



## **C.E.A.T.**

Communauté d'études pour  
l'aménagement du territoire

14, av. de l'Eglise-Anglaise  
CP 555 - CH-1001 Lausanne  
tél. 021 693 41 65 - fax 021 693 41 54



## **IDT-HSG**

Institut für Öffentliche Dienstleistungen und  
Tourismus

Varnbühlstr. 19  
9000 St. Gallen  
tel. 071 224 25 25 - fax 071 224 25 36

---

# Die Schlussevaluation des Bundesbeschlusses ‚INTERREG II‘

- Synthesebericht –

Im Auftrag des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit

16. Dezember 1998

## 1. Einleitung

Die Schlussevaluation des Bundesbeschlusses ‚INTERREG II‘ wurde bereits vor Ablauf der Programmlaufzeit in Auftrag gegeben. Dies ermöglicht eine Auswertung erster Ergebnisse<sup>1</sup> im Hinblick auf eine allfällige Beteiligung am INTERREG III- Programm der EU.<sup>2</sup>

Die erste Zwischenevaluation stellte die Strategien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den einzelnen Regionen in den Vordergrund. Anhand von Interviews mit Vertretern der Regionen und Kantone sowie mit Vertretern des Bundes wurde die Steuerungs- und Koordinationsleistung des Bundes bewertet und in gemeinsamen Workshops diskutiert. Die Schlussevaluation konzentriert sich auf den strategischen Rahmen des Bundes und die Kohärenz der Ziele. Ein weiterer Schwerpunkt liegt bei den Wirkungen auf der Ebene der Projekte, soweit diese sich jetzt schon erfassen lassen. Neben einer Befragung aller Projektträger wurden Dokumente des Bundes und der Kantone zur Analyse herangezogen. Dazu gehören Verwaltungsdossiers, Parlamentsdiskussionen und sowie Materialien der Öffentlichkeitsarbeit.

In der Politik des Bundes können verschiedene Stossrichtungen festgestellt werden, die für die Umsetzung des Bundesbeschlusses INTERREG II wichtig sind. Dabei wurde sowohl die Kohärenz der Zielvorstellungen auf Bundesebene analysiert, als auch die Übereinstimmung mit kantonalen und regionalen Zielsetzungen im Sinne einer subsidiären Aufgabenerfüllung. Die Bewertung der Ziele und der durch INTERREG erzielten Wirkungen findet sich im ersten Teil des vorliegenden Syntheseberichts. Der zweite Teil beschäftigt sich mit den Folgerungen aus einer politisch-strategischen Perspektive im Hinblick auf INTERREG III. Im dritten Teil werden Erfolgsbedingungen für die künftige Aufbau- und Ablauforganisation genannt.

Ziel des Syntheseberichts ist eine frühzeitige Diskussion der Evaluationsergebnisse in den einzelnen Regionen sowie die pointierte Darstellung der Ergebnisse für den Entwurf zu einem Bundesbeschluss ‚INTERREG III‘. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Evaluation die Auswirkungen der Bundesbeteiligung einschätzen soll. Aus diesem Grund steht im Mittelpunkt die Perspektive des Bundes, die Sichtweise von Regionen und Kantonen tritt eher in den Hintergrund.

## 2. Die Wirkungen der schweizerischen Beteiligung an INTERREG II

Der Bundesbeschluss INTERREG II hat zwei grundsätzliche Stossrichtungen, die für die Aktivitäten des Bundes im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wegleitend sind:

- Die **integrationspolitische** und
- die **regionalpolitische** Zieldimension.

---

<sup>1</sup> Allerdings sind zahlreiche Projekte erst in der Umsetzungsphase und einige noch nicht einmal bewilligt. Aus diesem Grund ist die vorliegende Evaluation im Sinne einer Wirkungsanalyse eher als zweite Zwischenevaluation zu betrachten.

<sup>2</sup> Hinzuweisen ist auf die durch den Bundesrat erfolgte Vernehmlassung des Entwurfs zu einem Bundesbeschluss zur Förderung der grenzüberschreitenden, interregionalen und transnationalen Zusammenarbeit (INTERREG III) für die Periode 2000 – 2006 sowie den erläuternden Bericht zu diesem Entwurf.

Die beiden Zieldimensionen stehen in einem Spannungsfeld zueinander. Daneben gibt es aber noch weitere Ziele, die auf dieses Spannungsfeld einwirken:

- Die Abstimmung mit wichtigen *sektoriellen Politiken*, wie sie im Bundesbeschluss INTERREG II vorgesehen ist,
- die Abstimmung mit *raumwirksamen Politiken*, wie sie bei der schweizerischen Beteiligung an INTERREG IIc<sup>3</sup> zum Ausdruck kommt,
- sowie die nationale *Kohäsion* als Leitidee der Legislaturplanung 1995 – 1999 des Bundesrates.

### **Die integrationspolitischen Wirkungen**

Innen- wie aussenpolitische Gegebenheiten beeinflussen die Europapolitik des Bundes. Der Bundesbeschluss INTERREG II ist dabei Teil einer Strategie, die die direkte Erfahrbarkeit der Zusammenarbeit mit den Nachbarn jenseits der Grenze in den Mittelpunkt stellt.

Die Dokumentenanalyse zeigt, dass im Bundesrat hauptsächlich mit integrationspolitischen Aspekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit argumentiert wird. Dagegen dominieren in den Parlamentsdiskussionen regionalpolitische Gesichtspunkte. Aus der Sicht des Bundes lassen sich beide Ziele miteinander verknüpfen. Beide Politiken suchen eine Antwort auf Probleme, die grenzüberschreitenden Charakter haben oder durch die Grenzlage bedingt sind. In den Dokumenten wird jedoch nicht näher darauf eingegangen, wie man diese Verknüpfung aktiv fördern müsste. Sowohl bei den beteiligten Bundesstellen als auch in den Regionen herrscht die Vorstellung, dass sich Synergieeffekte zwischen der regionalpolitischen und der integrationspolitischen Zielsetzung von selbst einstellen.

Mit INTERREG- Mitteln werden Projekte zu unterschiedlichen Themen gefördert. Auch die Zielgruppen der einzelnen Projekte sind sehr stark gestreut, so dass viele Menschen aus den Grenzregionen von den Projekten profitieren können. Die Befragung zeigt, dass die Mehrzahl der Projektträger neu zum INTERREG- Programm gekommen sind. Die Befragten stellen den Integrationsgedanken über den regionalpolitischen Mehrwert: Besseres Verständnis der Nachbarn und vergleichbare Erwartungen dominieren. INTERREG leistet in erster Linie Grundlagenarbeit für eine bessere Verständigung und Vernetzung über die Grenze hinweg, die eine Voraussetzung für die Erhöhung des regionalpolitischen Mehrwerts in den Grenzregionen ist.

Nahezu alle Projekte überschreiten die Grenzen eines Kantons, zumeist wird die ganze INTERREG- Region oder grosse Teile davon einbezogen. Mit der Etablierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit steigt auch das Kooperationsniveau über die Grenze hinweg – hier trägt INTERREG mit seiner Vielzahl an geförderten Projekten stark dazu bei. Da auf der Projektebene die integrationspolitischen Zielsetzungen im Vordergrund stehen, gewinnt die Maxime an Bedeutung: "Was gut ist für die Region, ist auch gut für die Schweiz." Zwischen der Mikrointegration auf regionaler Ebene und der Makrointegration des Bundes können sich Synergieeffekte ergeben: Der Bund kann von den Erfolgen der Projekte in den Regionen für seine Öffentlichkeitsarbeit profitieren. Allerdings müssen dazu sowohl die einzelnen Projekte als auch das INTERREG- Programm insgesamt besser bekannt gemacht werden.

---

<sup>3</sup> INTERREG IIc ist der Programmteil für die transnationale Zusammenarbeit.

### ***Die regionalpolitischen Wirkungen***

Die Diskussion um die Neuorientierung der Regionalpolitik bildet den Kontext des Bundesbeschlusses INTERREG II. Im Zentrum steht die Stärkung des Effizienzprinzips sowie die Zusammenarbeit in Grossregionen.

Die bisher stark ausgleichsorientierte Regionalpolitik soll stärker am Wettbewerb ausgerichtet werden. INTERREG II stellt für die Regionen einen Anreiz dar, ihre eigenen Chancen und Potentiale zu nutzen. Die Analyse zeigt, dass je nach regionaler Ausgangslage mit den Projekten unterschiedliche Schwerpunkte in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gesetzt werden.

Eine wichtige Neuorientierung der Schweizer Regionalpolitik ist die Hinwendung zu grösseren, der EU angepassten Regionseinheiten. Die Schweizer Beteiligung an INTERREG II arbeitet mit solchen Grossregionen. In den INTERREG-Regionen hat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu einer intensiven Abstimmung zwischen den beteiligten Kantonen geführt. Der für technische Hilfen reservierte Teil der Bundeshilfe unterstützt den Aufbau von Koordinationsgremien und folgt damit der neuen Ausrichtung der Regionalpolitik.

Auf regionaler Ebene ist das Programm INTERREG II eine Ergänzung zu bestehenden Aktivitäten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. 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. Die Unterschiede spiegeln sich in den Projekten und Strukturen der jeweiligen INTERREG-Region wider.

### ***Die Wirkungen auf die nationale Kohäsion***

Die Stärkung des nationalen Zusammenhalts ist die Leitidee der Legislaturplanung 1995 – 1999 des Bundesrats. Die Verteilung der INTERREG-Mittel auf die fünf Grenzregionen berücksichtigt diesen Grundsatz. Jede Region kann nach ihren Möglichkeiten die Chance der Projektmittel nutzen. Der feste Verteilungsschlüssel berücksichtigt die Potentiale und die Erschwernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einer Region. Zehn Prozent der Mittel sind für flankierende Massnahmen vorgesehen, die die Abstimmung zwischen den Regionen und Kantonen erhöhen. Die Entscheidungen über die Verteilung der Mittel zwischen den Regionen wird in der INTERREG-Begleitgruppe zwischen dem Bund und den Kantonen getroffen.

Die Befragungen zeigen, dass das INTERREG-Programm bisher noch kaum Auswirkungen auf die Binnenkantone gehabt hat. Durch die Vorgaben der EU sind die Projekte zumeist regional begrenzt und sollen die Benachteiligungen ausgleichen, die die Grenzregionen aufgrund ihrer Randlage oft haben. Dass im Zuge der INTERREG-Fördermittel nun die Binnenkantone benachteiligt werden, ist nach der Meinung der Evaluatoren nicht zu befürchten. Dazu ist der Umfang der gesamten Fördermittel zu gering.

### ***Die Abstimmung mit der Raumordnung und den Sektoralpolitiken***

Das INTERREG-Programm erlaubt die Förderung von Projekten in sehr vielen Politikbereichen. Will man die Beteiligung an diesem Programm mit den relevanten Politiken auf kantonaler und Bundesebene verknüpfen, so entsteht ein hoher Abstimmungsbedarf. Sowohl im Bundesbeschluss INTERREG II als auch in den Diskussionen des Parlaments wird von der Beteiligung an INTERREG II ein Beitrag

für die Realisierung sektoralpolitischer Aufgaben erwartet. Das Feld möglicher Themen reicht dabei von Raumordnung und Verkehr über den Umweltschutz bis hin zur aktiven Aussenwirtschaftspolitik, wobei die Raumplanung zu den sektoralpolitischen Aufgaben des Bundes gezählt wird.

Eine grosse Rolle spielen raumordnungspolitische Themen vor allem in den Regionen. Entsprechende Studien und Konzepte bilden häufig die Grundlage für Projekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dabei arbeitet das INTERREG- Programm mit grossräumigen Regionseinheiten. Die Koordination der regionalen raumordnungspolitischen Ziele mit den Zielen der ‚Grundzüge der Raumordnung Schweiz‘ (BRP, 1996) bleibt den Kantonen überlassen. Mit der neu institutionalisierten Raumordnungskonferenz hat der Bund ein Gremium geschaffen, dass die notwendigen Koordinationsaufgaben übernimmt.

In anderen Politikfeldern wird auf der Bundesebene eine sektoralpolitische Koordination der Projekte nur in Einzelfällen gepflegt. Die Organe des Bundes reagieren dabei auf Anfrage oder sie empfehlen eine grossräumige Abstimmung aufgrund ihrer Informationen aus den regionalen Gremien. Die meisten Projekte sind regional ausgerichtet. Die Befragung der Projektträger zeigt ein hohes Engagement von kantonalen Fachverwaltungen, das zum Aufbau von Netzwerken zu den einzelnen Themenbereichen führt. Diese Netzwerke sind in der Regel kantons- und länder- bzw. region- oder departementsübergreifend und dienen vor allem der projektbezogenen Koordination.

### ***Die subsidiäre Qualität des Programms***

Die Qualität des INTERREG- Programms birgt grosse Chancen im Hinblick auf eine subsidiäre Aufgabenerfüllung des Bundes. Wie andere Programme der europäischen Strukturfonds ist auch das INTERREG- Programm auf Subsidiarität ausgerichtet. Dies bedeutet, dass das Gesamtziel des Programms nicht durch einen Massnahmekatalog erreicht werden soll, der auf einer zentralen und detaillierten Sachplanung beruht. Vielmehr lässt die Programm- Philosophie eine Vielzahl sektoral unterschiedlicher Projekte zu, die in ihrer Summe und mit ihren jeweiligen Zielen zum Erreichen des Gesamtziels beitragen können. Dieser Ansatz „von unten“ erlaubt den Regionen eine eigenständige Schwerpunktsetzung.

Dieser Ansatz findet sich auch in der Tradition der schweizerischen Regionalpolitik, die mit den regionalen Entwicklungskonzepten des „Investitionshilfegesetzes für Berggebiete“ (IHG) ihren Anfang nahm und mit „Regio Plus“ weiterentwickelt wurde. Die Befragung der Projektträger zeigt, dass in den einzelnen INTERREG- Regionen unterschiedliche Schwerpunkte bei den Projekten gesetzt werden. Dies betrifft sowohl die Zusammensetzung der Akteure als auch die Art der Projekte. 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.

## **3. Ausblick auf INTERREG III**

Die Notwendigkeit der Bundeshilfe im Rahmen von INTERREG II ist bei den am Programm beteiligten Stellen des Bundes, der Kantone und der Regionen unbestritten. Die Befragung der Projektträger ergab, dass für viele Projekte die Fördermittel des Bundes nicht nur wünschenswert, sondern auch notwendig sind. Die Bundeshilfe öffnet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für neue Bevölkerungskreise in den Grenzregionen. Was würde geschehen, wenn sich die Schweiz am vorgesehenen INTERREG III- Programm der EU nicht beteiligen würde?

Die Wirkungen an den Aussengrenzen der Schweiz wären je nach Entwicklungsstand unterschiedlich. Die Mikrointegration kann sich in den meisten Regionen auf weitere Institutionen und Mechanismen der Zusammenarbeit stützen. Benachteiligt wären die Regionen, bei denen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erst in der Anfangsphase ist. In allen Regionen hätten die Schweizer Partner aber einen geringeren Einfluss auf die Auswahl der Themen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dies betrifft insbesondere die Erstellung der Operationellen Programme als regionale Entwicklungsleitbilder.

Schwieriger würde sich die Makrointegration gestalten. Eine Nicht-Teilnahme des Bundes aus der Beteiligung an INTERREG III würde ein negatives Signal an die EU aussenden, wohingegen die Beteiligung an INTERREG III das integrationspolitische Engagement der Schweiz unterstreichen würde.

Die grossregionale Zusammenarbeit innerhalb der Schweiz würde durch ein Abseitsstehen des Bundes bei INTERREG III gebremst. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Regionen und dem Bund verlöre ein Instrument, was mit einer Schwächung der peripheren Grenzgebiete verbunden sein dürfte.

Welche strategischen Vorteile einer weiteren INTERREG- Beteiligung stehen diesen Nachteilen gegenüber? Wie der Übergang von INTERREG I zu INTERREG II zeigt, führt eine weitere Beteiligung an der europäischen Politik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu einer stärkeren Integration. Die Akteure in den Grenzregionen werden in fachliche und politische Netzwerke integriert. Die Kantone können gemäss ihren Ausgangsbedingungen relativ unabhängig agieren. Sie haben Mitsprache bei der Projektauswahl in grenzüberschreitenden Institutionen mit Entscheidungsbefugnis.

Mit der bisherigen Ausgestaltung der Bundesbeteiligung an INTERREG II wird die nationale Kohäsion verstärkt, indem der Austausch zwischen Kantonen und Regionen verstärkt wird. Dieser Austausch lässt sich noch weiter intensivieren und verstärkt auf die Binnenkantone ausweiten. Das INTERREG III- Programm der Europäischen Union wird neben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auch noch zwei weitere Kooperationsniveaus umfassen: die transnationale und die interregionale Zusammenarbeit. Für die Schweiz vergrössern sich damit die Möglichkeiten zu einer kohärenten schweizerischen Integrationspolitik.

Die transnationale Zusammenarbeit bietet die Möglichkeit zu einer besseren Koordinierung der Raumordnung auf europäischer Ebene, insbesondere der grossräumigen Verkehrs- und Infrastrukturnetze. Auf diesem räumlichen Massstab ist die Trennung zwischen Grenz- und Binnenkantonen nicht mehr von Bedeutung. Die interregionale Zusammenarbeit soll Regionen und Städte mit vergleichbaren Problemlagen und Möglichkeiten in einem neuartigen Erfahrungsaustausch zusammenführen. Das Zusammenspiel dieser drei räumlichen Dimensionen der Kooperation lässt sich bisher noch kaum einschätzen. Auf jeden Fall erfordert INTERREG III eine Anpassung der Verantwortlichkeiten auf Bundesebene (zwischen dem BWA, dem Bundesamt für Raumplanung, dem Integrationsbüro, der Direktion für Völkerrecht des EDA, usw.).

#### **4. Empfehlungen**

Das Ergebnis des Bundesbeschlusses INTERREG II ist insgesamt als positiv zu bezeichnen. Aus der Perspektive einer allfälligen Beteiligung am INTERREG III- Programm gibt es in einigen Arbeitsbereichen Möglichkeiten, die Leistungsfähigkeit des Programms zu erhöhen:

*Programmgestaltung:* Auf das Gesamtprogramm INTERREG III und die regionalen Operationellen Programme hat die Bundesebene keinen Einfluss. Dies ist unproblematisch, weil die EU und die Schweiz prinzipiell die gleichen Fördervoraussetzungen haben. So darf beispielsweise keine Wettbewerbsverzerrung durch Fördergelder der öffentlichen Hand entstehen. Die Steuerungskapazität des Bundes sollte sich also auf die internen Kooperationserfordernisse richten.

*Mittelverteilung:* Eine klare Mittelaufteilung zwischen den drei Kooperationsniveaus von INTERREG III ist notwendig. Die Aufteilung der Mittel, die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorgesehen sind, muss so ausgestaltet sein, dass sie Wettbewerbsfähigkeit der Regionen fördert und eigenständige Initiative und Engagement belohnt. Sie muss aber auch den unterschiedlichen Gegebenheiten hinsichtlich Wirtschaftskraft, Topographie und Stand der Zusammenarbeit Rechnung tragen. Die bisher verwendeten Kriterien scheinen dafür geeignet. Eine Umverteilung von nicht ausgeschöpften Mitteln muss gegen Schluss des Programms möglich sein. Eine klare Aufteilung in Mittel für Projekte und begleitende Mittel der technischen Hilfe ist notwendig.

*Öffentlichkeitsarbeit:* Das INTERREG- Programm ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern durch Pilotprojekte direkte positive Erfahrungen mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Sensibilisierung der Öffentlichkeit erfordert zusätzliche Informationsbemühungen, die über den Kreis der direkt vom Projekt Betroffenen hinausgeht. Dafür muss ein Teil der Bundesmittel verwendet werden. Öffentlichkeitsarbeit für Projekte ist Aufgabe der Projektträger und Regionen. Die Öffentlichkeitsarbeit zu integrationspolitischen Themen kann jedoch durch erfolgreiche Beispiele aus den Grenzregionen gestärkt werden.

*Koordinationsaufwand:* Die zwei zusätzlichen Kooperationsniveaus in INTERREG III verursachen zusätzlichen Koordinationsaufwand für den Bund. Die strategischen Ziele für die beiden neuen Dimensionen müssen gemeinsam mit Kantonen und Regionen erarbeitet werden. Dies verlangt auch eine verbesserte Koordination zwischen den verschiedenen beteiligten Bundesstellen (BWA, Bundesamt für Raumplanung, Integrationsbüro, Direktion für Völkerrecht des EDA, usw.) sowie eine klare Aufgaben- und Rollenverteilung.

*Spielregeln:* Die subsidiäre Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen soll im Rahmen von INTERREG III verfeinert werden. Einerseits soll die Kreditvergabe dezentralisiert und hauptsächlich in die Verantwortung der Kantone gelegt werden. Andererseits muss der Bund im Gegenzug seine Bemühungen um Informationsaustausch, Moderation und Animation verstärken. Dabei sollte der Bund auch in allen Regionen im jeweiligen Entscheidungsgremium vertreten sein.

## **5. Zusammenfassung**

Durch die Ausrichtung von INTERREG III auf drei Kooperationsniveaus erhöht sich insbesondere der integrationspolitische Mehrwert des Programms. Zusätzlich zu der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die die Mikrointegration fördert, werden sowohl die transnationale als auch die interregionale Kooperation zusätzliche integrationspolitische Akzente auf der europäischen Ebene setzen. Für die Schweiz können dabei positive Wirkungen erwartet werden. Dies betrifft sowohl die grossräumige Infrastrukturplanung, als auch die Lernprozesse, die mit einem interregionalen Erfahrungsaustausch verknüpft sind. Aus der Sicht des Evaluatoren-Teams ist daher die Zustimmung des Parlaments zu einem Bundesbeschluss zur schweizerischen Beteiligung am INTERREG III- Programm der Europäischen Union wünschenswert.