Zuge der Neuorientierung der Regionalpolitik abgeändert wurden, ist der Aussagewert der Evaluationsergebnisse zu relativieren, weil einige Erkenntnisse daraus in die Modifikation der Instrumente eingeflossen sind.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Zeitpunkte, den Wechsel des Paradigmas und die auslösenden parlamentarischen Vorstösse sowie den groben Zustand der Wirtschaftsentwicklung in diesem Zeitraum. Die Spalte 'Wirtschaftsentwicklung' umfasst dabei den technologisch-strukturellen Wandel sowie die Entwicklung des Wirtschaftsgeschehens im engeren Sinne.



Ausgewertet wurden die vorhandenen Evaluationen und Dokumente nach folgenden Teilaspekten:

- **Zielebene:** Förderidee, Förderziel/Absicht, Zweck, Zielgruppe und Akteure
- **Mittalebene:** Leistungen des Instruments, Fördervoraussetzungen und –kriterien, Förderhöhe, Implementation und Vollzug
- **Hintergrund und Annahmen:** impliziter und expliziter theoretischer Hintergrund
- **Wirkungsebene:** intendierte und eingetretene Effekte und Wirkungen, Ursachen für verfehlte Wirkungen und negative nicht-intendierte Wirkungen
- **Aussagen zur Zielerreichung:** Erreichte Zielgruppen und Ziele bzw. Zielerreichungsgrad.

Nicht alle Teilaspekte werden von den Evaluationen gleich angesprochen. Aufgefundene Lücken konnten teilweise mit Informationen aus den zusätzlich ausgewerteten, meist verwaltungsinternen Dokumenten geschlossen werden.

2.1 Die erste Generation

2.1.1 Ziele und Zielgruppen

Zur ersten Generation zählen jene Instrumente, die vor dem Paradigmenwechsel eingeführt wurden:

- Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten (BGB), 1976
- Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites (HKG), 1966
- Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (BWE) ("Bonny-Beschluss"), 1978
- Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG), 1974.

Im Kern zielen die Instrumente der ersten Generation auf das Schliessen von Finanzierungs- und Infrastrukturlücken, die als Entwicklungshemmnisse der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Branchen oder Unternehmen in bestimmten Regionen ausgemacht wurden. Damit sollen Standortnachteile ausgeglichen werden. Ein branchenübergreifendes Ziel ist die Förderung des Berggebietes und strukturschwacher Regionen. Im Zentrum steht die Verbesserung der Existenzbedingungen im Berggebiet, was dazu führen soll, dass Betriebe oder die Bevölkerung nicht abwandern. Übergeordnetes Ziel ist der Ausgleich der Lebens- und Arbeitsbedingungen zwischen den Bergregionen und strukturschwachen Regionen sowie der übrigen Schweiz.

Keines der Instrumente formuliert ein Förderziel im Sinn eines gewünschten Endzustandes. Man beschränkt sich auf Begriffe wie Fördern, Senken, Unterstützen oder Verbessern. Aussagen über den Zielerreichungsgrad sind daher im strengen Sinn nicht möglich.

Neben dem Ausbau von Infrastruktur im Berggebiet konzentrieren sich die Instrumente der ersten Generation auf die einzelbetriebliche Förderung. Der räumliche Bezug der vier Instrumente beschränkt sich auf das Berggebiet und strukturschwache Regionen; lediglich das HKG geht in einigen Fällen darüber hinaus (Badekurorte, Fremdenverkehrsgebiete).

2.1.2 Mittel (Leistungen und Implementation)

Zentrale Leistungen sind die Übernahme von Bürgschaften, die Vergabe und Verbilligung von Darlehen, Zinskostenbeiträge und Steuererleichterungen. Sie können alle als Investitionshilfe betrachtet werden. Das IHG stellt die Investitionshilfe in einen perspektivischen Rahmen, indem ein regionales Entwicklungskonzept die Voraussetzung für die Unterstützung von Investitionsobjekten darstellt.

Operativ werden die Instrumente meist über eigens geschaffene Organisationen umgesetzt: die Schweizerische Bürgschaftsgenossenschaft für das BGB, die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit für das HKG und die einzelnen Regionalsekretariate in den IHG-Regionen für das IHG. Die Organisationen haben ihre Aufgaben mit der Zeit verbreitert und versuchen, sich an das neue Paradigma der Regionalpolitik anzupassen. Neben der Verwaltung der Fördermittel nehmen sie heute weitere Aufgaben wahr. Regionalsekretäre verstehen sich zusehends als Manager ihre Mikroregion, während dem Bund die Rolle als Mitfinanzierer und Supervisor bleibt.

2.1.3 Annahmen

Zentrale Wirkungsannahmen der Instrumente der ersten Generation sind:

- die Kosten von Kapital sind der zentrale Engpass,
- die Förderung von Investitionen erhöht die Wettbewerbsfähigkeit,

- der Ausbau der Infrastruktur verhindert ein Abwandern von Menschen und Unternehmen. Die Annahmen beinhalten die Vorstellung, mit Geld lassen sich Finanzierungslücken schliessen, welche wiederum als ursächlich für Entwicklungshemmnisse angesehen werden. Letztlich führt das zu der Annahme oder vielleicht auch Hoffnung, das Geld werde richtig und an der richtigen Stelle eingesetzt. Und es wird davon ausgegangen, dass die Unterstützung einzelner Betriebe auch der Standortregion insgesamt nützt. In den letzten Jahren hat sich aber zunehmend gezeigt, dass ganzheitlichere Ansätze nötig sind: beispielsweise ist die langfristige Wettbewerbsfähigkeit eines Hotels eng mit der Leistungsqualität der Destination verknüpft.

2.1.4 Wirkungen und Aussagen zur Zielerreichung

BWE (Bonny-Beschluss)

Mit der Förderung von etwa 33 Unternehmen pro Jahr und Bürgschaften von fast 40 Millionen Franken pro Jahr zwischen 1979 und 1991 kann die Wirkung für den einzelnen geförderten Betrieb zwar spürbar und entscheidungsrelevant sein, die Gesamtwirkung bleibt gemessen an den Zielen aber bescheiden. Es überrascht deshalb nicht, wenn die Evaluatoren (Boulianne, Rey 1992) feststellen, dass eine Stabilisierung der „wirtschaftlich bedrohten“ Regionen nicht erreicht werden konnte. Strukturschwäche und eine labile ökonomische Konstitution würden diese Regionen noch immer kennzeichnen. Die postulierte Förderung von Innovation und Diversifikation hat aber immerhin einen gewissen strukturverbessernden Effekt.

Die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung durch einzelbetriebliche Förderung bleibt trotz der Vorgabe des BWE bestehen, dass das geförderte Unternehmen einen überregionalen Markt bedienen muss. Die Wettbewerbsverzerrung wird damit räumlich externalisiert und unter Umständen in andere, ebenfalls geförderte Regionen getragen.

HKG

Die Wirkungen des HKG werden von den Evaluatoren (Hanser et al. 1994) zusammenfassend wie folgt beschrieben:

- Die mit Hilfe des HKG unterstützten Investitionen erlauben den Hotels in der Mehrzahl der Betriebe nachweisbare Umsatzsteigerungen. Allerdings bewirkt dies keine signifikante Verbesserung der Renditen und damit auch keine längerfristige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit.
- Die Zinskostenbeiträge haben in der heute gewährten Dosierung nur geringe Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit der Hoteliers. Auf Branchenebene drohen deshalb unerwünschte strukturerhaltende Effekte.
- Die Konkurrenzfähigkeit kann somit in manchen Fällen – entgegen den Zielsetzungen des Gesetzgebers – kaum nachhaltig gestärkt werden.
- Es besteht die Gefahr, dass Betriebe mittel- und längerfristig auf staatliche Unterstützung angewiesen bleiben.
- Der Innovationsgehalt der realisierten Investitionen und insbesondere der übergeordneten Betriebs- und Marketingkonzepte reicht oft nicht aus, um neue Märkte zu erschliessen.
- Trotz mehr als 25 Jahren Förderung besteht bezüglich des Komfortangebotes der Schweizer Saisonhotellerie nach wie vor ein Nachholbedarf. Auch nach einem deutlichen Konzentrationsprozess in der Hotellerie ist die Zahl der Betriebe, deren betriebswirtschaftliche Lage von Branchenkennern als unbefriedigend eingestuft wird, auch heute beträchtlich.

Zudem berichtet die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (Deuber 2001) von einer nachlassenden Wirkung des Förderinstrumentes, die auf mehreren Faktoren beruht:

- Überalterung der gesetzlich vorgeschriebenen Methoden der Bewertung von Kreditrisiken
- Risiken sollten nicht durch Fremdkapital, sondern durch Eigenkapital abgedeckt werden
- Kredite sind für eine rentable Bewirtschaftung zu klein
- es handelt sich bei Hotels um Management-Immobilien und nicht um Rendite-Immobilien, das heisst der Wert wird stark vom Management beeinflusst, auf das die Förderung keinen Einfluss hat.
- Zielkonflikt zwischen regional- und strukturpolitischen Zielen: Gefahr von regionalpolitisch motivierten Krediten, die betriebswirtschaftlich nicht zu verantworten sind.

Im Hintergrundbericht für die OECD führen das seco sowie das ARE (2001) unter anderen die folgenden Schwächen auf, die für die vergleichsweise geringe Wirkung des HKG verantwortlich sind:

- zu grosser Instrumentenmix (Bonus, Zinsvergünstigung, Darlehen, Bürgschaften),
- zu geringes Darlehensvolumen (120 Mio. Fr.),
- ungenügende Kreditüberwachung,
- fördert die Überschuldung, statt sie zu begrenzen.

BGB

Das BGB ist bisher nicht evaluiert worden, obwohl es seit 25 Jahren besteht. Im Hintergrundbericht für die OECD (seco, ARE 2001) werden fast nur Schwächen aufgezeigt: trotz der Übernahme von Risiken durch den Staat seien die Bürgschaften für den Bürgschaftsnehmer zu teuer. Die Banken betrachteten darüber hinaus die verbürgten Kredite immer noch als risikobehaftet. Die Zinskostenbeiträge seien in der vorliegenden Form eine Bagatellhilfe.

Generell gilt, dass mit der Übernahme von Bürgschaften und der Verbilligung von Zinskosten vor allem Unternehmen in den Genuss der Förderung gelangen, die bereits von den Banken als zukunftssträchtig oder zumindest als überlebensfähig beurteilt werden. Wirklich bedürftige Unternehmen (sehr geringe Finanzierungsfähigkeit) werden damit ausgeschlossen.

IHG

Das IHG wurde letztmals 1985 umfassend evaluiert (Frey 1985). Das Ziel des IHG wird aus vier Gründen nur bedingt erreicht:

- Zahlreiche über das IHG geförderte Infrastrukturprojekte wären auch ohne Bundeshilfe realisiert worden. Der Mitnahmeeffekt ist beträchtlich. Zumindest unter dem Anreizgesichtspunkt werden die Mittel nicht sehr wirtschaftlich eingesetzt.
- Die kleinräumige Basis-Infrastruktur ist heute in fast allen Regionen des Landes recht gut ausgebaut. Sie wirkt kaum mehr als Magnet auf Betriebe. Umgekehrt erweisen sich Mängel der Infrastruktur nach wie vor als entwicklungshemmend.
- Soweit sich der Ausbau der Infrastruktur in wirtschaftsschwachen Regionen in der Erhöhung der räumlichen Mobilität der Bevölkerung auswirkt (...), können kontraproduktive Effekte ausgelöst werden: Entleerungs- und Ausblutungseffekte durch erhöhte Abwanderung vor allem von besonders qualifizierten einheimischen Arbeitskräften, für die das Spektrum attraktiver Arbeitsplätze und Karrieremöglichkeiten in ihrer Heimatregion zu eng ist.
- Die grossräumige Infrastruktur (Autobahn- und Schienennetz) ebenso wie die zentralörtlichen Infrastruktureinrichtungen (Hochschule, Theater etc.) sind mit derart hohen Kosten verbunden, dass sie in kleinen und peripheren Regionen gar nicht wirtschaftlich sein können.

Diesen Erkenntnissen mit Bezug auf die Infrastrukturpolitik zugunsten von Problemregionen stehen einige positive Wirkungen gegenüber:

- Die mit der Infrastrukturförderung verbundene interregionale Einkommensumverteilung bewirkt positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte in den wirtschaftlich schwächeren Re-

- gionen, entlastet finanzschwache Gemeinden und Kantone und vergrössert den finanziellen Spielraum für andere öffentliche Aufgaben. Dies trägt zum Abbau regionaler Disparitäten bei.
- Dem Ausbau der touristischen Infrastruktur (Bahnen und Kurortanlagen) kommt die bei den anderen Infrastrukturen vermisste Steuerungs- und Anreizwirkung zu. Sie vermag in beträchtlichem Ausmass private Investitionen zu induzieren und Arbeitsplätze, allerdings vorwiegend wenig qualifizierte, zu schaffen.
 - Das IHG sieht nicht nur die Förderung der Infrastruktur im Berggebiet vor, sondern auch die Subventionierung der Aufstellung von Entwicklungskonzepten durch die Regionen. Die damit verbundene – man könnte auch sagen erzwungene – Auseinandersetzung mit den Stärken und Schwächen der Region wird als sehr positiv beurteilt, namentlich unter dem Gesichtspunkt der Mobilisierung regionaler Entwicklungspotentiale.

Der Hintergrundbericht von seco und ARE (2001) nennt aus heutiger Sicht folgende Stärken und Schwächen des IHG:

Die **Stärken**:

- Ausrichtung auf Allokations- und Effizienzziele
- Abgrenzung zum Finanzausgleich vorbereitet. Ausstieg aus der Förderung von Basisinfrastrukturvorhaben ist vorgesehen, sobald der Neue Finanzausgleich (NFA) in Kraft ist
- Regionalisierung und Erarbeitung eines Entwicklungskonzepts
- dezentraler Vollzug mit „Controlling by reporting“
- Hilfe in Form von Pauschalbeträgen.

Die **Schwächen**:

- zu starke Ausrichtung auf Infrastrukturvorhaben
- der Anteil der Vorhaben aus dem Bereich der Basisinfrastruktur an der Gesamthilfe ist viel zu hoch
- die überregionale Zusammenarbeit ist noch unzureichend. Es fehlen interregionale Netzwerke und Kooperationsprojekte zwischen Stadt und Land.

Zusammenfassung der Wirkungen

Die Förderung ist mit Ausnahme des IHG so gering, dass jeder ordnungspolitische Ärger vermieden wird, andererseits erzielt die Förderung aber kaum sichtbare Effekte. Die Förderquote ist vernachlässigbar, die Wirkungen entsprechend gering bzw. nicht essentiell. Nur das IHG erreicht mit ca. 100 Mio. Franken pro Jahr einen Umfang, der immerhin dauerhaft sichtbar ist, wenn auch hier die Ziele nicht voll erreicht werden. Die Mittel von 4 Mio. Franken pro Jahr, die im Rahmen des HKG fließen, können natürlich nicht die Wettbewerbsfähigkeit einer Branche sichern. Die 10 Mio. Franken, welche der Bonny-Beschluss jedes Jahr auslöst, und mit denen der Strukturwandel in wirtschaftlich bedrohten Regionen unterstützt werden soll, gehen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erst recht kaum über einen symbolischen Beitrag hinaus. Angesicht solcher Dimensionen ist es klar, wenn festgestellt wird, dass die vom Gesetzgeber angestrebten Impulse auf die Investitionstätigkeit beschränkt sind.

Die regionalpolitischen Instrumente der ersten Generation konzentrierten sich auf den Ausbau der Basis-Infrastruktur und das Senken von Kapitalkosten. Der Ausbau von Entwicklungs-Infrastruktur und die Verbesserung der Management- oder Marketing-Fähigkeiten blieb aus. Im Idealfall haben die Instrumente wesentlich die Voraussetzungen für eine positive Entwicklung gefördert, konnten die Entwicklung aber nicht steuern. Die Bindung an neue Produkte oder Innovationen im Rahmen des BWE sind Ansätze, die Mittel mit einem Steuerungseffekt auszustatten.

Die Verbilligung der Kapitalkosten war und ist abhängig vom Urteil der bewertenden Banken. Dies bedeutet, dass erstens nur Unternehmen gefördert werden, die ohnehin die grössten Überlebenschancen besitzen, was wiederum Mitnahmeeffekte erzeugt; zweitens sind Banken zu den wichtigsten Profiteuren der Instrumente geworden.

Die im Rahmen des IHG angestrebte Standortverlagerung von Unternehmen ins Berggebiet war illusorisch. Anreize für suboptimale Standortwahl der Unternehmen sind zumindest aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll. Die Effekte der Instrumente werden zudem noch von den Effekten der Sektorpolitiken in einigen Punkten konterkariert, denn beispielsweise sind die Mittel der Landwirtschaftspolitik um Faktoren wirksamer als jene der Regionalpolitik. Der mögliche Zielerreichungsgrad kann dadurch weiter eingeschränkt werden.

Insgesamt haben eine hohe Eindimensionalität der Ziele, zu einfache Wirkungsannahmen und teilweise unzureichende Mittel die Instrumente der ersten Generation in ihrer potentiellen Wirkung beschränkt und dazu geführt, dass sie ihre Ziele nur teilweise erreicht haben bzw. erreichen konnten.

2.1.5 Veränderung der Instrumente

Mit der Erneuerung und Umbenennung des Bonny-Beschlusses (BWE) im Jahre 1995 und der Revision des IHG 1997 wurden die beiden Instrumente in kleinen Teilen an das neue Paradigma angepasst. Es wurde versucht, das Effizienzziel in die Förderung „einzubauen“, ohne das Ausgleichsziel über Bord werfen zu müssen. So sieht das neue IHG die Vernetzung und Kooperation der Gemeinden und Regionen und die Nutzung endogener Potentiale vor. Man will die Disparitäten nur noch verkleinern und nicht mehr ausgleichen. In diesem Sinn soll die dezentrale Besiedlung erhalten und nur noch die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung verbessert werden. Es geht bescheiden darum, die Bevölkerung und die Betriebe am Abwandern zu hindern und allenfalls neue Unternehmen anzusiedeln. Die Nutzung endogener Potentiale und damit auch die Aufforderung an die Regionen, ihre Entwicklungsmöglichkeiten selbst zu finden und zu fördern, fördert auch die Effizienz, denn die komparativen Vorteile einer Region können von zentraler Stelle aus nicht erkannt werden. Entsprechend werden auch Entwicklungskonzepte der zweiten Generation gefördert, die stärker "von unten" und teilweise prozessorientiert erarbeitet wurden. Damit wird die Einbindung und Identifikation der Bevölkerung ermöglicht. Es hilft immer weniger, auf Hilfe aus Bern zu warten, die Entwicklung soll von denen in die Hand genommen werden, denen sie primär zu gute kommen soll.

Die Veränderung des BWE fiel schwächer aus, aber auch hier wurden überbetriebliche Elemente aufgenommen, die eine stärkere Vernetzung zum Ziel haben. Die Bedeutung von Innovation und Längerfristigkeit in der Förderung wird stärker betont. Der anfangs vorgesehene Wegfall der Zinskostenbeiträge konnte aber nicht durchgesetzt werden, so dass es weiter bei einer Mischung von Bürgschaften, Steuererleichterungen und Zinskostenbeiträgen bleibt. Mit dem Übergang vom alten „Bonny-Beschluss“ zum BWE hat sich das Instrument von seinem Haupteinsatzbereich - der Arbeitsplatzhaltung in wirtschaftlich bedrohten Regionen - zu einem Instrument des interkantonalen Ansiedlungswettbewerbes gewandelt, der zudem nur wenigen, förderberechtigten Kantonen offen steht.

2.2 Die zweite Generation

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. So unwahrscheinlich wie es heute ist, Jahrzehnte im gleichen Unternehmen zu arbeiten, so unwahrscheinlich ist es, über Jahrzehnte mit den gleichen Instrumenten konstante Wirkungen zu erzeugen. Neben einer Veränderung der Ziele und Mittel sind alle regionalpolitischen Instrumente der zweiten Generation zeitlich begrenzt. Dies bietet die Chance der gründlichen Evaluation, bevor ein Instrument in veränderter Form eine Neuauflage erfahren kann. Allerdings ist abzusehen, dass die Wirkungen und die Zielerreichung der neuen Generation der Förderinstrumente noch schwieriger zu messen und den einzelnen Fördermassnahmen zuzuordnen sein werden.

2.2.1 Ziele und Zielgruppen

Im Gegensatz zu den Zielen der Instrumente der ersten Generation, sind die Absichten bei den Massnahmen der zweiten Generation vielschichtiger angelegt. Die expliziten Ziele richten sich auf die Vernetzung von unterschiedlichen Akteuren in den Regionen. Erhoffte Wirkungen werden auf indirektem Wege angestrebt, in überbetrieblicher und branchenübergreifender Kooperation. Diese Neuorientierung wurde deutlich beeinflusst durch die Entwicklungen in der EU, die mit den Gemeinschaftsinitiativen INTERREG und LEADER Vorlagen für die Schweizer Beteiligung an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie für RegioPlus geliefert haben.

Ziel der Instrumente der zweiten Generation ist die - grenzüberschreitende - Vernetzung und Zusammenarbeit von Akteuren in bestimmten geografischen Räumen, für die ein akuter Handlungsbedarf erkannt wurde. Die Liberalisierung der Landwirtschaftsmärkte beschleunigt den Strukturwandel im ländlichen Raum, RegioPlus soll eine Antwort darauf geben; das Abseitsstehen der Schweiz beim Europäischen Wirtschaftsraum behindert die Entwicklung der Schweizer Grenzregionen, INTERREG soll helfen, Benachteiligungen lindern zu helfen. Das sektoral-orientierte Instrument InnoTour wird hier mit einbezogen, weil seine Wirkungen stark regional konzentriert sind und weil das Instrument wie die vorgenannten vom branchenübergreifenden Vernetzungsansatz geprägt ist.

Die neuen Instrumente setzen auf das Fördern von Ideen und Initiativen, das Aufspüren und Nutzen endogener Potentiale, von denen angenommen wird, dass sie in jeder Region vorhanden sind. Die regionale Entwicklung wird als komplex verstanden. Entsprechend werden für die Förderung des Tourismus nicht nur die einschlägigen Branchen gestützt, sondern Netzwerke, die insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit einer Destination unterstützen. Für eine Förderung wird es zudem immer wichtiger, sich überkommunal und überregional zu vernetzen. Es scheint der Politik wichtig zu sein, dass die Regionalpolitik nicht Grenzen betont und möglicherweise vertieft (z.B. zwischen Berggebiet und Agglomerationen), sondern dass eine regionale Entwicklung nur in der überregionalen Vernetzung der Entwicklung möglich ist. Die staatspolitischen Ziele der Integration innerhalb Europas sowie der räumlichen Kohäsion der Schweiz haben sich somit mit den Zielen der Regionalpolitik verbunden. Regionalpolitik heute heisst: Ideen und Initiativen „von unten“; Geld, Beratung und Controlling „von oben“.

2.2.2 Mittel (Leistungen und Implementation)

Die Instrumente der zweiten Generation zielen nicht mehr auf die Verbilligung von Kapitalkosten und den Ausbau der 'harten' Infrastruktur. Im Mittelpunkt stehen Anreize zur Kooperation, Vernetzung und Innovation. Betont werden die Rolle von Modellprojekten, die beispielhaft wirken und Impulse setzen können. Die ganzheitliche Betrachtung der Entwicklung einer Region wird weiter durch die Unterstützung regionaler Entwicklungskonzepte angeregt.

Die 'Transportmittel' zur Erreichung dieser Ziele sind nicht so sehr die Quantität von Geldmitteln als vielmehr der effektivere und effizientere Umgang mit Geld. Unterstützt und gefördert werden die Fähigkeiten und Möglichkeiten vor Ort. Das genau bestimmbare Ergebnis der regionalpolitischen Förderung rückt zugunsten der Ermöglichung eines langfristig tragfähigen Entwicklungsprozesses in den Hintergrund. Der Umfang der Leistungen beschränkt sich daher auf die Förderung von interkantonalen Stellen, die Unterstützung vor Ort entworfener Programme, die eine breite Palette von Projekten zur sozio-ökonomischen, kulturellen und institutionellen Entwicklung abdecken können. Der Blick über den Tellerrand einer Region hinaus ist für die Mittelzusprache eine indirekte Voraussetzung, bei INTERREG sogar zwingend.

Die Bundesbeiträge beschränken sich auf maximal 50 Prozent der Projektkosten. Die Ko-Finanzierung vor Ort muss daher durch Fundraising und Sponsoring gesichert werden, was die Einbindung von Wirtschaftsunternehmen fördert.

Das Instrument InnoTour dehnt das Paradigma auf die Förderung des Tourismus aus und fordert auch hier den Blick auf das Ganze, statt nur auf einzelne Hotelobjekte. Gefördert wird:

- die Entwicklung und Einführung neuer Produkte, Ausrüstungen und Vertriebskanäle
- die Verbesserung der bestehenden Dienstleistungen
- die Schaffung von Strukturen, die eine Steigerung der Effizienz ermöglichen
- die Verbesserung der Aus- und Weiterbildung.

2.2.3 Annahmen

Die Annahmen der zweiten Generation unterscheiden sich wesentlich von denen der ersten Generation. Dass die grössten Potentiale nicht allein in der Überwindung von Finanzierungsengpässen auf einzelbetrieblicher Ebene liegen, hat man inzwischen erkannt. Folgende Annahmen stehen im Zentrum der neuen Instrumente:

- lokale und regionale Netzwerke zwischen Unternehmen und/oder Institutionen verbessern die Wettbewerbsfähigkeit durch den Austausch von Informationen und Erfahrungen, gemeinsame Projekte etc. Empirische Studien haben inzwischen gezeigt, dass Netzwerke für die politischen und persönlichen Kontakte in der Region wichtig sind. Die technologischen Austauschbeziehungen sind in der Regel aber überregional. Die Förderung sollte daher nicht zu sehr auf lokale und regionale Netzwerke Wert legen, sondern generell auf Netzwerke.
- Es gibt in jeder Region Besonderheiten und spezifische Entwicklungspotentiale, die nicht erschlossen oder nur ungenügend ausgeschöpft sind. Auch diese Annahme muss eingeschränkt werden, denn es kann der Fall auftreten, wo die regionalen Potentiale eben nicht für eine eigenständige Entwicklung ausreichen.
- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit INTERREG erzeugt Wirkungen, die innerhalb der Grenzen nicht möglich sind. Dabei stehen allgemeine Ziele der sozio-ökonomischen Entwicklung im Zentrum, wie sie von den EU-Strukturverordnungen vorgegeben sind.

- In den Grenzregionen gibt es Potentiale, die nur grenzüberschreitend in Wert gesetzt werden können (INTERREG). Auch dies ist zunächst eine Annahme, die in der Praxis längerfristig erst noch nachgewiesen werden muss.

2.2.4 Wirkungen und Aussagen zur Zielerreichung

Das Instrument RegioPlus ist noch nicht evaluiert worden; INTERREG und InnoTour bestehen erst seit sechs bzw. vier Jahren. Die Evaluationen beider Instrumente sind sehr unterschiedlich, Wirkungsaussagen liefert nur die Evaluation von INTERREG. Trotzdem sind auch auf der Basis interner Bewertungen (seco, ARE 2001) bereits einige Wirkungsaussagen möglich.

RegioPlus

Zu RegioPlus liegt bislang nur eine interne Einschätzung von seco und ARE (2001) vor. So wird die Erschliessung endogener Entwicklungspotentiale von Regionen mit Hilfe von neuen Kooperationen zwischen verschiedenen Sektoren und Branchen sowie öffentlichen und privaten Institutionen als Stärke des Instruments angesehen. Weitere Stärken seien die Förderung der Innovationskraft und die Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Doch scheint das Instrument bisher nicht alle Zielgruppen zu erreichen, so fehle es an genügend Projekten aus den Bereichen Kultur, Forschung, Gesundheit und Soziales sowie Produktion industrieller Güter. Auch würden die Effizienzkriterien noch zu wenig gewichtet; weiterhin würden die regionalen Potentiale noch zu wenig stark ausgeschöpft.

INTERREG II

Die Förderung grenzüberschreitender Kooperation und Vernetzung mit Hilfe des INTERREG-Programms wird als die treibende Kraft bei der Realisierung konkreter, grenzüberschreitender Zusammenarbeitsvorhaben bezeichnet. Positiv gewertet wird das ansehnliche Mittelaufkommen und die festen Termine für die Realisierung der Projekte. Die Projekte seien das „Schmieröl“ für die alltägliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Entsprechend der sehr vagen Zielformulierung von INTERREG kann eine Aussage zur Zielerreichung nur sehr grob erfolgen. Selbst wenn es sich zeigen sollte, dass sich die Wirtschaft in den Grenzregionen belebt hat, so lassen sich keine kausalen Beziehungen ableiten, da die Förderung der grenzüberschreitenden Vernetzung mit sehr geringen Geldbeträgen arbeitet und anderweitige, konjunkturelle oder strukturelle Effekte prägender sein können.

Es wird in der Evaluation aber festgestellt, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zugenommen hat, Projekte durchgeführt wurden und sich die gegenseitige Kenntnis und der Wissenstransfer positiv entwickelt haben. In diesem Sinne ist es sicher auch zu früh, konkrete Effekte messen zu können. Die Förderung muss im Sinn von 'Befähigen' und 'Ermöglichen' verstanden werden.

Folgende Wirkungen wurden ermittelt (Thierstein et al. 1999):

- Hinwendung zu grösseren, der EU angepassten Regionseinheiten
- Intensive Abstimmung zwischen den Kantonen, also auch eine „grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ innerhalb der Schweiz
- In Regionen mit einer starken Tradition der Zusammenarbeit wird das Programm zur Stabilisierung der Grundlagen der Kooperation sowie für Modellprojekte genutzt
- Regionen mit einer geringeren Tradition in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erhoffen sich von INTERREG eine Impulsfunktion, insbesondere durch den Aufbau der notwendigen Informationsstruktur und Vernetzung

- Jede Region kann nach ihren Möglichkeiten die Chance der Projektmittel nutzen. Der feste Verteilungsschlüssel berücksichtigt die Potentiale und die Erschwernisse für die grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einer Region
- Bisher ergaben sich kaum Wirkungen auf die Binnenkantone. Trotzdem ist eine Benachteiligung der Binnenkantone nicht zu befürchten.

Der Ansatz „von unten“ erlaubt es den Regionen, eigenständige Schwerpunkte sowohl bei den Akteuren als auch bei der Art der Projekte zu setzen. Die innovative Wirkung des INTERREG-Programms gründet sich dabei auf zwei Elemente: das Anstossen von Pilotprojekten und das Vernetzen von Akteuren über die Grenze hinweg. Bei etwa der Hälfte aller Projekte spielen die Fördermittel eine wichtige Rolle für das Zustandekommen, ein gewisser Mitnahmeeffekt muss also angenommen werden, denn manche politisch gewünschten Projekte wären auf alle Fälle realisiert worden, allerdings erst mit einiger zeitlicher Verzögerung. Die Evaluatoren kommen zum Schluss, dass es noch verfrüht wäre, "sich über die sozioökonomische Gesamtwirkung der Kooperationsprojekte auszulassen" (Thierstein et al. 1999, 42).

InnoTour

Die Evaluation von InnoTour - ein sektorales Instrument mit regional konzentrierter Wirkung - macht keine Aussagen zum Zielerreichungsgrad, sondern bewertet lediglich, inwieweit das Instrument die wichtigsten Trends im Tourismus berücksichtigt. Die Evaluation macht nur folgende indirekte Aussagen (Smeral 2000):

- möglicherweise geht das Programm an einigen Trends im internationalen Tourismus vorbei
- der Evaluator spricht von Vorarbeit für ein zukunftsorientiertes Tourismusförderkonzept, was eine implizite Kritik einschliesst.

Als Leistungen von InnoTour werden genannt:

- Erleichterung der Kooperations- und Destinationsbildung und damit die Realisierung von Größen- und Verbundvorteilen
- Förderung modernere Organisations- und Vertriebsstrukturen
- Unterstützung der wichtigsten Zukunftstrends. Mega-Trends wie Senioren, künstliche Destinationen und Themen- und Freizeitparks bleiben aber unterbelichtet.

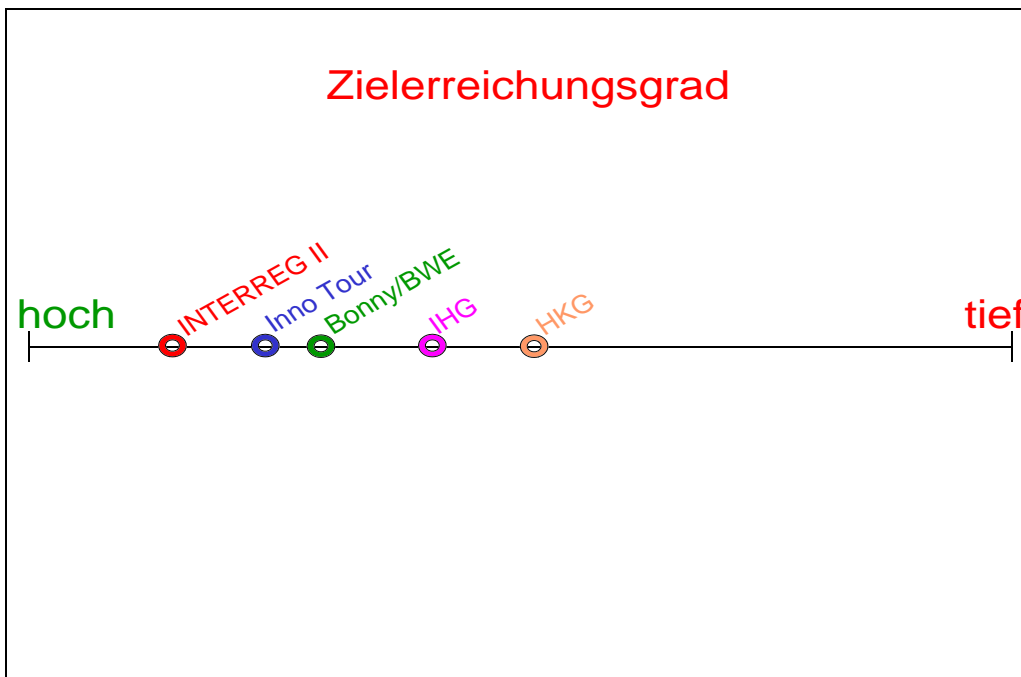
Zusammenfassung der Wirkungen

Zu den Wirkungen der Instrumente der zweiten Generation gilt das gleiche Dilemma wie für die erste Generation: ein gewünschter Zielzustand wird in den Instrumenten nicht beschrieben. Etwas zugespitzt formuliert könnte die Förderung von Netzwerken und Kooperationen bereits dann als erfüllt gelten, wenn einige wenige Kooperationen und Netzwerke entstanden sind. Immerhin zeigt sich bereits nach wenigen Jahren, dass bei relativ geringer Mittelausstattung Ergebnisse erzielt werden können, die auf lange Sicht hin vielversprechend sind. Für eine abschliessende Beurteilung, die nur qualitativ erfolgen kann, ist es jedoch noch zu früh. Aber gerade die zeitliche Begrenzung der Instrumente, zusammen mit der vorgesehenen Evaluation, kann deutlichere und früher eintretende Lerneffekte auslösen als dies bei den Instrumenten der ersten Generation möglich war. Auf jeden Fall sind mit den neuen Instrumenten problemnähere und langfristig tragfähigere Lösungen möglich, die mehr als früher die regionalen Akteure einbinden bzw. animieren.

2.3 Zielerreichung: ein vorläufiges Fazit

Die folgende Darstellung macht den Versuch, den Zielerreichungsgrad der regionalpolitischen Instrumente auf einer Achse abzutragen, die auf der einen Seite die maximal mögliche Wirkung, am andern Ende die minimale Wirkung symbolisiert. Die relative Position der Instrumente auf der Achse wird durch die Einschätzungen der vorliegenden externen Evaluationen bestimmt und repräsentiert nicht die Bewertung der Verfasser des vorliegenden Berichtes. Mit anderen Worten: Wir haben die Ergebnisse der externen Evaluationen soweit zusammen getragen und vergleichbar gemacht, dass sie sich auf diesem Kontinuum der Zielerreichung abtragen lassen. Ein Lesebeispiel verdeutlicht dies: vergleicht man die vorliegenden Evaluationsaussagen zum Bonny-Beschluss und zum IHG, so ist die Zielerreichung des Bonny-Beschlusses im Urteil jener Evaluatoren etwas grösser als jene des Investitionshilfegesetzes.

Die untenstehende Bildaussage wurde zur Verifizierung am ROREP Workshop diskutiert; dabei wurde die relative Position der Instrumente nur geringfügig korrigiert (siehe auch die übrigen Ergebnisse in Kapitel 3).



Die regionalpolitischen Instrumente der ersten Generation beschränkten sich zumindest vor deren Anpassung und Veränderung im Zuge des Paradigmenwechsels auf eine branchenorientierte und einzelbetriebliche Förderung sowie auf den Ausbau von Basisinfrastruktur. Man blickte auf die Schwächen und Lücken in den Regionen und versuchte, sie mit Geld auszugleichen. Bis zu einem gewissen Grad ist dies auch gelungen, eine zukunftsorientierte Entwicklung konnte damit jedoch kaum eingeleitet werden. Dies würde umfangreichere Effekte voraussetzen, die im Rahmen der bisherigen Förderung mit den relativ geringen Mitteln nicht möglich sind; die eingesetzten Mittel zeitigen zu geringe Multiplikatoreffekte.

Die Instrumente der zweiten Generation - und teilweise auch jene modifizierten Instrumente der ersten Generation - zielen auf Vernetzung sowie Kooperation und sind überbetrieblich, institutionenbildend sowie projekt- und innovationsorientiert (Modellprojekte, Lerneffekte, Wissenstransfer). Auf diese Weise sollen regionale Stärken identifiziert und ausgebaut sowie die Region in die Lage versetzt werden, die Entwicklung selbst in die Hand zu nehmen. Der neue Ansatz hofft und rechnet mit Multiplikatorwirkungen der eingesetzten Mittel, so dass zumindest die potentiellen Wirkungen gross sein können. Stellen sich diese ein, so wird man den Instrumenten eine hohe Wirksamkeit bescheinigen. Ob dies so ist, lässt sich zur Zeit noch nicht beurteilen.

Im Einzelnen ergibt die Auswertung der externen Evaluationen und zusätzlicher Einschätzungen folgende Erkenntnisse:

- Die Zielerreichung kann nur geschätzt werden, denn die meisten Ziele sind strategisch formuliert, also kaum operationalisiert und sagen nur etwas über den Weg. Wann ein Instrument seinen Zweck erfüllt hat, bleibt offen.
- Die Instrumente geben einen Anreiz in Richtung Aufnahme in ein Fördergebiet: man will zu den „Schlechten“ gehören, nicht zu den „Besten“. Ziel einer geförderten Gemeinde oder Region muss es aber sein, ein Fördergebiet möglichst schnell wieder zu verlassen, die Förderkriterien also *nicht* mehr zu erfüllen. Damit würde das Fördergebiet kleiner, was das Ziel eines Instrumentes sein sollte.
- Bisher wird die Vergabe von Geld immer als Förderung betrachtet. Geld ist aber nur ein Mittel zum Zweck. Wettbewerbsfähigkeit braucht Ideen, Beratung, ein modernes Management, sehr gute Rahmenbedingungen und natürlich auch Geld. Erst der intelligente Einsatz von Geld kann zu Innovationen führen, die auf regionaler Ebene dank Multiplikation und Vernetzung letztlich Sicht- und Wahrnehmbarkeit schaffen.
- Die Instrumente der ersten Generation haben auf Schwächen reagiert. Heute wird versucht, aktiv an den Stärken von Regionen anzusetzen und man glaubt, sie in Netzwerken und in endogenen Potentialen zu finden. Hier sollte aber nicht zu unkritisch auf neue Pferde gesetzt werden, denn die Erfahrungen mit Netzwerken sind gemischt und endogene Potentiale sind nicht überall ausreichend vorhanden. Grundsätzlich ist der Weg vom Reagieren zum Agieren richtig. Es kann aber nicht darum gehen, jeden mit jedem zu vernetzen, nur weil Netzwerke als gut angesehen werden. Ohnehin entfalten Netzwerke nur ihre Wirkung, wenn sie aus Notwendigkeit entstehen und ihr Lebenszyklus den Förderzeitraum überdauern. Wenn Netzwerke gebildet werden, nur um Förderung zu erhalten, ohne dass eine Mehrwert schaffende Zusammenarbeit geleistet wird, hat die Förderung ihren Zweck verfehlt.
- Mit den Instrumenten der ersten Generation wurden bestehende Strukturen gefördert. Und mit der Übernahme von Bürgschaften und Zinskosten wurden letztlich auch die Banken gefördert, indem sie selbst Einfluss auf die Vergabe nahmen und damit einen Teil des Geschäftsrisikos abgeben konnten.
- Die Rechtsgrundlagen der Förderinstrumente werden vor allem dann immer wieder verlängert, wenn sie zum Aufbau von Institutionen geführt haben. Denn das - versteckte - Hauptziel jeder Institution ist das Weiterbestehen.

Grundsätzlich liesse sich behaupten, dass Instrumente, die über Jahrzehnte unverändert bestehen, entweder ihre Ziele nicht erreicht haben, sonst hätte man sie längst beendet, oder ihre Ziele nicht ausreichend definiert haben, so dass sie nie erreicht werden.

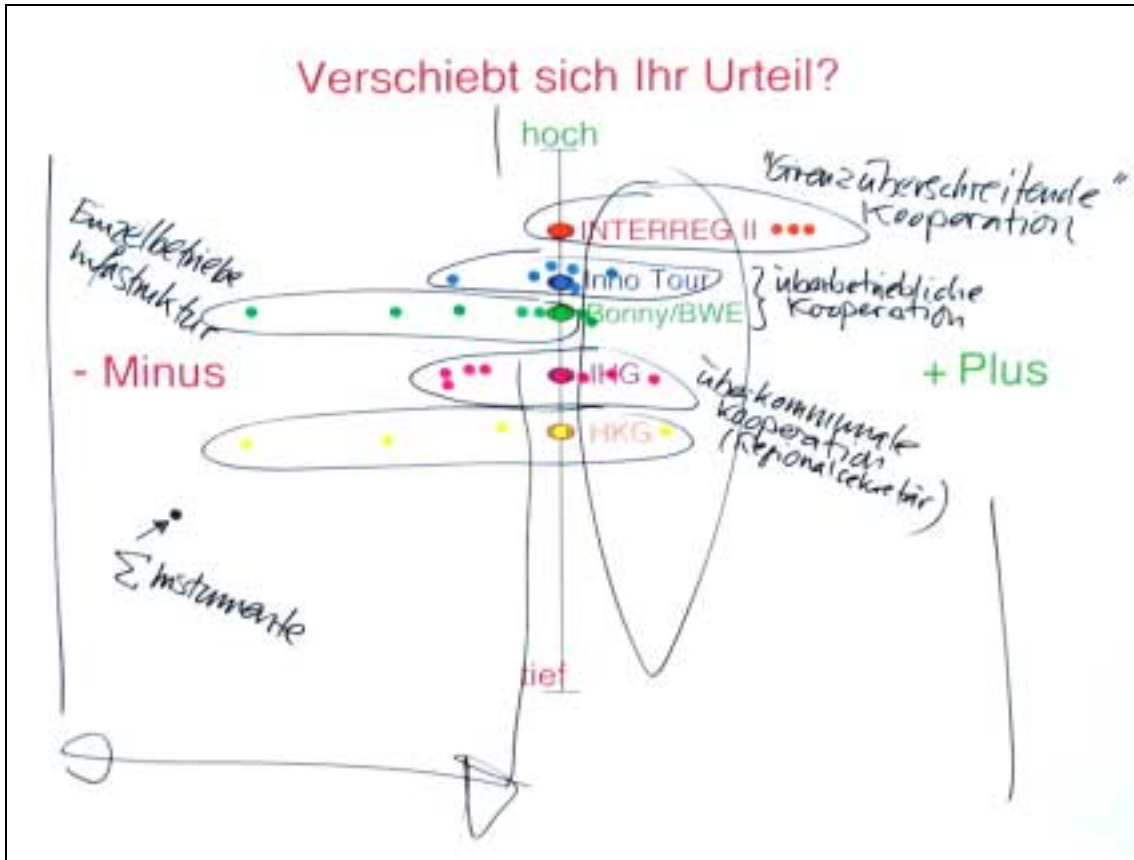
3 Zwischenergebnisse in der Einschätzung der ROREP

3.1 Die Zielerreichung und die Beurteilung der ROREP

Die Zwischenergebnisse aus der Auswertung der Evaluationen, der Rechtsgrundlagen sowie interner Beurteilungen der Instrumente (Kapitel 2.3) wurden zu sechs Thesen zusammengefasst und am 24. August 2001 in Bern in einem Workshop mit 17 Mitgliedern der ROREP diskutiert. Die Diskussion diente insbesondere der Frage, inwieweit die Einschätzung der Zielerreichung mit der Wahrnehmung von Fachleuten übereinstimmt und warum diese allenfalls abweicht. Diskutiert wurden auf dieser Basis anschliessend die Prioritäten in den Handlungsfeldern der Schweizer Regionalpolitik.

Die folgende Darstellung nimmt die Aussagen aus der vorangegangenen auf, nur ist hier die Achse mit dem Grad der Zielerreichung der regionalpolitischen Instrumente vertikal gesetzt. Noch einmal zur Verdeutlichung: Die relative Position der Instrumente entspringt den von uns aggregierten Wirkungsaussagen der vorliegenden externen Evaluationen zu den besagten Instrumenten. Die Teilnehmer des Workshops waren daraufhin aufgefordert, ihre eigene Einschätzung zur vermuteten Wirkung der Instrumente aus heutiger Sicht und Kenntnis abzugeben. Diese führen zu den mit farbigen Punkten markierten Positionsverschiebungen des Zielerreichungsgrades, entweder in positiver oder in negativer Richtung ("Ich schätze die Zielerreichung des Instrumentes heute stärker ein als es die Evaluatoren zum Evaluationszeitpunkt getan haben"). Die handschriftlichen Kommentare stammen vom Moderator und sind Ergebnisse aus der Diskussion des Tableaus.

Es wurde von mehreren Teilnehmern zu Recht darauf hingewiesen, dass aus heutiger Sicht in diesem Gesamtbild Beurteilungen auch zu Instrumenten und Evaluationen älteren Datums gegeben werden. Dies ist sicher eine Ursache dafür, dass die Instrumente der ersten Generation negativ korrigiert wurden, während neuere Instrumente besser abschneiden, weil sie mit dem Paradigmawechsel und damit neuen Vorstellungen übereinstimmen.



Die folgenden Abschnitte 3.2 bis 3.4 fassen den Inhalt der für den Workshop formulierten Thesen und die Diskussion dieser Thesen im Workshop zusammen.

3.2 Zu den Zielen der Instrumente und der Regionalpolitik

Die Zielerreichung kann nur bestimmt werden, wenn die Ziele klar definiert sind.

Die Zielerreichung kann nur geschätzt werden, denn die meisten Ziele sind strategisch formuliert und sagen nur etwas über den Weg. Es wird in der Regel nur formuliert, was man tun möchte; es wird nicht formuliert, welche Ergebnisse angestrebt werden. Wann ein Instrument seinen Zweck erfüllt hat, bleibt offen. Die häufig verwendeten Begriffe „fördern“, „erhöhen“, „unterstützen“ und „verbessern“ sagen nicht, zu welchem Ergebnis die Reise führen soll. Beispiele für solche Formulierungen sind:

- gezielt im ländlichen Raum brachliegende Entwicklungspotentiale fördern
- Verbesserung der Einkommens- und Beschäftigungslage in Randregionen
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit
- zur Erhaltung der dezentralen Besiedlung beitragen
- Integration innerhalb der Schweiz und in Europa.

Zu dieser These war die Meinung im Plenum geteilt. Der Bund könne keine quantitativen Ziele vorgeben, denn die müssten in unserem föderalen System subsidiär formuliert werden. Die Regionalpolitik ist keine Bundeskompetenz. Die Bundesgesetze haben deshalb immer nur einen Zweckartikel und kein formuliertes Ziel. Ausserdem könne man nicht einen Wunschzustand in der Zukunft definieren, denn die Unbestimmtheit ist das Ergebnis eines Kompromisses. Wenn man die Ziele exakt definiere, seien sie nicht durchsetzbar.

Komme allerdings - wie in diesem Falle - das Geld vom Bund, solle er aus Legitimationsgründen auch Einfluss auf die Verwendung haben. Eine Überprüfung der Ziele müsse möglich sein. In den Kommentaren und Botschaften gebe es bereits eine Reihe von bezifferbaren Zielen. Sie sollten in Leistungsaufträgen aufgenommen und gemessen werden. Zumindest müsse im Bundesgesetz festgeschrieben werden, dass Ziele festzulegen und zu operationalisieren sind. Im konkreten Fall müsse der Bund die Ziele, Indikatoren und Leistungen mit den Regionen aushandeln und festlegen. In diesem Prozess würden auch die Ziele klarer. Ziel dieses Aushandlungsprozesses müsse es sein, dass ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Staat und den unteren Ebenen entsteht.

Ist eine Region förderungswürdig, nur weil sie in einem Förderungsgebiet liegt?

Die Förderungswürdigkeit sollte nicht an ein festgelegtes Gebiet gebunden werden, sondern an davon unabhängige Kriterien. Fällt eine Region unter die Förderungswürdigkeit, so wird ihr geholfen, erlebt diese Region einen länger anhaltenden Aufschwung, fällt sie hinaus. Das Festlegen von fixen Fördergebieten verhängt dagegen über alle Gemeinden und Regionen im Fördergebiet den Status der Verlierer.

Die Instrumente der ersten Generation gaben einen Anreiz in Richtung Aufnahme in ein Fördergebiet: man will zu den „Schlechten“ gehören, nicht zu den „Besten“. Ziel einer geförderten Gemeinde oder Region sollte es aber sein, ein Fördergebiet möglichst schnell wieder zu verlassen, die Förderkriterien also **nicht** mehr zu erfüllen.

Diese Einschätzung ist in der Workshop Diskussion auf breite Zustimmung gestossen. Interessant dann die Frage, mit welchen Anreizen es gelingen könnte, einen Wettlauf in Richtung Ausscheiden aus dem Fördergebiet in Gang zu setzen. Diese Anreize müssten höher sein als der Gegenwert der Transferleistungen. Andererseits wurde argumentiert, dass die EU auch weiterhin Fördergebiete haben werde, und dass ein Verzicht der Schweiz auf dieses Modell im internationalen Standortwettbewerb nicht möglich sei.

3.3 Zu den Mitteln der Instrumente und der Regionalpolitik

Fördert Geld?

Bisher wird die Vergabe von Geld schon als Förderung betrachtet. Geld ist aber nur ein Mittel zum Zweck. Erst der intelligente Einsatz des Geldes entscheidet über dessen Wirksamkeit. Wettbewerbsfähigkeit braucht Ideen, Beratung, sehr gute Rahmenbedingungen und dann auch Geld. Aus der Erfahrung der vorliegenden Evaluationen ist es wichtig, neben der 'Hardware' auch die 'Software' der regionalen Entwicklung zu stärken; dies ist in vielen Fällen die unzureichende regionale Managementkapazität. Die Regionalsekretäre der IHG-Regionen bilden eine entwicklungsfähige Basis in Richtung eines Regionalmanagements; die Kapazitätsfrage muss allerdings im Verbund mehrerer Mikroregionen diskutiert werden.

Von den ROREP-Mitgliedern wurde Wert darauf gelegt, dass Geld ein wichtiges Steuerungsmittel ist, dass es aber auch in Zukunft mehr darauf ankommt, über die zu erwartenden Leistungen zu verhandeln. Dabei wurde auf die Gefahr der Schwerfälligkeit solcher Aushandlungsprozesse hin-

gewiesen, falls allzu viele Akteure sich daran beteiligen. Dennoch könnten Globalbudgets, Leistungsaufträge und periodische Evaluationen ein vielversprechendes Verfahren für die künftige Politik für die Regionen darstellen.

Von den Schwächen zu den Stärken

Die Instrumente der ersten Generation haben auf Schwächen reagiert. Mit den neuen Instrumenten wird versucht, aktiver an den Stärken von Regionen anzusetzen und man glaubt, sie in Netzwerken und in endogenen Potentialen zu finden. Hier sollte aber nicht zu unkritisch auf neue Pferde gesetzt werden, denn die Erfahrungen mit Netzwerken sind gemischt und endogene Potentiale sind nicht überall ausreichend oder beliebig vorhanden. Das Fördern von Netzwerken und das Setzen auf endogene Potentiale sichert nicht überall uneingeschränkten Erfolg. Netzwerke sind nicht notgedrungen innovativ. Unausgeschöpfte, schlummernde endogene Potentiale müssen zunächst einmal entdeckt und anschliessend erst minutiös ausgeschöpft werden.

Förderkriterien sollten an der Zukunft ausgerichtet und damit gleich- oder vorauslaufend sein, und nicht erst ein Warnzeichen senden, wenn es zu spät ist. Der Fokus sollte auf Prozess- und nicht auf Zustandskriterien liegen. Die Frage lautet somit, wohin kann eine Region sich entwickeln, welche Vision und welche Ziele hat sie? Der heutige Entwicklungsstand ist für ein Entwicklungsziel zweitrangig. So lange aber eine Förderbedürftigkeit im Sinne von zu schliessenden Lücken nachgewiesen werden muss, können die Kriterien nur rückwärts gerichtet sein.

3.4 Zu den Akteuren in der Umsetzung der Regionalpolitik

Wer wird gefördert?

Die Instrumente der ersten Generation haben auch der Strukturhaltung gedient. Positiv zu werten war der Aufbau neuer Strukturen, welche die Kooperation innerhalb einer Branche oder zwischen Kommunen gefördert hat. Die Instrumente der zweiten Generation versuchen dagegen, Kooperation und Vernetzung anzuregen, um Potentiale zu schaffen, die eine Entwicklung einleiten können. Nicht ausgeschlossen ist es aber, dass auch strukturhaltende, bestehende Netzwerke profitieren und ihre Vorteile suchen. Diese Vorteilsuche - in der Oekonomie als 'Rent-Seeking-Verhalten' bezeichnet - gehört aber zu jedem institutionellen Instrument; die Mitnahme- oder Missbrauchsmöglichkeiten gilt es hingegen zu beschränken.

Es stellt sich bei einigen Instrumenten auch die Frage, wer neben der Zielgruppe zusätzlich noch profitiert. Beispielsweise konnten Banken, die in einzelne Förderinstrumente eingebunden sind, einen Teil ihres Kreditrisikos an den Staat abgeben, wobei sie durch die beratende Tätigkeit auch Einfluss auf die Vergabe hatten. Heute wäre es dagegen möglich, Kreditrisiken auf dem Kapitalmarkt zu handeln, Saisonrisiken mit Derivaten abzusichern oder zu fördernde Unternehmen den Zugang zu Venture-Capital zu erleichtern. Die Differenz der Risikoprämien zwischen Zentren und Berggebiet könnten dann mittels Förderung ausgeglichen werden.

Die Förderung durch das Hotelkreditgesetz hat gezeigt, dass der Effekt der Förderung wesentlich von der Qualität der Hotelführung mitbestimmt wird. Die Förderung ist somit eine Art Risikokapital. Der Venture-Capital Ansatz koppelt deshalb den Einsatz risikotragenden Kapitals mit kompetenter Managementunterstützung, was die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Förderprojektes erhöhen kann.

Geschaffene Institutionen wollen überleben?

Einmal eingesetzte Institutionen haben eine Tendenz, ihren natürlichen Lebenszyklus mit allen Mitteln zu verlängern. Es ist zu beobachten, dass staatlich unterstützte Institutionen beginnen, ihre Legitimation zu sichern, indem sie sich neuen Aufgaben annehmen, die mit dem Ursprungszweck nur mehr wenig zu tun haben. Treten diese Institutionen dann in Konkurrenz zu privaten Unternehmen, entsteht ein ordnungspolitisches Problem.

Die ROREP-Mitglieder haben diese auf die regionalpolitische Situation in der Schweiz gemünzte Feststellung kaum kritisch, aber zustimmend kommentiert. Die breite Zustimmung nährt sich durch die Erkenntnis, dass dieses Verhalten nicht typisch ist für die Regionalpolitik, sondern ein allgemeines Strukturproblem darstellt und die „Unsterblichkeit“ solcher Organisationen ein politisches Problem sei.

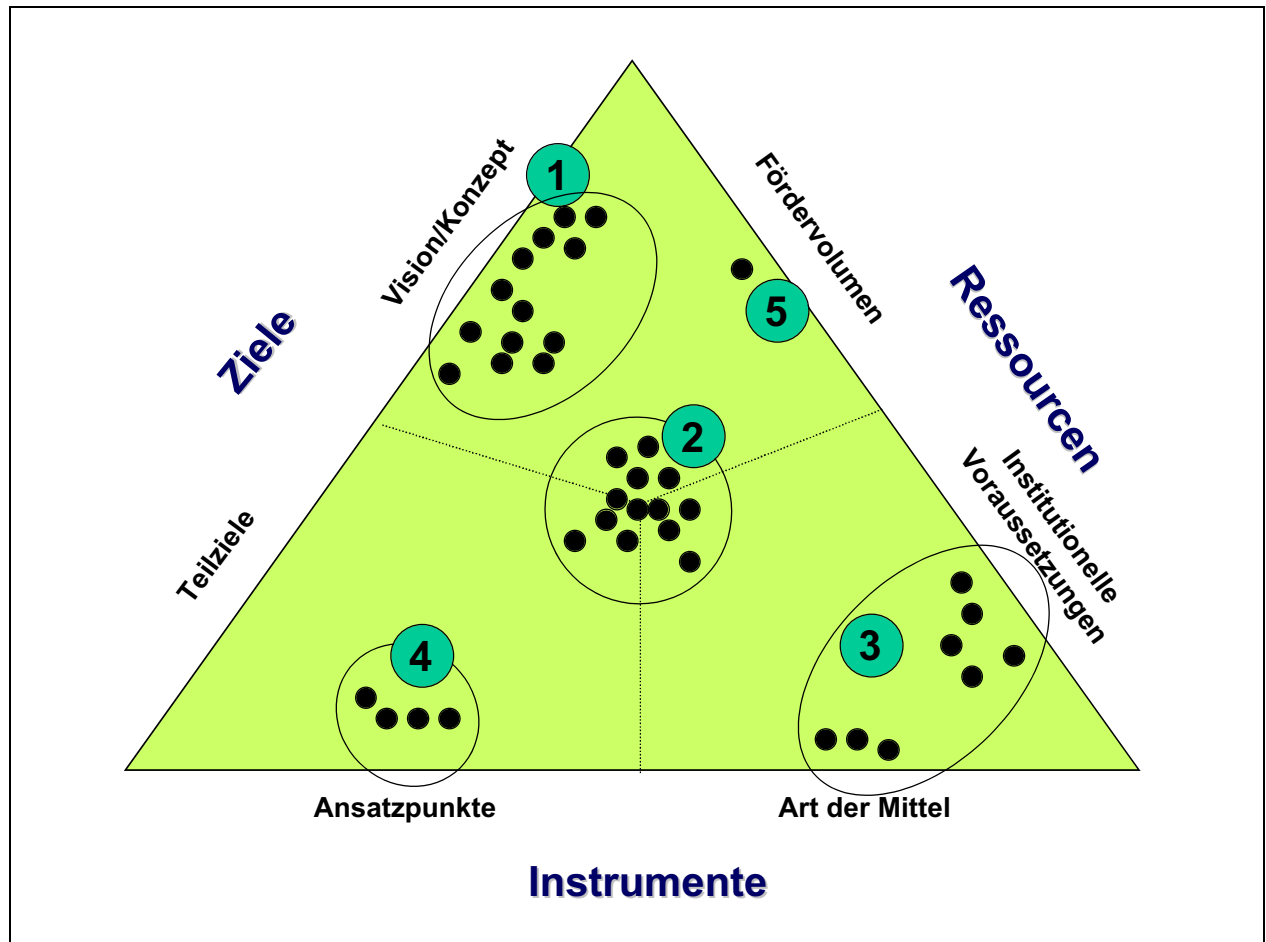
3.5 Handlungsfelder für die Schweizer Regionalpolitik

Der ROREP Workshop hat sich neben der Diskussion der bisherigen Regionalpolitik auch einem Ausblick in die Zukunft gewidmet. Wie die untenstehende Darstellung zeigt, hatten die Teilnehmer die Gelegenheit, ihre Präferenzen über die Handlungsfelder der regionalpolitischen Reformdiskussion zum Ausdruck zu bringen. Mit jeweils drei Punkten haben die Teilnehmer ihre Schwerpunkte im bezug auf Ziele, Ressourcen und Instrumente gekennzeichnet. Die Punktekonzentration in der Mitte der Darstellung bedeutet eine Gleichgewichtung der Prioritäten.

Die Reformdiskussion zur Regionalpolitik sollte sich nach Ansicht der Workshop Teilnehmer prioritär um die Zielebene drehen, ohne allerdings die enge Verbindung mit instrumentellen und institutionellen Fragen aus den Augen zu verlieren. Die Teilnehmer begründeten ihre Prioritäten folgendermassen:

(1) Die Zielebene mit Vision/Konzept

Es gehe nicht so weiter wie bisher, die alten Instrumente „seien vorbei“. Weil der Paradigmawechsel im vollen Gange ist, solle die Priorität vorerst auf der Vision und Konzeption der Regionalpolitik liegen. Besonders heute, wo sich so viel verändert, bedürfe es neuer Visionen, angefangen bei einer offenen Diskussion über die Vision der Schweiz. Zudem seien Globalisierung bei gleichzeitiger Regionalisierung, Lernende Region, Orientierungshilfen für die Regionen die Stichworte zum neuen Umfeld. Die bisherige Förderpolitik des Bundes wird zudem als unübersichtlich bezeichnet und diese Feststellung kumuliere sich weiteren regional wirksamen Massnahmen des Bundes und der Kantone.



(2) Die Gleichbehandlung der Handlungsfelder

Das System der regionalen Entwicklungspolitik funktioniert nur, wenn alle drei Handlungsdimensionen berücksichtigt werden. Eine Konzentration auf bestimmte Aspekte ist nicht sinnvoll; von der Vision bis zur Umsetzung sind alle Aspekte gleichwertig. Im Sinne ganzheitlicher Lösungen sollte ein aufeinander abgestimmter Instrumentenmix eingesetzt werden.

(3) Die institutionellen Voraussetzungen und die Art der Mittel

Es käme auf eine ganzheitlichere und verantwortungsbewusste Führung neuer Prozesse an, was unter dem Begriff "Good Governance" zusammengefasst werden könnte. Dazu müsste man die Prozesse zuerst verstehen. Dies meint sowohl eine wirksamere horizontale Koordination auf Bundesebene - die Regionalpolitik wird dominiert durch die ressourcenstarken Sektorpolitiken - als auch die vertikale Koordination zwischen Bund und den Kantonen. Als neues Instrument kommt zum Beispiel die 'territoriale Leistungsvereinbarung' - 'Contrat Plan' auf Französisch - in Frage, die von den Beteiligten ausgehandelt wird und dadurch eine besser überprüfbare Controlling- und Evaluationsgrundlage bietet als die bisherige Praxis. Der Bund oder die Kantone könnten hier als Coach oder Begleiter für die jeweils tieferen territorialen Einheiten auftreten.

Wichtig sei weiterhin, dass Instrumente mehr als bisher zeitlich begrenzt werden, um sie besser beurteilen zu können, um Ziele schneller zu erreichen und um immer wieder neu über die Tauglich-

keit des Instrumentes nachzudenken. Controlling - mit Monitoring und Evaluation - sollte zu Rückkopplungen im Sinne eines Lernprozesses führen. Der Bund könnte ein 'Coaching' bei der Umsetzung seiner Instrumente einführen, unter Umständen auch unterstützt durch externe 'Referenten'.

(4) Die instrumentellen Ansatzpunkte

Die unübersichtliche Vielfalt von Förderinstrumenten sowie die zerstreuten Verwaltungskompetenzen auf Bundesebene legen eine Rückbesinnung auf das Wesentliche einer Politik für die Regionen nahe. Priorität sollte Konzentration und Bündelung der Kräfte haben. Weniger Aktivitäten sollten dafür "besser" erledigt werden ('Verwesentlichung' oder 'Recentrage' auf Französisch). Wesentliche Neuerungen liegen zudem in der räumlich-institutionellen Arbeitsteilung zwischen Mikroregionen, Grossregionen, grenzüberschreitenden Regionen, Metropolregionen und Lernenden Regionen, die sich häufig in 'variabler Geometrie' bestimmten Aufgaben widmen werden.

(5) Das Fördervolumen

Die singuläre Kennzeichnung bedeutet nicht, dass das Fördervolumen heute ausreichend sei. Doch diese Diskussion kann erst einsetzen, wenn eine Einigung über Vision und Strukturen erzielt worden ist. Bevor keine Klarheit über die neue Stossrichtung der Mittelvergabe herrsche, sei eine Diskussion über den Umfang der Fördermittel zwecklos. Zudem sei diese Frage in Koordination mit raumwirksamen Sektorpolitiken zu behandeln.

4 Ergebnis und Lehren

4.1 Zielerreichung: ein Fazit

Der Vergleich der Zielerreichung regionalpolitischer Instrumente in der Schweiz hat nicht das Ziel, das Zielsystem zu beurteilen, sondern Grundlagen für die Diskussion des Zielsystems zu liefern.

Die Wirkungsannahmen der regionalpolitischen **Instrumente der ersten Generation** (HKG, BGB, Bonny/BWE, und IHG) sind schlicht. Dadurch wurde mit ähnlichen Instrumentarien eine mehr oder weniger eindimensionale Förderung mittels Verbilligung von Kapital umgesetzt. Zugrunde liegt die Annahme, verbilligtes Kapital kompensiere Standortnachteile in peripheren und strukturschwachen Regionen und unterstütze die Wettbewerbsfähigkeit der Empfänger. Ein ganzheitlicheres Bild regionaler Entwicklung fehlt. Mit dem IHG konnte immerhin ein Aufholeffekt der Berggebiete gegenüber zentraleren Landesteilen erzielt werden, vor allem, weil das IHG als einziges Instrument einen Umfang hat, der regional sichtbare Ergebnisse ermöglicht. Der Ausbau der Infrastruktur beschränkte sich allerdings weitgehend auf Basisinfrastruktur.

Da die Ziele der Instrumente der ersten Generation nicht als zu erreichendes Ergebnis formuliert sind, lässt sich eine Zielerreichung nur grob angeben. Unter dieser Einschränkung kann gesagt werden, dass die Ziele der Instrumente gut zur Hälfte bis zu zwei Dritteln erreicht wurden. Das BGB ist bisher nicht evaluiert worden und wird von der Bewertung nicht eingeschlossen.

Die **Instrumente der zweiten Generation** (RegioPlus, INTERREG und InnoTour) sind das Ergebnis von Lerneffekten, die auf den beschränkten Erfolg der älteren Instrumente (auch in anderen Ländern) reagieren. Sie greifen neuere Erkenntnisse der Regionalentwicklung auf und sind realitätsnäher als ältere Instrumente. Mit bescheideneren Mitteln versuchen sie, akteursübergreifend Netzwerke, Initiativen und Kooperationen anzuregen und zu fördern und zielen damit auf Multipli-

katoreffekte auf der Grundlage regionaler Potentiale. Ihre Wirksamkeit ist unter der Annahme, dass Netzwerke und Kooperationen zu Entwicklung führen, grundsätzlich effektiver als eine einzelbetriebliche Förderung. Zudem verlagern sie Initiative und Verantwortung für die eigene Entwicklung an regionale Akteure, was die Kräfte vor Ort sowie die Akzeptanz und Sichtbarkeit stärkt.

Da die Ziele der Instrumente auch der zweiten Generation recht vage formuliert sind, lässt sich auch hier die Zielerreichung nur abschätzen. Die Instrumente sind zudem jüngeren Datums, so dass es sich nur um eine Zwischeneinschätzung handeln kann. Die Zielerreichung der Instrumente liegt bei etwa zwei Drittel bis vier Fünftel. Das Ergebnis der Zwischenevaluation von RegioPlus wird erst gegen Ende 2002 vorliegen.

4.2 Lehren für die Revitalisierung der Schweizer Regionalpolitik

Die Revitalisierung hat mit der Botschaft des Bundesrates 1996 begonnen. Der darin umgesetzte Paradigmawechsel spiegelt sich bereits in den neueren Instrumenten und in der teilweise Ergänzung der alten Instrumente mit einer volkswirtschaftlichen Effizienzorientierung, die gleichwertig neben das Ausgleichsziel gestellt wird.

Für die weitere Revitalisierung lassen sich aus einem Vergleich der Zielerreichung der bisher eingesetzten Instrumente der Regionalpolitik die folgenden Lehren ziehen:

- Die Förderpolitik ist unübersichtlich geworden. Eine neue Leitlinie ist notwendig. Die Priorität sollte daher vorerst auf der *Vision der Regionalpolitik* liegen. Aus ihr können neue Konzepte und Instrumente abgeleitet werden, die horizontal mit Sektorpolitiken und vertikal mit der kantonalen Politik koordiniert werden sollten. Allerdings muss eine zu hohe Komplexität von vornherein vermieden werden. Wenn zu viele Akteure in die Aushandlung einer 'territorialen Leistungsvereinbarung' eingespannt sind, könnte der Prozess langwierig und chaotisch werden. Leitlinie sollte sein: „Von oben“ ermöglichen und „unten“ umsetzen. Der Bund oder der Kanton treten mehr als Coach oder Begleiter auf.
- Ist der Rahmen definiert, können die einzelnen Instrumente die Ziele, Indikatoren und zu erbringenden Leistungen in einem *Leistungsauftrag mit den Regionen* festgelegt werden. Dabei sollte die Koordination zu ganzheitlichen Lösungen führen, in denen die Instrumente in einem Mix aufeinander abgestimmt werden und in eine Richtung wirken. Synergieeffekte müssen gesucht werden. Gefordert ist eine Konzentration und Bündelung der Kräfte: „weniger besser machen“, könnte das Motto lauten, was auch einen Verzicht auf Instrumente nach sich zieht, deren Effizienz unzureichend oder deren Förderidee nicht mehr problemadäquat ist.
- Für die bestehenden Fördergebiete sollte ein Wettlauf in Richtung Verlassen des Fördergebietes in Gang gesetzt werden: perimetergebundene Förderung wird durch Initiative ersetzt, die landesweit belohnt wird. Unterstützend ist ein Akzent auf die Stärkung der regionalen Know-how und Managementkapazität zu legen.
- Instrumente sind konsequent *zeitlich* zu begrenzen, um ihre Wirkungen besser beurteilen zu können und dank eines effizienten Controlling frühzeitig nötige Veränderungen anbringen zu können.
- *Controlling*, das heisst Monitoring und Evaluation von Instrumenten, sollte zu Rückkopplungen im Sinne eines Lernprozesses führen. Dazu müssen die Controlling-Ergebnisse sehr gut kommuniziert werden.
- Einzelbetriebliche Förderung ist weitgehend abzulösen durch Massnahmen, die auf die Verbesserung der *regionalen Rahmen- und Entwicklungsbedingungen* gerichtet sind und damit allen in

einer Region ansässigen Unternehmen zugute kommen. Die Förderung von Unternehmen sollte mehr Gewicht auf die kritischen Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit legen, was unter anderem eine Verbesserung der Managementfähigkeiten bedeutet. An diesem Punkt verbindet sich die Politik für die Regionen mit der Politik für die Standortpromotion Schweiz und mit der Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU).

- Die Förderung von Investitionen sollte nur noch indirekt erfolgen, in dem Kreditrisiken auf dem *Kapitalmarkt* gehandelt, Saisonrisiken mit Finanzderivaten abgesichert werden oder geeignete Unternehmen den Zugang zu Venture-Capital erleichtert erhalten. Die durch Kantons- und Regions-Ratings induzierten regionalen Unterschiede in den Kapitalkosten könnten dann durch die öffentliche Hand in geeigneter Weise ausgeglichen werden. Dadurch könnte das Effizienz- und das Ausgleichsziel via Kapitalmarkt optimal verbunden werden.

Quellen

Ausgewertet wurden die folgenden Evaluationen, Rechtsgrundlagen sowie Dokumente, die eine aktuelle Einschätzung der betrachteten Programme und einen Überblick über die derzeitige regionalpolitische Diskussion bieten:

Rechtsgrundlagen

Bürgschaften und Zinskostenbeiträge zugunsten KMU im Berggebiet (BGB)

- Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten

Hotelkreditgesetz (HKG)

- Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites

Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (BWE)

- Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen ("Bonny-Beschluss")
- Botschaft über Massnahmen zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsstrukturen und der Standortattraktivität der Schweiz
- Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete
- Bundesbeschluss über Bürgschaften für Investitionen in wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten

Investitionshilfe für das Berggebiet (IHG)

- Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG)

Regioplus

- Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (REGIOPLUS)

Interreg II

- Bundesbeschluss über die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Kantonen und Regionen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II in den Jahren 1995-1999

InnoTour

- Bundesbeschluss über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour)

Externe Evaluationen regionalpolitischer Instrumente

Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten (BGB)

- Das Gesetz ist bisher nicht evaluiert worden.

Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites (HKG)

- Hanser, Kuster, Cavelti 1994: Hotellerieförderung durch Bund und Kantone. Beiträge zur Tourismuspolitik, Nr. 3. Bern: BIGA.

Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (BWE)

- Boulianne, Louis-M; Rey, Michel 1992: Arrêté fédéral du 6 octobre 1978 instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée: son application, son apport, son évaluation. C.E.A.T. Lausanne.

Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG)

- Frey, R.L. 1985: Erfolgskontrolle der Schweizerischen Regionalpolitik. In: Brugger, E. A.; Fischer, G., (Hrsg.) 1985: Regionalprobleme in der Schweiz. Bern, Stuttgart: Haupt (Nationales Forschungsprogramm „Regionalprobleme in der Schweiz“, Bd. 34).

Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (Regioplus)

- Die Zwischenevaluation wird liegt Ende 2002 vor.

Bundesbeschluss über die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Interreg II)

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

Bundesbeschluss über die Förderung von Innovationen und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour)

- Smeral, E. 2000: Evaluierung der Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco). Bern.

Interne Einschätzungen zur Regionalpolitik und ihren Instrumenten

Die Aussagen in diesen Quellen stützen sich nur teilweise auf Evaluationen. In der Regel handelt es sich um Erfahrungswerte von verantwortlichen Personen, die konzeptionell oder mit dem Vollzug dieser Instrumente beschäftigt sind.

- Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik. 96.021
- Staatssekretariat für Wirtschaft; Bundesamt für Raumentwicklung 2001: Background report to the territorial review of Switzerland 2001. Bern (nicht konsolidierter amtsinterner Bericht).
- OECD 2001: OECD Territorial Outlook. Paris: OECD.
- Thierstein, A.; Schnell, K.-D.; Scherer, R. 2000: Bericht zum Workshop „Zukunft der Regional- und Standortpolitik des Bundes“ vom 15./16. März 2000 in Rütihubelbad bei Walkringen

Übrige Quellen

- Kuster, J.; Cavelti, G. 1996: Hotellerieförderung im benachbarten Ausland. Einzelbetriebliche Förderung im praktischen Vollzug. Beiträge zur Tourismuspolitik, Nr. 8. Bern: BIGA.
- Andreas Deuber 2001: Die Hotelförderung ist tot. Es lebe die Hotelförderung!. In: Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit 2001, Herausforderung Hotellerie Schweiz. S. 5-15. Zürich.