SECO

EVALUATION DER PILOTPROJEKTE NEUE REGIONALPOLITIK

Schlussbericht
Zürich, 4. Oktober 2007

Myriam Steinemann, Thomas von Stokar, Judith Trageser

INFRAS

GERECHTIGKEITSGASSE 20
POSTFACH
CH-8027 ZÜRICH
t **+41 44 205 95 95**
f **+41 44 205 95 99**
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG 5
RÉSUMÉ 8
RIASSUNTO 11
1. AUSGANGSLAGE UND ZIEL 15
1.1. ZIELSETZUNG 16
1.2. EVALUATIONSGEGENSTAND 16
1.3. METHODIK 18
2. ÜBERSICHT ÜBER DIE PILOTPROJEKTE 19
3. WIRKUNGEN UND ERFOLGSFAKTOREN 25
3.1. WIRKUNGEN 25
3.1.1. Verhaltensänderungen bei den Zielgruppen (Outcome) 25
3.1.2. Beitrag zu den übergeordneten Zielen (Impacts) 26
3.1.3. Nachhaltigkeit der Programme und Projekte 26
3.2. ERFOLGSFAKTOREN 28
4. ERKENNTNISSE FÜR DIE NEUE REGIONALPOLITIK (NRP) 31
4.1. KONZEPTION 31
4.1.1. Akzeptanz der Stossrichtungen der NRP 31
4.1.2. Kohärenz mit den Stossrichtungen der NRP 32
4.1.3. Erkenntnisse für die Umsetzungsprogramme 34
4.2. UMSETZUNG 34
4.2.1. Rolle von Kantonen und Regionen 34
4.2.2. Begleitung, Vollzugs- und Erfolgskontrollen 36
5. FOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN 37
ANNEX 42
ANNEX 1: INTERVIEWPARTNERINNEN 42
ANNEX 2: GESPRÄCHSLEITFADEN 43
LITERATUR 45

ZUSAMMENFASSUNG

Ziel

Der Bund hat im Jahr 2006 beschossen, die Regionalpolitik in der Schweiz ab 2008 inhaltlich und institutionell neu auszurichten. Im Hinblick auf diese Neue Regionalpolitik (NRP) hat der Bund im Jahr 2003 die Kantone eingeladen, Pilotprojekte zu lancieren, um die neuen Ansätze der NRP zu erproben. Die vorliegende Evaluation gibt Auskunft über die Erfahrungen, die im Rahmen dieser Pilotprojekte gemacht wurden, und über die Lehren, die daraus für die zukünftige Umsetzung der NRP gezogen werden können. Die Evaluation basiert im Wesentlichen auf Dokumentenanalysen und Gesprächen mit 18 Verantwortlichen von Bund, Kantonen und Projekten im Mai und Juni 2007.

Geförderte Projekte

Der Bund hat seit Juli 2004 13 Einzelvorhaben und drei kantonale Pilotprogramme mit einem Beitrag von insgesamt CHF 10.2 Mio. unterstützt, was einem Anteil von rund 30% an den Gesamtkosten der Projekte von CHF 34.6 Mio. entspricht. Der Beitrag von Privaten betrug 9%. Die Projekte decken die in den Mehrjahresprogrammen für die NRP vorgesehene Gewichtung der Förderinhalte und -themen insgesamt gut ab. Die thematischen Schwerpunkte liegen beim Wissenstransfer in industriellen Wertschöpfungssystemen und beim Tourismus. Ein grösserer Teil der Leistungen wurde auf konzeptioneller Ebene erbracht, was angesichts der Neuausrichtung der Regionalpolitik und der kurzen Laufzeit der Pilotprojekte nachvollziehbar ist. Es wurden bisher auch kaum Produkte entwickelt, die auf dem Markt abgesetzt werden können.

Ergebnisse

Inwieweit die Pilotprojekte die angestrebten Wirkungen erreichen, lässt sich zurzeit kaum feststellen. Dazu ist die bisherige Laufzeit der Projekte zu kurz, und viele Projekte sind noch nicht über die Konzeptphase hinaus gelangt. Gemäss Aussagen der Befragten wären die meisten Projekte ohne Unterstützung des Bundes zumindest in dieser Form kaum realisiert worden.

Der Zweck der Pilotprojekte lag primär darin, Erfahrungen mit der neu ausgerichteten Regionalpolitik zu sammeln, in den Kantonen und Regionen einen Wandlungsprozess auszulösen und damit das Feld für die zukünftigen Umsetzungsprogramme vorzubereiten. Aus der Sicht praktisch aller befragten Akteure haben sich die Pilotprojekte als sehr wertvoll erwie-

sen. Die Gesprächsaussagen der beteiligten Akteure und die Ergebnisse aus den verschiedenen Workshops weisen darauf hin, dass die Pilotprojekte ihren Zweck gut erfüllt haben: Die Akteure haben sich mit der Stossrichtung der NRP auseinandergesetzt, Ideen für neue Projekte entwickelt und umgesetzt und Erfahrungen mit neuen Zusammenarbeitsformen in den Regionen, den Kantonen und mit dem Bund gesammelt. Sie haben Erkenntnisse über die erfolgreiche und weniger erfolgreiche Entwicklung und Umsetzung von Projekten gewonnen und ausgetauscht. Es hat sich auch gezeigt, dass das Konzept, das der NRP zugrunde liegt und bereits in den Pilotprojekten angelegt war, grundsätzlich geeignet ist und in den Kantonen und Regionen auf eine hohe Akzeptanz stösst.

Erkenntnisse für die Umsetzungsprogramme

Für die kommenden Umsetzungsprogramme lassen sich aus den Pilotprojekten folgende Lehren ziehen:

› Es ist sinnvoll und notwendig, die ersten Jahre der NRP weiterhin als Lernphase zu nutzen und Neues auszuprobieren. Dass dabei auch einmal ein Projekt scheitern kann, ist in Kauf zu nehmen.

› Erfolgreiche Projekte kommen selten ohne solide Konzepte aus. Im Rahmen der Umsetzungsprogramme sollte diesem Aspekt bei der Zeit- und Budgetplanung der Projekte ein ausreichendes Gewicht beigemessen werden.

› Mit den Umsetzungsprogrammen sind die Kantone gefordert, die theoretischen Ansätze, wie sie in der NRP formuliert sind – Exportbasisansatz, Wachstumsmotoren, Wertschöpfungssysteme –, zu konkretisieren und in ihre generelle Wirtschaftsentwicklungsstrategie einzubetten. Dabei wird es darum gehen, Prioritäten auf jene Bereiche zu setzen, in denen sie die stärksten wirtschaftlichen Impulse und Multiplikatorwirkungen erwarten.

› Damit Innovationen „von unten" entstehen können, werden die Kantone auch den Regionen und Projektträgern einen ausreichenden Handlungsspielraum geben müssen.

› Eine wichtige Rolle kommt dem Regionalmanagement zu: Projekte sollten nicht „administriert", sondern angestossen, begleitet und unterstützt werden.

› Funktionsfähige Strukturen und Institutionen tragen wesentlich dazu bei, Projekte zu initiieren und erfolgreich umzusetzen. Projekte, die darauf abzielen, funktionsfähige Strukturen und Institutionen zu schaffen, können deshalb besonders wertvoll sein und als Multiplikatoren wirken.

› Netzwerke und teils auch Cluster laufen Gefahr, diffus und ohne konkrete Resultate zu bleiben. Um dieser Gefahr zu begegnen, sollten solche Projekte besser nicht per se, son-

dern nach Möglichkeit über konkrete Produkte bzw. Ergebnisse definiert werden, die durch ein Netzwerk entstehen sollen.

› Unternehmen für Projekte zu gewinnen, wird auch bei den Umsetzungsprogrammen eine grosse Herausforderung bleiben. Schwierigkeiten bereiten der meist öffentliche Charakter der Projekte (Trittbrettfahrer) und der geringe direkte Nutzen. Den Entwicklern von Projekten ist nahe zu legen, die realen Bedürfnisse der Unternehmen ausreichend zu klären und in das Projektkonzept einfliessen zu lassen.

› Grossräumige, überkantonale Projekte sind generell anspruchsvoller zu realisieren. Da die Umsetzungsprogramme aber im Namen der einzelnen Kantone entwickelt und eingereicht werden, werden die in der NRP gewünschten überkantonalen Projekte eher zusätzlich erschwert als erleichtert. Der Bund ist deshalb gefordert, verstärkte Anreize zur Zusammenarbeit zwischen den Kantonen zu setzen.

Das SECO wird bei den Programmvereinbarungen mit den Kantonen die Aufgabe haben, die Umsetzungsprogramme in die gewünschten Bahnen zu lenken. Es wird bei der Beurteilung der kantonalen Umsetzungsprogramme v.a. auf die Qualität der Strategie und der Umsetzungsstrukturen geachtet werden müssen.

Da die Finanzierung ein wesentliches Steuerungsinstrument darstellt, sollte das SECO die Regeln möglichst so ausgestalten, dass die Anreize in die gewünschte Richtung weisen. Zu prüfen wäre bspw., ob die Dauer der Anschubfinanzierung in jedem Fall gleich lang sein soll oder ob für überkantonale Projekte stärkere finanzielle Anreize gesetzt werden könnten.

Auch bei den Umsetzungsprogrammen wird es wichtig sein, den Austausch unter den Akteuren weiterzuführen, aus den Erfahrungen zu lernen und diese konzeptionell zu nutzen. Diesbezüglich kommt der Evaluation der Umsetzungsprogramme eine grosse Bedeutung zu. Es erscheint sinnvoll, die Evaluation als begleitenden Prozess zu konzipieren und möglichst frühzeitig einen Rahmen mit Anforderungen und Hilfestellungen an die Kantone und Projektträger abzugeben.

RÉSUMÉ

But

En 2006, la Confédération a décidé de réorienter la politique régionale de la Suisse à partir de 2008 sur le plan institutionnel et du contenu. Dans l'optique de cette nouvelle politique régionale (NPR), elle a invité les cantons en 2003 à lancer des projets pilotes afin de tester les nouvelles approches de la NPR. La présente évaluation dresse un tableau des expériences réalisées dans le cadre de ces projets pilotes et des enseignements que l'on peut en tirer pour la future mise en œuvre de la NPR. Elle se fonde pour l'essentiel sur l'analyse de documents, sur les entretiens menés en mai et juin 2007 avec 18 responsables de la Confédération, des cantons et de projets.

Projets soutenus

Depuis juillet 2004, la Confédération a soutenu 13 projets et 3 programmes pilotes cantonaux pour un montant global de 10,2 millions de francs, soit près de 30% du coût global des projets, qui s'élève à 34,6 millions de francs. Les contributions privées se sont montées à 9%. Dans l'ensemble, les projets correspondent bien aux contenus et thèmes de la promotion prévus dans les programmes pluriannuels de la NPR. Les priorités thématiques portent sur le transfert de connaissances dans les systèmes industriels de valeur ajoutée et sur le tourisme. Une grande partie des prestations ont été fournies au niveau conceptuel, ce qui est compréhensible compte tenu de la réorientation de la politique régionale et du peu de recul vis-à-vis des projets pilotes. En outre, à ce jour, très peu de produits ont pu être lancés sur le marché.

Résultats

Il est difficile pour l'heure de déterminer dans quelle mesure les projets pilotes ont atteint leur objectif. De plus, on manque de recul en raison de la jeunesse des projets et nombreux sont ceux a n'avoir pas encore dépassé le stade conceptuel. Selon les personnes interrogées, la plupart des projets n'auraient guère eu de chance de voir le jour – du moins sous cette forme – en l'absence d'un soutien de la Confédération.

Le principal objectif des projets pilotes était d'acquérir de l'expérience sur la nouvelle orientation de la politique régionale, d'engager un processus de changement dans les cantons et les régions et de préparer par là-même le terrain pour les futurs programmes de mise en œuvre. La quasi-totalité des intervenants interrogés estiment que les projets pilotes sont

très utiles. Les réponses des acteurs concernés et les résultats des différents ateliers attestent que les projets pilotes ont bien rempli leur mission. Les acteurs du domaine ont débattu de l'orientation de la NPR, développé et concrétisé des idées de nouveaux projets et gagné de l'expérience eu égard aux nouvelles formes de collaboration dans les régions, les cantons et avec la Confédération. Ils ont tiré des enseignements sur les expérimentations réussies ou moins bien réussies et partagé leurs expériences. Il apparaît également que la conception sur laquelle se fonde la NPR, déjà appliquée dans le cadre des projets pilotes, est véritablement appropriée et bénéficie d'un large soutien des cantons et des régions.

Enseignements pour les programmes de mise en œuvre

Les projets pilotes permettent de tirer les enseignements suivants pour les futurs programmes de mise en œuvre :

› Il est judicieux et nécessaire de poursuivre la phase d'apprentissage durant les premières années de la NPR et d'expérimenter. Et si un projet échoue, il faut l'accepter.

› Les projets qui réussissent reposent très souvent sur des concepts solides. Il conviendrait, dans le cadre des programmes de mise en œuvre, d'être suffisamment attentif à cet aspect pour la fixation du calendrier et la planification du budget des projets.

› Les programmes de mise en œuvre sont un challenge pour les cantons qui doivent concrétiser les approches théoriques énoncées dans la NPR (principe de « base d'exportation », moteurs de la croissance, systèmes de valeur ajoutée) et les intégrer dans leur stratégie globale de développement économique. Il s'agira pour les cantons de fixer des priorités dans les domaines où ils attendent les impulsions économiques et les effets multiplicateurs les plus forts.

› Pour que les innovations puissent « venir de la base », il faudra également que les cantons accordent une marge de manœuvre suffisante aux régions et aux responsables de projets.

› Le management régional revêt une grande importance : les projets ne devraient pas être « administrés » mais lancés, accompagnés et soutenus.

› Le bon fonctionnement des structures et des institutions contribue grandement au lancement et au succès des projets. Les projets visant à créer des structures et des institutions opérationnelles peuvent donc s'avérer des plus précieux et servir de multiplicateurs.

› Les réseaux et – parfois aussi – les pôles de compétence (clusters) risquent de rester diffus et de ne pas déboucher sur des résultats concrets. Pour éviter cet écueil, il serait préférable que les projets de cette nature ne soient pas définis intrinsèquement mais, dans la mesure du possible, par les produits et résultats concrets générés par le réseau.

› Rallier les entreprises à des projets restera un défi majeur, y compris dans le cadre des programmes de mise en œuvre. Le caractère le plus souvent public des projets et le peu de retombées directes posent problème (parasitisme). Il faut suggérer aux initiateurs de projets de déterminer précisément les besoins réels des entreprises et de les intégrer aux projets.
› Les projets à grande échelle ou supracantonaux sont généralement plus complexes à réaliser. Mais, comme les programmes de mise en œuvre sont développés et soumis au nom des différents cantons, les projets supracantonaux envisagés dans le cadre de la NPR se heurtent à des difficultés supplémentaires plutôt qu'ils ne sont facilités. La Confédération se doit par conséquent d'inciter à une plus grande collaboration entre les cantons.

Lors de la conclusion de conventions-programmes avec les cantons, le SECO devra orienter les programmes de mise en œuvre dans la direction souhaitée. L'évaluation des programmes cantonaux de mise en œuvre devra avant tout porter sur la qualité de la stratégie et des structures de mise en œuvre.

Compte tenu du fait que le financement est un instrument de pilotage essentiel, le SECO devrait définir les règles de façon à orienter les incitations dans la direction souhaitée. Il conviendrait d'examiner par exemple si la durée de l'aide financière de départ doit systématiquement être la même ou si, pour des projets supracantonaux, il ne faudrait pas prévoir des encouragements financiers plus soutenus.

Il est primordial, y compris dans le cadre des programmes de mise en œuvre, de poursuivre les échanges entre les différents acteurs et de tirer les enseignements des expériences faites pour les intégrer aux projets. L'évaluation des programmes de mise en œuvre est d'une importance cruciale à cet égard. Il paraît judicieux de concevoir l'évaluation comme un processus d'accompagnement et de fournir le plus tôt possible aux cantons et aux responsables de projets un cadre définissant les exigences et les aides possibles.

RIASSUNTO

Scopo

Nel 2006 la Confederazione ha deciso che, a partire dal 2008, la politica regionale in Svizzera sarà ridefinita dal punto di vista istituzionale e dei contenuti. In vista di questa Nuova politica regionale (NRP), nel 2003 la Confederazione ha invitato i Cantoni a lanciare progetti pilota per sperimentare nuovi approcci della NPR. La presente valutazione fornisce un resoconto delle esperienze effettuate nell'ambito dei progetti pilota e degli insegnamenti che se ne possono trarre per la futura attuazione della NPR. La valutazione si basa essenzialmente su analisi di documenti e su colloqui effettuati, tra maggio e giugno 2007, con 18 persone: chi incaricate del progetto in sé e chi responsabili a livello federale e cantonale.

Progetti promossi

Dal mese di luglio 2004 la Confederazione ha sostenuto 13 progetti e tre programmi pilota cantonali con un importo complessivo di 10,2 milioni di franchi, che rappresentano circa il 30% dei costi totali dei progetti, di un importo pari a 34,6 milioni di franchi. Tutti gli aspetti tematici e contenutistici della promozione prevista. Nei programmi pluriennali per la NPR si riflettono in questi progetti. Le tematiche prioritarie sono costituite dal trasferimento di conoscenze nel sistema industriale di valore aggiunto e nel turismo. Gran parte delle prestazioni è stata fornita sul piano concettuale; ciò è comprensibile tenuto conto della necessità di ridefinire la politica regionale e della breve durata dei progetti pilota. Inoltre finora non è stato sviluppato praticamente nessun prodotto che possa essere messo in commercio.

Risultati

Al momento è difficile stabilire in che misura i progetti pilota soddisfino gli obiettivi perseguiti. A ciò si aggiunge il fatto che attualmente la durata dei progetti è troppo breve e che molti progetti non sono ancora andati oltre la fase concettuale. A detta degli interpellati, senza il sostegno della Confederazione la maggior parte dei progetti non sarebbe stata realizzata, o perlomeno non in questa forma. Lo scopo dei progetti pilota era principalmente quello di acquisire esperienze nell'ambito della nuova politica regionale, di dare avvio a un processo di cambiamento e di preparare così il terreno per i futuri programmi di attuazione. Praticamente tutti gli operatori interpellati ritengono che i progetti pilota abbiano dato ottimi esiti. Le opinioni espresse durante i colloqui dagli operatori interessati e i risultati

dei diversi workshop indicano che i progetti pilota hanno soddisfatto gli obiettivi: gli operatori si sono cimentati con la nuova impostazione della NRP, hanno sviluppato e attuato idee per nuovi progetti e hanno raccolto esperienze su nuove forme di collaborazione con le regioni, i Cantoni e la Confederazione. Hanno anche condiviso le conoscenze acquisite sullo sviluppo e sull'attuazione più o meno efficaci dei progetti. È inoltre emerso che il concetto alla base della NPR, già inserito nei progetti pilota, è sostanzialmente adeguato e riscuote ampi consensi presso i Cantoni e le regioni.

Dati relativi ai programmi di attuazione

› Per i futuri programmi di attuazione si possono trarre dai progetti pilota i seguenti insegnamenti: È opportuno e necessario affrontare i primi anni della NPR come fase di apprendimento e di sperimentazione di nuove soluzioni. Non è da escludere che in questa fase un progetto possa anche rivelarsi inattuabile.

› Difficilmente un progetto può avere successo se non poggia su concetti solidi. Nell'ambito del programma di attuazione occorre attribuire la necessaria importanza a questo aspetto nella pianificazione del tempo e delle risorse finanziarie richiesti dal progetto.

› Con i programmi di attuazione i Cantoni sono chiamati a concretizzare gli approcci teorici così come sono formulati nella NPR – principio "base d'esportazione", motori dello sviluppo, sistemi di valore aggiunto – e a trasporli nella loro strategia generale di sviluppo economico. A tale scopo dovranno fissare delle priorità nei settori nei quali si attendono i maggiori impulsi economici ed effetti moltiplicatori.

› Affinché possano essere realizzate innovazioni "dal basso", i Cantoni dovranno accordare alle regioni e ai promotori di progetti un sufficiente margine d'azione.

› La gestione in materia di sviluppo regionale svolge un ruolo importante: i progetti non devono essere "amministrati", bensì promossi, assistiti e sostenuti.

› Strutture e istituzioni funzionali contribuiscono in modo sostanziale all'avvio e all'attuazione efficace dei progetti. I progetti miranti a creare strutture e istituzioni funzionali possono pertanto risultare particolarmente validi e fungere da moltiplicatori.

› Le varie reti e in parte anche i *cluster* rischiano di essere dispersivi e di non dare risultati concreti. Per contrastare questo rischio, tali progetti non dovrebbero possibilmente essere definiti in modo a sé stante, ma attraverso prodotti o risultati concreti realizzati tramite una rete di contatti.

› Il coinvolgimento di imprese nei progetti rappresenterà un'importante sfida anche nell'ambito dei programmi di attuazione. Possibili difficoltà potranno derivare dal caratte-

re prevalentemente pubblico dei progetti (presenza di approfittatori) e dalla scarsa utilità diretta. Bisognerà rammentare ai fautori di progetti la necessità di chiarire bene le reali esigenze delle imprese e di includerle nella concezione dei progetti.

› I progetti intercantonali, estesi a vaste aree, sono generalmente più complessi da realizzare. Poiché i programmi di attuazione sono sviluppati e presentati per i singoli Cantoni, i progetti intercantonali previsti dalla NPR più che snelliti risultano appesantiti. La Confederazione è pertanto invitata a incentivare maggiormente la collaborazione tra i Cantoni.

La SECO avrà il compito di impostare nel modo auspicato i programmi di attuazione nell'ambito delle convenzioni di programmi con i Cantoni. Nella valutazione dei programmi di attuazione cantonali si dovrà prestare particolare attenzione alla qualità della strategia e delle strutture di attuazione.

Considerato che il finanziamento è uno strumento direttivo essenziale, la SECO dovrebbe possibilmente formulare le disposizioni in modo da indirizzare gli incentivi nella direzione opportuna. Occorrerebbe ad esempio esaminare se la durata dei contributi debba essere la stessa in tutti i casi o se i progetti intercantonali possano beneficiare di maggiori incentivi finanziari.

Inoltre, nell'ambito dei programmi di attuazione sarà importante proseguire lo scambio tra i diversi operatori, imparare dalle esperienze fatte e tradurle a livello concettuale. A tale proposito, la valutazione dei programmi assume una particolare importanza. Sarà opportuno concepirla come un processo di accompagnamento e fornire tempestivamente ai Cantoni e ai promotori dei progetti delle linee direttive circa le esigenze e gli aiuti disponibili.

1. AUSGANGSLAGE UND ZIEL

Anfang 2008 wird die NRP des Bundes in Kraft gesetzt. Inhaltlich fokussiert die NRP primär auf Wertschöpfungssysteme, Unternehmertum und Innovationsfähigkeit, organisatorisch stellt sie die Weichen neu durch die verstärkte Einbindung der Kantone durch die Umsetzungsprogramme und die Programmvereinbarungen mit Globalbudgets.

Um erste Erfahrungen mit der neuen Ausrichtung der NRP zu sammeln, lud der Bund im Jahr 2003 die Kantone ein (SECO 2003), Pilotprojekte zu lancieren, die den Ansätzen der NRP gemäss NRP-Expertenbericht (EXPERTENKOMMISSION 2003) bzw. dem folgenden Vernehmlassungsbericht entsprechen. Die Pilotprojekte sollten eines oder mehrere der folgenden Kriterien erfüllen:

› Förderung des Unternehmergeistes,
› Förderung von Innovationsprozessen,
› Intensivierte Netzwerkförderung,
› Spillovers vom Bildungssystem in die regionale Wirtschaft,
› Grenzüberschreitende innovative Initiativen,
› Innovative Ansätze und Prozesse in entlegenen, potenzialarmen Räumen.

Seit Juli 2004 hat der Bund 16 NRP-Pilotprojekte ausgewählt: Neben 13 Einzelvorhaben unterstützt der Bund auch drei kantonale NRP-Pilotprogramme in Anlehnung an die zukünftigen kantonalen Umsetzungsprogramme.

Die NRP wird zukünftig auf Mehrjahresprogrammen basieren. Der Bundesrat hat am 28. Februar 2007 die Botschaft zum Mehrjahresprogramm 2008-2015 zur Umsetzung der NRP verabschiedet und an die Eidgenössischen Räte überwiesen (BUNDESRAT 2007). Gestützt auf die Vorgaben des Mehrjahresprogramms haben die Kantone kantonale Umsetzungsprogramme mit einer vierjährigen Laufzeit erarbeitet und diese bis am 31. Juli 2007 beim Bund eingereicht. Auf Basis dieser Umsetzungsprogramme schliesst der Bund mit den Kantonen Programmvereinbarungen ab. Diese wiederum bilden die Grundlage für einen pauschal bemessenen Beitrag des Bundes an die Kantone. Die NRP führt also zu einem grundlegenden Wechsel in der Förderpraxis und der institutionellen Zusammenarbeit.

1.1. ZIELSETZUNG

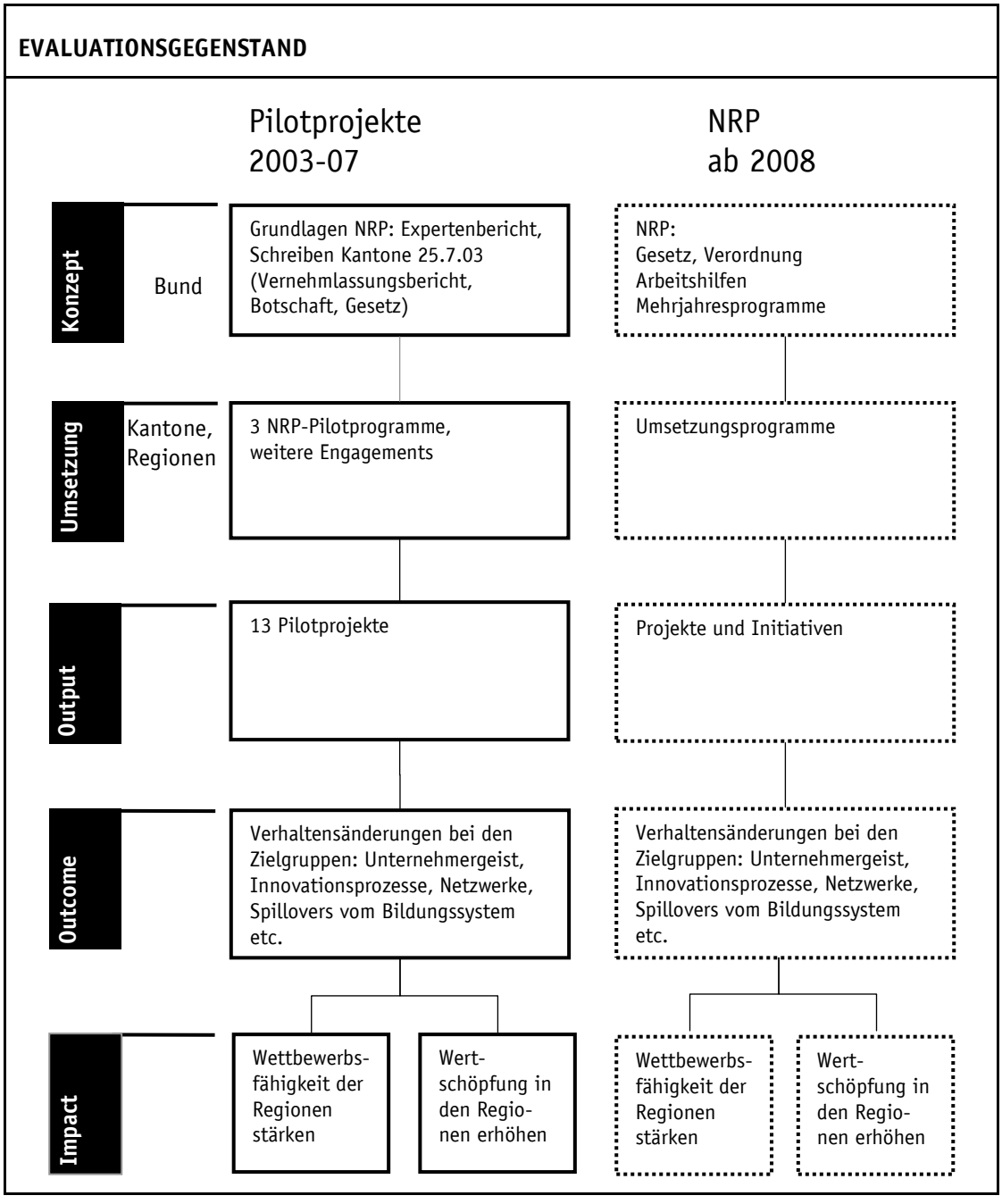
Die Erfahrungen, die in der Zwischenzeit mit den Pilotprojekten gemacht wurden, sollen im Hinblick auf die Ausgestaltung und die Beurteilung der Umsetzungsprogramme nutzbar gemacht werden. Zu diesem Zweck hat das SECO INFRAS den Auftrag erteilt, eine Gesamtevaluation über alle Pilotprojekte durchzuführen. Konkret interessieren folgende Elemente:

› Aussagen über die Wirkungen der Pilotprojekte,
› Beurteilung, in wie fern die Konzeption der NRP zur Erreichung der NRP-Ziele geeignet ist,
› Aussagen über geeignete Methoden und Indikatoren zur zukünftigen Evaluation der NRP,
› Empfehlungen für den zukünftigen Umsetzungsprozess und für eine erfolgreiche Konzeption und Realisierung zukünftiger Projekte und Programme.

Die Evaluation hat primär einen formativen, begleitenden Charakter, gleichzeitig kann sie dem Bund auch als Vollzugskontrolle dienen. Sie soll Stärken und Schwächen, Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren zu Tage bringen und vor deren Hintergrund eine qualitative Einschätzung der inhaltlichen und strukturellen Ansätze der NRP vornehmen. Die Erfahrungen und Empfehlungen werden für die verschiedenen involvierten Akteure und Adressaten im vorliegenden Evaluationsbericht aufbereitet und dokumentiert.

1.2. EVALUATIONSGEGENSTAND

Gegenstand der Evaluation sind die NRP-Pilotprojekte. Sie sollen aber vor dem Hintergrund der zukünftigen NRP beurteilt werden. Entsprechend sind im Rahmen der Evaluation zwei Strukturen zu berücksichtigen, nämlich die Pilotprojekte sowie das künftige Regime der NRP ab 2008.



Figur 1 Gegenstand der Evaluation.

Je nach beurteilter Struktur stehen unterschiedliche Evaluationsgegenstände im Vordergrund. Bei den Pilotprojekten liegt der Fokus auf den Resultaten und Wirkungen der evaluierten Pilotprogramme und -projekte. In die Evaluation einbezogen wurden die drei kantonalen Pilotprogramme (GL, GR, NE) sowie zwölf Pilotprojekte. Nicht evaluiert wurden die Weiterbildungskampagne ARC des Schweizerischen Bauernverbandes sowie die beiden ver-

wandten EU-Projekte mit Pilotcharakter zur Entwicklung einer regionalen bzw. überkantonalen Innovationsstrategie in der Zentral- bzw. Westschweiz.

Die Konzeption der Pilotprojekte ist nicht Gegenstand der Beurteilung, da diese in dieser Form ausschliesslich für die Pilotphase Gültigkeit hat und künftig nicht mehr implementiert wird. Dagegen sind bei der Beurteilung des künftigen Regimes ab 2008 zum jetzigen Zeitpunkt ausschliesslich Hinweise auf konzeptionelle Fragen sowie die Konzeption der Umsetzung (Umsetzungsprogramme) möglich.

1.3. METHODIK

Die Evaluation wurde zwischen April und September 2007 durchgeführt und stützte sich auf folgende Analysen ab:

- **Dokumentenanalyse**: Als Vorbereitung für Gespräche mit ausgewählten Akteuren wurden Grundlagendokumente zur NRP, zu den Pilotprojekten sowie Unterlagen der einzelnen Projekte gesichtet (Fact Sheets, Vertrag, Zwischenberichte). Diese Informationen sind zudem in die Übersicht der Pilotprojekte eingeflossen (siehe Kapitel 1).
- **Qualitative Interviews**: Hauptbestandteil der Evaluation bilden Interviews mit Verantwortlichen des Bundes und der Kantone sowie mit Projektträgern. Insgesamt wurden sechs persönliche und neun telefonische leitfadengestützte Gespräche geführt (siehe Leitfaden im Annex 2).
- **Diskussion im Rahmen des NRP-Workshops**: Die Zwischenresultate der Evaluation wurden in einem Thesenpapier zusammengefasst und an einem Workshop zu den NRP-Pilotprojekten am 31. Mai 2007 in Olivone zur Diskussion gestellt. Die Ergebnisse des Workshops flossen in die Evaluation ein.

2. ÜBERSICHT ÜBER DIE PILOTPROJEKTE

Die Pilotprojekte wurden mit dem Ziel lanciert, konkrete Erfahrungen mit den Ansätzen der NRP zu sammeln und Hinweise auf Chancen und Engpässe der neuen Politik zu gewinnen. Die Pilotprojekte sollten dabei ein möglichst breites Spektrum an Themen, Inhalten, räumlichen Schwerpunkten und Zusammenarbeitsformen abdecken und so als Übungsfeld für die NRP dienen.

Die 15 evaluierten Projekte zeichnen sich denn auch durch eine grosse Vielfalt an Stossrichtungen aus. Tabelle 1 fasst die Schwerpunkte der einzelnen Projekte im Überblick zusammen.

ÜBERSICHT ÜBER DIE PILOTPROJEKTE															
	GL Kant. Innovationsstrategie	GR NRP- Innovationsprogramm	NE Tradition dans l'innovation	RKGK Kompetenznetzwerk Wasser	SZ Lernende Region Zentralschweiz	LU Neuland	SH IPI	SG Nano Cluster Bodensee	TI AFLS	VS Auto-ID	TG Kompetenznetzwerk Ernährung	AG Innovation vor Ort	BE Handschlag Stadt-Land	SO Haar und Kamm	TI Sasso San Gottardo
Räumliche Dimension															
Lokal												X		X	
Regional					X			X	X	X		X	X	X	X
Kantonal	X	X	X			X				X	X				
Überkantonal				X	X				X						X
Grenzüberschreitend		X	X				X	X	X						
Zusammenarbeitsformen / involvierte Akteure															
Kantone[1]	X	X	X	X				X	X		X				X
ppp[2]							X			X					
Regional-, Gemeindeverbände	X	X	X		X				X			X	X	X	
Wirtschaftsverbände, Unternehmen	X	X	X		X	X		X		X	X	X	X	X	X
Wissenschaft				X		X		X	X	X					
Finanzielle Ausstattung (Gesamtbudget)															
Klein (< 1 Mio. CHF)					X	X					X	X			
Mittel (1 – 3 Mio. CHF)	X			X					X	X			X	X	
Gross (> 3 Mio. CHF)		X	X				X	X							X
Förderinhalte															

1 Die Kantone sind als Vertragspartner in alle Pilotprojekte involviert. Um die Stossrichtungen der Projekte klarer herauszuschälen, wurden die Kantone jeweils nur dort angekreuzt, wo deren Rolle besonders aktiv war.

2 Unter einer Public Private Partnership verstehen wir eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren nur dann, wenn die Privaten massgeblich und aktiv daran beteiligt sind. Ein reines Sponsoring eines Projekts durch Private ist darin nicht eingeschlossen.

ÜBERSICHT ÜBER DIE PILOTPROJEKTE															
	GL Kant. Innovationsstrategie	GR NRP- Innovationsprogramm	NE Tradition dans l'innovation	RKGK Kompetenznetzwerk Wasser	SZ Lernende Region Zentralschweiz	LU Neuland	SH IPI	SG Nano Cluster Bodensee	TI AFLS	VS Auto-ID	TG Kompetenznetzwerk Ernährung	AG Innovation vor Ort	BE Handschlag Stadt-Land	SO Haar und Kamm	TI Sasso San Gottardo
Vorwettbewerblich				X	X	X	X	X		X					
Überbetrieblich	X						X	X		X	X	X	X		
Wertschöpfungsorientierte Infrastruktur		X					X		X					X	X
Interregionale, internationale Vernetzung				X	X				X				X		
Institutionelle Reformen		X	X												
Themen															
Wissenstransfer in (industriellen) Wertschöpfungssystemen	X	X			X	X	X	X		X	X	X			
Tourismus	X	X	X										X	X	X
Bildungs- und Gesundheitsunternehmen							X		X						
Energiewirtschaft				X											
Natürliche Ressourcen				X									X		
Agrarwirtschaft											X		X		

Tabelle 1 Kategorisierung der evaluierten Pilotprogramme und -projekte. Aufgeführt werden jeweils ausschliesslich die Hauptstossrichtungen eines Projekts oder Programms, obwohl bspw. vielfach mehrere räumliche Dimensionen oder Themen tangiert und Wirkungen auf verschiedenen Ebenen erzielt werden können. Förderinhalte und Themen richten sich nach den Kategorien gemäss der Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008-2015. Die Begriffe werden entsprechend den Erläuterungen in dieser Botschaft verwendet (Bundesrat 2007).

Kommentare:

› **Räumliche Dimension**: Die meisten Projekte setzen auf regionaler Ebene an, vielfach erstrecken sich die Projektaktivitäten aber auch auf den gesamten Kanton. Im Zentrum stehen Aktivitäten in primär ländlichen Regionen. Stadt-Land-Partnerschaften wie bspw. im Projekt „Handschlag Stadt-Land" (BE) oder im Projekt „Neuland" (LU) sind eher selten. Eine überkantonale Zusammenarbeit ergibt sich in Projekten, die entweder die Förderung einer gemeinsamen Region (wie bspw. den Gotthard) zum Ziel haben oder in Projekten, die weniger regionsspezifisch ausgerichtet sind und sich somit auf andere Kantone übertragen lassen (z.B. Kompetenzzentren wie Alpine Foundation for Life Sciences). Einige Projekte sind grenzüberschreitend angelegt.

› **Zusammenarbeitsformen/involvierte Akteure**: In den meisten Projekten findet eine intensive Zusammenarbeit mit den Kantonen statt. In vielen Fällen beteiligen sich die Kantone nicht nur massgeblich an der Finanzierung des Projekts, sondern werden auch in strategische und operative Fragen eingebunden. Bei einem Grossteil der Projekte sind auch die Gemeinden sowie Regional- und Gemeindeverbände ins Projekt involviert. Eine Zusammenarbeit mit regionalen Verbänden ergibt sich häufig in Projekten zur Förderung von bestimmten Wertschöpfungssystemen wie des Tourismus. Wirtschaftsverbände oder Unternehmen sind in irgendeiner Art und Weise vielfach eingebunden, so bspw. als Sponsoren von Projektaktivitäten. Eine echte Zusammenarbeit im Sinne einer Public Private Partnership, bei der sich die Wirtschaft im Projekt aktiv engagiert, ist nur in einzelnen Projekten zustande gekommen. Einige Projekte arbeiten eng mit der Wissenschaft zusammen.

› **Finanzielle Ausstattung**: Die Gesamtbudgets für die einzelnen Pilotprojekte reichen von weniger als CHF 300'000 bis zu über CHF 7 Mio. Der Finanzierungsanteil des Bundes liegt bei den meisten Projekten zwischen 40% und 50%, bei einigen unter 30%.

› **Förderinhalte**: Die für die NRP vorgesehenen Förderinhalte werden durch die Pilotprojekte insgesamt gut abgedeckt. Während ein Teil der Projekte eher bei der Förderung der wertschöpfungsorientierten Infrastruktur ansetzt (z.B. Themenpark Sasso San Gottardo), greift ein anderer Teil im vorwettbewerblichen Bereich, also bei der Optimierung der Standortvoraussetzungen einer Region, ein. Auffällig ist, dass die Projekte im vorwettbewerblichen Bereich v.a. die Stossrichtung der Förderung des Wissenstransfers verfolgen (IPI SH, Lernende Region Zentralschweiz, Neuland LU). Im überbetrieblichen Bereich steht die Bildung von Clustern und Kompetenznetzwerken (z.B. in der Nano-Technologie) im Vordergrund. Auch die Förderinhalte „interregionale, internationale Vernetzung und institutionelle Reformen" werden von einigen Pilotprojekten abgedeckt. Das Pilotprojekt „Tradition dans

l'innovation" in Neuenburg konzentriert sich bspw. schwergewichtig auf die Institutionalisierung von Zusammenarbeitsformen in den Regionen.

› **Themen**: Im Bereich der Schwerpunktthemen der NRP fällt auf, dass sich die Pilotprojekte zum grossen Teil auf den Wissenstransfer in industriellen (und anderen) Wertschöpfungssystemen konzentrieren. Bei den weiteren Themenschwerpunkten der NRP bildet der Tourismus einen häufigen Förderansatz. Die weiteren Themen „Bildungs- und Gesundheitsunternehmen", „Energiewirtschaft", „Natürliche Ressourcen" und „Agrarwirtschaft" werden nur vereinzelt abgedeckt.

Erbrachte Leistungen

Entsprechend den unterschiedlichen Stossrichtungen und Interventionsebenen der Projekte zeigt sich auch bei den bereits erzielten Leistungen eine grosse Vielfalt.

PROJEKTLEISTUNGEN	
Typen von Leistungen	**Projektbeispiele (nicht abschliessend)**
Konzepte und Planungen	Konzepte (BE), Machbarkeitsstudie Kompetenznetzwerk (TG), Bedürfnisabklärungen (LU), Planungs- und Aufbauarbeiten (TI Sasso), Museums-/ Marketingkonzept (SO)
Strukturen und Institutionen	Agglomerations- und Regionalverträge (NE), Gemeindestrukturreform (GL), Vereinsgründung (SO), Wirtschaftsorientierung Gemeinden (Zentralschweiz)
Kompetenz-/Innovationszentren	Gewerbe-/Unternehmenszentrum Punto Bregaglia (GR), Kompetenz- und Innovationszentrum Technologien RFID und Internet der Dinge (VS), Innovationszentrum Center da Capricorns (GR), Kompetenzzentrum AFLS (TI AFLS), International Packaging Institute (SH)
Austausch-/Kontaktmöglichkeiten, Anlässe, Wettbewerbe	Unternehmensgespräche (Zentralschweiz), Gespräche KMU/Wissenschaft (LU), Projektwettbewerbe (RKGK), Messe für Wissenschaft und Unternehmen (SG), Netzwerk von Unternehmen, Forschung, Politik (AG), Fokusgruppen zur Nano-Technologie (SG)
Support für Unternehmen	Unterstützung von Innovationsprozessen (GL), Fokusgruppen zur Projektentwicklung (SG), Weiterbildung KMU (LU), Tools zur Bedürfnisanalyse von Unternehmen (VS), Dienstleistungspakete für Unternehmen (SH)
Thematische Ausbildungsangebote	Studiengang, Zertifikatskurse (SH), Kurse (TI AFLS)
Vermarktungsleistungen	Aufbau einer Marketingkooperation (TI Sasso), Vermarktung regionaler Produkte (BE), Angebot von Laborleistungen (TI AFLS), Gewinnung von Kunden für Applikationen der Auto-ID-Technologie (VS)
Angebote für Konsumenten	Shoppingkarte (GL), Veranstaltungsdatenbank (BE), Themenpark (im Aufbau) (TI Sasso), Wissensplattform und Bildungsdatenbank (Zentralschweiz)

Tabelle 2 Kategorisierung der bisher erbrachten Leistungen der evaluierten Pilotprojekte.

Kommentare:

› Viele Leistungen wurden auf der Ebene von konzeptionellen Arbeiten erbracht. Die vollständige Umsetzung dieser Arbeiten war angesichts der kurzen Laufzeit oftmals nicht möglich.

› Eine Vielzahl von Angeboten betrifft den Austausch zwischen Wirtschaft und Wissenschaft oder konkrete Hilfestellungen für Unternehmen. Diese werden oftmals von Kompetenzzentren erbracht, die zum Teil ebenfalls im Rahmen der Pilotprojekte aufgebaut wurden.

› Nur relativ selten wurden im Rahmen der Pilotprojekte vermarktbare Produkte lanciert und auf den Markt gebracht. Offenbar konnte dies nur dann bewerkstelligt werden, wenn die Idee und die Konzeption bereits vor der Pilotphase weit entwickelt waren.

Nicht erbrachte Leistungen

Unter den evaluierten Pilotprojekten sind geplante Teilprojekte zum Teil nur unter Verzögerungen umgesetzt oder auch vollständig abgebrochen worden. Wie hoch die Abbruchquote ist, lässt sich allerdings nicht eruieren, da jedes Programm oder Projekt eine Vielzahl von Teilprojekten umfasst, die nicht im Detail evaluiert wurden. Es zeigt sich, dass jeweils eine Vielzahl von Faktoren für das Scheitern von Projekten verantwortlich ist. Oftmals ist eine Kombination von projektspezifischen Faktoren (z.B. unklare, schwer vermittelbare Ziele, fehlendes Engagement der Involvierten) und externen Faktoren für einen Misserfolg ausschlaggebend (siehe dazu auch Kapitel 3.2).[3]

3 In Kapitel 3.2 werden ausschliesslich relevante Erfolgsfaktoren, nicht aber Misserfolgsfaktoren thematisiert. Es versteht sich, dass Projekte eher dann scheitern, wenn die Erfolgsfaktoren nicht gegeben sind.

3. WIRKUNGEN UND ERFOLGSFAKTOREN

In diesem Kapitel geht es darum, die Erfahrungen mit den Pilotprojekten wiederzugeben, soweit möglich erste Wirkungen abzuschätzen und die wichtigsten Erfolgsfaktoren zusammenzutragen. Die Meinungen der Befragten werden jeweils wiedergegeben und von unserer Seite kommentiert.

3.1. WIRKUNGEN

Die inhaltlichen Arbeiten starteten in den meisten Projekten im Jahr 2004, zum Teil aber auch erst im 2005. Angesichts der beschränkten Laufzeit sind zum heutigen Zeitpunkt erst Hinweise auf mögliche Wirkungen zu gewinnen. Noch ist nicht absehbar, ob die erbrachten Leistungen tatsächlich die angestrebten Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcome) erzielen, und noch weniger, ob die Projekte auf übergeordneter Ebene (Impact) einen Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Erhöhung der Wertschöpfung beitragen. Wir müssen uns zurzeit auf die Selbsteinschätzung der befragten Akteure abstützen.

3.1.1. VERHALTENSÄNDERUNGEN BEI DEN ZIELGRUPPEN (OUTCOME)

Die Befragten gehen mehrheitlich davon aus, dass bei den Zielgruppen erste Wirkungen spürbar sind. Primär zeigen sich diese in einer besseren Vernetzung und in einer höheren Bereitschaft, auch über das eigentliche Projekt hinaus Kooperationen einzugehen. Zum Teil hat sich daraus bei den Involvierten ein stärkeres regionales Verständnis entwickelt. Dank der Pilotprojekte konnten vereinzelt auch weitere Aktivitäten ausgelöst werden.

Bei den eigentlichen Zielgruppen, also primär den Unternehmen, sind aus Sicht der Befragten bisher noch wenig Verhaltensänderungen feststellbar. Zum Teil nehmen die Befragten eine erhöhte Sensibilisierung bzw. Bewusstseinsänderung bei den Zielgruppen wahr, vereinzelt konnte das Wissen in bestimmten Themenbereichen gestärkt sowie ein Erkenntnisgewinn über Innovationsprozesse erzielt werden. Dass die Zielgruppen tatsächlich einen Nutzen in den erbrachten Leistungen erkennen und diese wiederholt in Anspruch nehmen, ist (noch) eher selten.

Einschätzung Evaluation

Angesichts der kurzen Laufzeit der Pilotprojekte kann nicht erwartet werden, dass diese bereits zu erkennbaren Verhaltensänderungen bei den Zielgruppen führen. Einige Projekte und Teilprojekte sind zudem erst in einer Konzeptphase oder befassen sich in einem ersten

Schritt mit institutionellen und strukturellen Fragen. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass diese Aufbauarbeiten noch wenig Aussenwirkung erzielen, sondern primär bei den direkt Involvierten Verhaltensänderungen bewirken. Der Grundstein für künftige Verhaltensänderungen bei den Zielgruppen ist aber vielfach gelegt.

3.1.2. BEITRAG ZU DEN ÜBERGEORDNETEN ZIELEN (IMPACTS)

Wie erwähnt kann zumindest zum heutigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden, ob die Pilotprojekte einen Beitrag zum gewünschten Ziel, nämlich der Erhöhung der Wertschöpfung und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, leisten. Wichtige Gründe dafür sind die kurze Laufzeit der Pilotprojekte, die verglichen mit Mitteln anderer Politiken beschränkten Mittel sowie die Überlagerung verschiedener Faktoren, die es schwierig machen, den tatsächlichen Beitrag der Pilotprojekte abzuschätzen.

3.1.3. NACHHALTIGKEIT DER PROGRAMME UND PROJEKTE

Der Bund gewährte für die Pilotprojekte ausschliesslich eine Anschubfinanzierung. Danach wird erwartet, dass die Projekte bzw. deren Leistungen auf einer unabhängigen finanziellen Basis weitergeführt werden. Wirtschaftliche Eigenständigkeit und Nachhaltigkeit sind deshalb zentrale Aspekte bei der Beurteilung der Projekte.

Die allermeisten Befragten gehen davon aus, dass die Programme und Projekte ohne Anschubfinanzierung des Bundes kaum oder zumindest nicht in dieser Form initiiert worden wären. Dabei spiele nicht nur die finanzielle Unterstützung eine zentrale Rolle. In mehreren Regionen sei dank der Bundesfinanzierung die Akzeptanz und die Glaubwürdigkeit eines Vorhabens auf kantonaler und regionaler Ebene gesteigert worden (SH, NE). Das Engagement des Bundes wirke so als Gütesiegel für ein Projekt und diene anderen Involvierten als Motivationsspritze.

Inwiefern die Projekte und Programme eine finanzielle Nachhaltigkeit erlangen, wird von den Befragten unterschiedlich beurteilt. So sind zum einen bereits zum heutigen Zeitpunkt einzelne Teilprojekte eingestellt worden bzw. ist es absehbar, dass diese nach der Pilotphase nicht weitergeführt werden. Zum anderen gehen die Befragten aber davon aus, dass eine Weiterführung der Projekte zumindest über die nächsten Jahre vielfach auch ohne Bundesfinanzierung möglich ist. Sie rechnen aber damit, dass die Projekte in den meisten Fällen nicht gänzlich ohne Mittel der öffentlichen Hand auskommen, sondern dass die Unterstützung von Kantonen, Regionen und Gemeinden weiterhin nötig sind. Die finanzielle Beteiligung der Wirtschaft bzw. der Unternehmen als Hauptnutzniesser der Projekte ist

bisher meist gering. Einige Befragte äussern Schwierigkeiten, das vorhandene Interesse der Wirtschaft in eine aktive Mitarbeit und finanzielle Beteiligung an den Projekten umzumünzen. Allerdings konnten in einigen Projekten Unternehmen oder Gewerbeverbände als Partner gewonnen werden, vereinzelt bilden diese sogar die Projektträgerschaft.

Einige Projekte zielen darauf ab, sich über die Vermarktung der geförderten Produkte nach der Anschubphase selbst zu finanzieren. Dies ist bisher nur bedingt gelungen. Die Befragten gehen mehrheitlich davon aus, dass der knappe Zeitraum der Anstossfinanzierung der Grund für diesen Umstand ist, und die Projekte mittel- bis langfristig über die Vermarktung der Produkte tragfähig werden können.

Einschätzung der Evaluation

Ob eine finanzielle Nachhaltigkeit nach nur wenigen Jahren zu erreichen ist, hängt stark von der Konzeption und der Interventionsebene der Projekte ab. Generell kann Folgendes festgehalten werden:

› Bei Projekten und Programmen, die auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hinzielen, also im vorwettbewerblichen Bereich stattfinden, ist es kaum möglich, die Unternehmen aktiv zu beteiligen, weil die Verbesserung der Rahmenbedingungen ein öffentliches Gut darstellen und der Nutzen für ein einzelnes Unternehmen allein zu gering ist. Insbesondere konzeptionelle Arbeiten, aber auch Netzwerke werden von Unternehmen selten aktiv mitentwickelt und -finanziert. Wollen die Verantwortlichen solche Vorhaben weiterführen, bleibt eine weitergehende Unterstützung durch die öffentliche Hand (Kantone, Gemeinden) unerlässlich.

› Institutionelle Reformen, wie bspw. eine Neuorganisation von regionalen Einheiten oder der Aufbau eines Regionalmanagements sind ebenfalls Aufgaben auf einer vorgelagerten Stufe, die meist in den Aufgabenbereich des Staates fallen. Angemessene institutionelle Strukturen bilden aber eine Grundvoraussetzung für Generierung, Aufbau, Umsetzung und nachhaltige Fortführung von weiteren Projekten.

› Der Aufbau von Clustern ist anspruchsvoll bzw. zeitaufwändig, so dass er kaum innerhalb einer vierjährigen Laufzeit abgeschlossen werden kann.

› Im überbetrieblichen Bereich wird erwartet, dass mittelfristig primär die Wirtschaft solche Projekte tragen soll. Ob dies gelingt, ist zurzeit offen.

› Eine aktive Rolle der Unternehmen ist dann am ehesten möglich, wenn deren Bedürfnisse bekannt sind, die Unternehmen im direkten Gespräch kontaktiert werden und ein konkreter Nutzen für die Unternehmen ersichtlich ist. Insbesondere überbetriebliche Initiativen,

bei denen die Unternehmen eine aktive Rolle spielen sollten, sind nur dann Erfolg versprechend, wenn die Bedürfnisse der Unternehmen sorgfältig abgeklärt sind und ein entsprechendes Interesse signalisieren. Projekte, die nahe am Markt sind und z.B. die Vermarktung von Produkten zum Ziel haben, sind am ehesten in der Lage, in relativ kurzer Zeit wirtschaftlich eigenständig zu sein.

3.2. ERFOLGSFAKTOREN

Der Erfolg von Programmen und Projekten ist abhängig von einer Vielzahl von Rahmenbedingungen und projektspezifischen Gegebenheiten. Aus der Sicht der Befragten tragen v.a. folgende Faktoren zum Erfolg bei:

› **Innovative und engagierte Köpfe**: Gemäss der meisten der Befragten steht und fällt der Erfolg eines Vorhabens mit den involvierten Personen. Es brauche engagierte Persönlichkeiten, die gut vernetzt, beharrlich, risikobereit, flexibel und in der Lage sind, aus einer Idee ein überzeugendes Konzept zu machen.

› **Professionelle Projektstruktur**: Nebst dem Engagement der involvierten Personen nennen einige Befragte klare Strukturen und Zuständigkeiten innerhalb der Projekte sowie ein guter Mix von fachlichen und Managementfähigkeiten als wichtige Faktoren. Dies gelte insbesondere für komplexe Vorhaben wie bspw. die Programme, aber auch für Projekte mit vielen einzelnen Teilprojekten.

› **Einbettung in eine Gesamtstrategie:** In einigen Projekten und Programmen liegt eine übergeordnete wirtschaftspolitische Strategie bereits vor, die auf andere Politikfelder abgestimmt und unter den betreffenden Akteuren gut verankert ist. So kann gewährleistet werden, dass Querbezüge und Synergien zu anderen Politikbereichen im Kanton und in den Regionen genutzt und Projekte nicht isoliert entwickelt werden. Damit wird auch die Chance erhöht, dass Projekte nach einer ersten Förderphase weiterbestehen und weitere Wirkungen erzielen können.

› **Top-down und bottom-up**: Die Neue Regionalpolitik soll gemäss Botschaft vermehrt bottom-up-orientiert arbeiten. Gleichzeitig definiert der Kanton künftig die strategischen Stossrichtungen, legt also die wichtigsten Eckpfeiler top-down fest. In den meisten Pilotprojekten und Teilprojekten zeigt sich eine Kombination von bottom-up und top-down, wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen. Während einige davon ausgehen, dass möglichst viel bottom-up entwickelt und den regionalen Akteuren möglichst viel Freiraum gewährt werden soll, sehen andere die Gefahr, dass so ein Sammelsurium von isolierten, teilweise wenig innovativen Ideen entsteht.

› **Funktionsfähige regionale Strukturen** bilden eine Grundvoraussetzung für das Gelingen von Projekten. Dank etablierter institutioneller Strukturen auf regionaler Ebene sowie einer guten Vernetzung mit regionalen und kantonalen Wirtschaftsverantwortlichen ist es viel eher möglich, Einzelprojekte in einen Gesamtkontext einzubetten. Einige Befragte erachten insbesondere ein qualifiziertes Regionalmanagement als sehr wichtig, das Projekte nicht nur „administriert", sondern zu Innovationen anregt und Projektträger aktiv begleitet. Wichtige Qualitäten sind auch auf dieser Seite eine Offenheit für Innovationen und eine gewisse Risikobereitschaft.

› **Externe Faktoren**: Bei einigen Projekten hat sich gezeigt, dass externe Faktoren ein Vorhaben teilweise begünstigt, teilweise aber auch erschwert haben. Zu nennen sind bspw. übergeordnete Trends und Diskussionen, die ein Thema anheizen können, räumliche Voraussetzungen wie eine übersichtliche Grösse und Überschaubarkeit eines Kantons oder laufende politische Debatten, die in eine ähnliche Richtung gehen wie die Zielsetzungen der Pilotprojekte. Beispiele hierfür sind laufende Strukturreformdiskussionen, die einem Pilotprojekt, das ebenfalls herkömmliche Grenzen überwindet, Rückenwind verschaffen können.

› Die **finanzielle und ideelle Unterstützung des Bundes** ist aus Sicht der meisten Befragten ein wichtiger Erfolgsfaktor, der insbesondere in einer ersten Phase ermöglicht, ein Projekt zu starten (siehe Kapitel 3.1.3). In diesem Zusammenhang wird auch auf die Wichtigkeit einer ausreichend andauernden Unterstützung hingewiesen. Ein knapper Zeitrahmen könne dazu führen, dass wichtige Grundlagenarbeiten wie die Bedarfsanalyse auf dem Markt vernachlässigt würden. Nötig seien seriöse Vorarbeiten und ein ausreichend bemessener Zeithorizont.

› **Nähe am Markt**: Damit sich die Nutzniessenden von Projekten, also primär die Unternehmen, aktiv beteiligen, müssen die Projekte einen ersichtlichen Nutzen abwerfen und nahe am Markt sein. Bei vorgelagerten Arbeiten wie z.B. bei der Erarbeitung konzeptioneller Grundlagen ist eine Mitbeteiligung von Unternehmen kaum möglich.

Einschätzung der Evaluation

Eine Vielzahl von Faktoren auf unterschiedlichen Ebenen kann für den Erfolg, aber auch den Misserfolg eines Projekts verantwortlich sein. Vielfach lassen sich diese auch nicht oder nur zum Teil steuern. Es zeigt sich, dass das Zusammenspiel zwischen klaren strategischen Vorgaben einerseits und der Gewährleistung von Freiheiten andererseits komplex ist. Im Hinblick auf ein künftiges Regime mit kantonalen Umsetzungsprogrammen ist es besonders

wichtig, dass Projekte optimal in einen Gesamtkontext eingebettet sind und so eine Multiplikatorwirkung entfalten können. Wichtig scheint auch eine Bereitschaft, das Risiko einzugehen, dass insbesondere komplexe Projekte scheitern können. Dabei ist zu beachten, dass vielfach risikoreiche Projekte, wenn sie gelingen, das Potenzial haben, mehr zu bewirken und weitere Prozesse auszulösen.

4. ERKENNTNISSE FÜR DIE NEUE REGIONALPOLITIK (NRP)

Die Pilotprojekte wurden mit dem Ziel lanciert, Erfahrungen im Hinblick auf das künftige Regime der NRP mit Mehrjahres- und kantonalen Umsetzungsprogrammen zu sammeln. Im folgenden Kapitel geht es darum, die Kohärenz der Pilotprojekte mit den Zielen der NRP sowie die strukturellen Änderungen im Hinblick auf die NRP zu prüfen. Ebenso beurteilen wir, inwiefern die Konzeption der NRP zur Erreichung der NRP-Ziele geeignet ist.

4.1. KONZEPTION

4.1.1. AKZEPTANZ DER STOSSRICHTUNGEN DER NRP

Die grundsätzlichen Stossrichtungen der NRP werden von den Befragten mehrheitlich mitgetragen. Dies betrifft zum einen die prozeduralen Aspekte mit den Mehrjahresprogrammen, den kantonalen Umsetzungsprogrammen und den Programmvereinbarungen. Zum anderen werden mehrheitlich auch die übergeordneten inhaltlichen Stossrichtungen mit den Schlüsselbegriffen Unternehmertum, Wertschöpfungssysteme und Innovationskraft begrüsst. Die Stossrichtungen sind gemäss der Befragten sehr klar formuliert und geeignet, die übergeordneten Ziele zu erreichen. Kontrovers diskutiert wird der Exportbasisansatz, das Leitthema der ersten achtjährigen Förderperiode. Während dieser Ansatz in einigen Kantonen ebenfalls die Basis für die kantonale Strategie darstellt und deshalb gestützt wird, wird vereinzelt bemängelt, dass dieser Ansatz in einer globalisierten Welt überholt sei. Als Herausforderung wird auch der unterschiedliche Zielfokus zwischen der NRP und Interreg wahrgenommen.

Einschätzung der Evaluation

Aufgrund der hohen Akzeptanz der übergeordneten Stossrichtungen und der ersten positiven Erfahrungen mit den Pilotprojekten und -programmen ist davon auszugehen, dass die Konzeption, wie sie in den Mehrjahresprogrammen angelegt ist, grundsätzlich geeignet ist, um die Ziele der NRP zu erreichen. In welcher Form dieses Konzept im Rahmen der kantonalen Umsetzungsprogramme umgesetzt wird und wie die Schwerpunkte gesetzt werden, bleibt zurzeit noch offen. Denn die im ersten Mehrjahresprogramm definierten Förderinhalte (vorwettbewerblicher Bereich, überbetrieblicher Bereich, wertschöpfungsorientierte Infrastrukturen, interregionale und internationale Vernetzung, institutionelle Voraussetzungen für Begleitung NRP) sind relativ allgemein formuliert, weshalb darunter eine Vielzahl von Initiativen und Projekten subsumiert werden können. Erst mit der Umsetzung wird sich

zeigen, wie das inhaltliche Leitthema des Exportbasisansatzes konkretisiert wird bzw. welche Themen tatsächlich aufgegriffen werden.

4.1.2. KOHÄRENZ MIT DEN STOSSRICHTUNGEN DER NRP

Die Pilotprojekte sollten gemäss Ausschreibung den von der Expertengruppe empfohlenen Stossrichtungen der NRP entsprechen. Demnach sollte die Wettbewerbsfähigkeit durch folgende Stossrichtungen gesteigert werden (SECO 2003):

› Förderung des Unternehmergeists,
› Förderung von Innovationsprozessen (Wertschöpfungssysteme und Cluster, Zugang zu Know-how, Nutzung von Impulsen aus Zentren),
› Intensivierte Netzwerkförderung,
› Spillovers vom Bildungssystem in die regionale Wirtschaft,
› Grenzüberschreitende innovative Initiativen,
› Innovative Ansätze und Prozesse in entlegenen, potenzialarmen Räumen.

Die Pilotprojekte decken die gesamte Palette an Stossrichtungen ab. Die Kohärenz mit diesen Stossrichtungen ist gemäss den Befragten mehrheitlich gewährleistet, zumindest auf übergeordneter Ebene. In ausgeprägtem Mass erweist sich in den Pilotprojekten die Bedeutung weicher Faktoren. Dies zeigt sich insbesondere an Schwerpunkten wie der Förderung des Unternehmergeists, dem Wissensaustausch und der Vernetzung zwischen Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Ebenso von Bedeutung im Hinblick auf die NRP sind Programme, Projekte und Teilprojekte zur Schaffung geeigneter institutioneller Voraussetzungen.

Noch offen ist, ob die Pilotprojekte tatsächlich einen Beitrag zu den übergeordneten Zielen der NRP leisten können. So können die Befragten vielfach nicht abschätzen, ob und welche Wirkung die Projekte auf die direkte Wertschöpfungskette erzielen (siehe Kapitel 3.1.2). Zu berücksichtigen ist, dass der Wirkungsnachweis generell schwierig ist, insbesondere wenn man sich die Bedeutung der einzelnen Projekte im gesamten wirtschaftlichen Kontext vor Augen hält.

Einschätzung der Evaluation

Der Bundesrat hat in der Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008-2015 die Stossrichtungen der NRP weiter präzisiert (Bundesrat 2007). Differenziert wurden zum einen die Förderinhalte, die Aussagen über die Interventionsebene (z.B. vorwettbewerblich, über-

betrieblich) sowie Typen von Inhalten (z.B. wertschöpfungsorientierte Infrastrukturen, Vernetzung) machen. Zum anderen werden thematische Förderschwerpunkte definiert (z.B. exportorientierte Industrie, Tourismus, Energiewirtschaft) (Bundesrat 2007). Obwohl die Pilotprojekte nicht an diesen Förderinhalten und -schwerpunkten gemessen wurden, entsprechen die Pilotprojekte weitgehend der NRP. So wird der angestrebte Richtungswechsel „vom Beton zum Brain" zumindest auf konzeptioneller Ebene vollzogen. Im Hinblick auf die Umsetzungsprogramme stellen sich aber die folgenden Herausforderungen:

› Trotz Zielkohärenz zwischen der NRP und den Zielen gemäss Projektbeschrieb ist es auf der Ebene der Einzel- oder Teilprojekte schwierig, eine ähnlich grosse Kohärenz zu erzielen. Für die Verantwortlichen eines Gesamtprogramms oder -projekts stellt sich hier die Herausforderung, eine optimale Balance zwischen einer kohärenten Strategie einerseits und der Gewährleistung eines möglichst grossen Gestaltungsspielraums für die Akteure auf regionaler und lokaler Ebene andererseits zu finden. Dies ist umso anspruchsvoller, als dass in der Regel dieselben Akteure aktiv sind wie in der bisherigen Regionalpolitik.

› Unternehmergeist und Innovationsprozesse sind relativ breit gefasste, wenig spezifizierte Begriffe, unter denen eine Vielzahl von Vorhaben subsumiert werden können. Unter Umständen lassen sich unter diesen Begriffen auch Ideen oder Strategien verkaufen, die wenig innovativ sind oder wenig Neues beinhalten. Die Herausforderung besteht darin, neue, innovative Elemente herauszufiltern und entsprechend zu fördern. Dies wiederum erfordert eine Bereitschaft, ein gewisses Risiko einzugehen und auch gescheiterte Projekte in Kauf zu nehmen (siehe Kapitel 3.2).

› Netzwerkprojekte, insbesondere wenn Netzwerke neu aufgebaut werden, haben sich als anspruchsvoll erwiesen. Der Zeitbedarf, um ein Netzwerk in Gang zu setzen, wurde oftmals unterschätzt, und es erweist sich als schwierig, aus Netzwerken heraus konkrete Resultate zu generieren. Konkrete Resultate werden selten sichtbar.

› Der Aufbau und die Entwicklung von Clustern haben sich ebenfalls als anspruchsvoll erwiesen. Während vereinzelt tatsächlich eine Konzentration von spezifischem Know-how und verstärkte Austauschbeziehungen festzustellen sind, konnten die Pilotprojekte an anderen Orten noch keine solchen Prozesse auslösen oder unterstützen.

› Überkantonale und grenzüberschreitende Projekte sind im Rahmen der Pilotphase nur vereinzelt entwickelt und umgesetzt worden. Offenbar sind diese angesichts des höheren Abstimmungsbedarfs und der in der Regel komplexeren Projektstruktur eher schwierig zu realisieren. Auch hier ist mit einem vergleichsweise hohen Zeitbedarf zu rechnen.

4.1.3. ERKENNTNISSE FÜR DIE UMSETZUNGSPROGRAMME

Die kantonalen Umsetzungsprogramme wurden bis am 31. Juli 2007 beim SECO eingereicht. Einige der Befragten waren in die Formulierung der Umsetzungsprogramme involviert bzw. sind über den Prozess informiert. Diese schätzen die Ergebnisse der Pilotprojekte im Hinblick auf die Umsetzungsprogramme folgendermassen ein:

› Die meisten vertreten die Meinung, dass die Pilotphase eine sehr bedeutende Rolle für die Umsetzungsprogramme spielt, weil hier die neuen Stossrichtungen, Abläufe und Verantwortlichkeiten erprobt werden konnten. Dank der Pilotprojekte sei die Erarbeitung der Umsetzungsprogramme einfacher, und man würde besser herausfinden, welche Art von Projekten funktioniere und welche nicht. Für jene Kantone, die in der Pilotphase nicht dabei waren, sei die Erarbeitung der Umsetzungsprogramme schwieriger.

› In den meisten Kantonen finden die noch laufenden Pilotprojekte oder zumindest deren Grundstossrichtungen Eingang in die Umsetzungsprogramme. Dabei soll der Übergang von der Pilotphase zum ersten Mehrjahresprogramm möglichst fliessend und ohne Brüche gestaltet werden.

Einschätzung der Evaluation

Es hat sich gezeigt, dass die Pilotphase für die verantwortlichen Akteure im gesamten Erarbeitungsprozess der Umsetzungsprogramme sehr bedeutend war. Die in der Pilotphase gemachten Erfahrungen insbesondere auf Seite der Kantone konnten nutzbar gemacht werden und sind vielfach direkt in die Umsetzungsprogramme eingeflossen.

Erfreulich sind in dieser Hinsicht insbesondere die Erfahrungen mit den drei kantonalen Pilotprogrammen Glarus, Graubünden und Neuenburg. Gerade bei diesen programmatischen Ansätzen, die der Konzeption der NRP sehr nahe kommen, hat sich gezeigt, dass ein kontinuierlicher Übergang von der Pilotphase in die Umsetzungsprogramme möglich war.

4.2. UMSETZUNG

4.2.1. ROLLE VON KANTONEN UND REGIONEN

Die Kantone sind die zentralen Ansprechpartner des Bundes für die Belange der Regionalpolitik und stellen ihrerseits die Zusammenarbeit mit den Regionen sicher. Ihnen kommen deshalb in der NRP eine zentrale Bedeutung und eine erhöhte Verantwortung zu. Dieses neue Rollenverständnis konnte in der Pilotphase bereits erprobt werden. Die Befragten äusserten sich dazu folgendermassen:

› Grundsätzlich beurteilen die Befragten die neue Rolle der Kantone positiv. Die Kantone haben künftig mehr Entwicklungs- und Gestaltungsspielraum. Die Umsetzungsprogramme biete ihnen die Chance, die Regionalpolitik departementsübergreifend zu gestalten und ein bedürfnisorientiertes Gesamtkonzept zu entwickeln. Gerade auch durch die Nähe der Kantone zu den Regionen erscheint den Befragten die stärkere Kompetenz gegenüber früher vorteilhaft. Gleichzeitig bedeutet das neue Regime für die Kantone zusätzliche Aufgaben und Verantwortlichkeiten, die entsprechende strukturelle Anpassungen seitens der Kantone erfordern. Auch die Kantone müssten sich entsprechend organisieren und definieren, an welcher Stelle diese zusätzlichen Aufgaben angesiedelt werden sollen. In vielen Kantonen bekommt die Regionalpolitik dadurch einen höheren Stellenwert.
› Einzelne Stimmen sehen die Gefahr, dass die Regionen zu einer rein ausführenden Stelle des Kantons werden bzw. die Umsetzungsprogramme zu allgemein gestaltet werden und regionale Spezifikationen zu kurz kommen. Generell wird auch darauf hingewiesen, dass auf regionaler Seite Anpassungen erforderlich sind. So wird mehrfach auf die grosse Bedeutung eines starken Regionalmanagements hingewiesen, das in die neuen Strukturen integriert ist (siehe dazu auch die Erfolgsfaktoren in Kapitel 3.2). Entsprechende Anpassungen wie bspw. die Umstrukturierung der Regionalsekretariate sind in einigen Kantonen bereits umgesetzt bzw. angegangen worden.

Einschätzung der Evaluation

Die bisherigen Erfahrungen mit den Pilotprojekten zeigen, dass zahlreiche Kantone bereits strukturelle Anpassungen vorgenommen haben und bereit sind, ihre neue Rolle wahrzunehmen. Allerdings sind weitere Lernprozesse auf kantonaler und regionaler Ebene erforderlich, da es nicht „nur" um organisatorische Anpassungen geht, sondern um einen generellen Mentalitätswechsel weg vom reinen „Administrieren" hin zu einer proaktiven Begleitung und Unterstützung von Projektideen. Die Herausforderung besteht weiter darin, eine sinnvolle Balance zwischen top-down- und bottom-up-Ansätzen zu finden.

Unklar bleibt, wie dieser Prozess in den Kantonen abläuft, die kein Pilotprojekt eingereicht haben und somit auch keine Erfahrungen mit der neuen Form der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kanton und Regionen sammeln konnten.[4] Unter Umständen dürfte es für diese Kantone und Regionen schwieriger sein, den Wechsel bereits zu Beginn des ersten Mehrjahresprogramms zu vollziehen.

4 Innerhalb des NRP-Wirkungsgebiets waren die Kantone Waadt, Freiburg, Jura, Nidwalden sowie Appenzell-Innerrhoden und Appenzell-Ausserrhoden nicht in ein Pilotprojekt involviert.

4.2.2. BEGLEITUNG, VOLLZUGS- UND ERFOLGSKONTROLLEN

Der Vollzug der Pilotprojekte ist kein spezieller Evaluationsgegenstand, weshalb diese Aspekte in der Befragung auch nicht explizit thematisiert wurden. Es stellte sich aber heraus, dass die Vollzugsaspekte im Sinne von Lehren für die Zukunft für die Befragten von Bedeutung sind. Die Befragten wiesen auf folgende Erfahrungen hin:

- Ein regelmässiger Informations- und Erfahrungsaustausch mit Bund und Verantwortlichen seitens der Kantone ist auch künftig sehr erwünscht. Der Lernprozess könnte aus Sicht der Kantone zum Teil noch intensiver geführt werden, da insbesondere ähnlich gelagerte Initiativen voneinander profitieren könnten.
- Auch auf Projektebene ist ein weiterer Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Projektverantwortlichen erwünscht. Auch hier sehen die Befragten gute Möglichkeiten, von den Erfahrungen der anderen zu profitieren.
- Betreffend Reporting und Controlling brauche es klare Vorgaben, damit von Anfang an klar ist, woran die Programme gemessen werden. Diese Vorgaben sollten aber so ausgestaltet sein, dass neue Ideen nicht von vornherein wegen hoher administrativer Hürden unterbunden werden.

Einschätzung der Evaluation

Delegation von Verantwortung auf untere Ebenen bedeutet mehr Handlungsspielraum für die Akteure in Kantonen und Regionen. Ähnlich wie bei der „Neuen Verwaltungsführung" mit Globalbudgets und Leistungsauftrag kommt auch hier neuen Führungsinstrumenten eine besondere Bedeutung zu, insbesondere im Bereich der Vollzugs- und Erfolgskontrolle. Sowohl auf Stufe Bund wie auf Stufe Kantone müssen die entsprechenden Instrumente in der Regel erst noch geschaffen und erprobt werden. Weiter werden auch künftig eine aktive Begleitung durch den Bund sowie ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen den involvierten Akteuren von Bedeutung sein.

5. FOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Pilotprojekte wurden explizit als „Trainingslager" für eine neu ausgerichtete Regionalpolitik ausgestaltet, in der die Kantone und Regionen Erfahrungen für die neu künftige Regionalpolitik machen sollen. Die 16 Pilotprojekte, die seit 2003 lanciert wurden, decken ein vielfältiges und breites Spektrum an möglichen Förderansätzen ab. Da die Konturen der NRP bereits beim Start der Pilotprojekte bekannt waren, ist insgesamt auch eine grosse konzeptionelle Übereinstimmung zwischen den Pilotprojekten und der NRP festzustellen. Aus Sicht fast aller befragten Akteure haben sich die Pilotprojekte als sehr wertvoll erwiesen. Aufgrund der Gesprächsaussagen und der Ergebnisse aus den verschiedenen Workshops unter den Akteuren kommen wir zum Schluss, dass die Pilotprojekte ihren Zweck gut erfüllt haben. Die Akteure haben sich mit der Stossrichtung der NRP auseinandergesetzt, Ideen für neue Projekte entwickelt und umgesetzt und Erfahrungen mit neuen Zusammenarbeitsformen in den Regionen, den Kantonen und mit dem Bund gesammelt. Sie haben Erkenntnisse über die erfolgreiche und weniger erfolgreiche Entwicklung und Umsetzung von Projekten gewonnen und ausgetauscht.

Inwieweit die Pilotprojekte die angestrebten Wirkungen erreichen, lässt sich kaum feststellen. Dazu ist die bisherige Laufzeit der Projekte zu kurz und viele Projekte noch nicht in der konkreten Umsetzung. Da die Pilotprojekte v.a. auf den Lernprozess ausgerichtet wurden und weniger auf eine möglichst hohe Wirkungserzielung, erscheint es uns unproblematisch, wenn heute über die Wirkungen der verschiedenen Pilotprojekte wenig Aussagen gemacht werden können.

Aus den Pilotprojekten lassen sich einige Erkenntnisse gewinnen, die für die Umsetzungsprogramme von Bedeutung sind:

Konzept der NRP scheint grundsätzlich geeignet.

Das Konzept der zukünftigen NRP, wie es in der Botschaft zum ersten Mehrjahresprogramm umrissen ist, scheint grundsätzlich geeignet zu sein. Die Konzeption stösst auf eine hohe Akzeptanz in den Regionen und Kantonen, und die Erfahrungen mit dem Konzept der Pilotprojekte waren bereits positiv.

Lernphase geht weiter.

Es erscheint uns sehr zweckmässig, die ersten vier Jahre der Mehrjahresprogramme nochmals als Lernphase zu definieren und allenfalls nach Ablauf konzeptionelle Anpassungen

vorzunehmen. Gerade bei NRP-Projekten, die Neues bringen und innovativ sein sollen, muss auch ein gewisser Mut zum Risiko und eine Bereitschaft zum Ausprobieren und möglicherweise auch Scheitern aufgebracht werden. Aus den Pilotprojekten lässt sich auch erkennen, dass den Projekten ausreichend Zeit eingeräumt werden sollte. Insbesondere sollte auch Wert gelegt werden auf fundierte Konzeptarbeiten.

Die neuen Ansätze der NRP erfordern strategische Einbettung und Prioritätensetzung bei den Kantonen.

Der Exportbasisansatz und die Fokussierung auf Wachstumsmotoren und industrielle Wertschöpfungssysteme bilden zentrale Stossrichtungen der NRP. In den Pilotprojekten wurden erste Schritte in diese Richtung gemacht. Es ist nun die Herausforderung der Kantone, diese Hauptstossrichtungen zu konkretisieren. Es geht darum, ausgehend von ihren spezifischen wirtschaftlichen Begebenheiten, Prioritäten in jenen Bereichen zu setzen, in denen sie die stärksten wirtschaftlichen Impulse und Multiplikatorwirkungen erwarten. Die Umsetzungsprogramme sollten eine klare, auf die übrigen wirtschaftspolitischen Bereiche abgestimmte Strategie umfassen.

Handlungsspielraum ermutigt Akteure auf Projektebene.

Die Pilotprojekte haben aber auch gezeigt, dass die Entwicklung und erfolgreiche Umsetzung von Projekten massgeblich von engagierten Akteuren in den Regionen abhängen. Für die Kantone liegt die Herausforderung darin, auf der einen Seite potenzielle Projektträger in den Regionen möglichst zu ermutigen und ihnen einen ausreichenden Handlungsspielraum zu überlassen, und auf der anderen Seite mit den Umsetzungsprogrammen einen klaren strategischen Rahmen zu definieren, der die Prioritätensetzung und Kohärenz unter den Projekten sicherstellt.

Überkantonale Projekte sind anspruchsvoller und erfordern spezielle Anreize.

Die NRP sieht vor, dass zunehmend auch grossräumige, überkantonale Projekte realisiert werden sollen. Es besteht zwar die Möglichkeit, dass mehrere Kantone zusammen ein Umsetzungsprogramm eingeben. Aufgrund der gegebenen politischen Struktur ist zu erwarten, dass die Umsetzungsprogramme unter der Federführung der einzelnen Kantone entwickelt und eingereicht werden und ohne zusätzliche Anreize interkantonale Projekte und Initiativen eher selten bleiben.

Funktionsfähige Strukturen und Institutionen entfalten Hebelwirkungen.
Innovative Projektideen und erfolgreiche Umsetzungen beruhen sehr oft auf angepassten und funktionsfähigen politischen Strukturen und institutionellen Zusammenarbeitsformen. Diese Strukturen können durch den Staat weitgehend gestaltet werden und sind für die wirtschaftliche Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit bedeutsam. Es hat sich gezeigt, dass Pilotprojekte zur Verbesserung von politischen und institutionellen Strukturen Hebelwirkungen zeigen, indem sie für Innovationen die Grundlage schaffen und Anstösse geben.

Thematische Förderschwerpunkten und Förderinhalte präzisieren.
In den Mehrjahresprogrammen sind die thematischen Förderschwerpunkte und Förderinhalte der NRP aufgegliedert. Die Erfahrungen mit den Pilotprojekten zeigen, dass diese Zuordnung auf der Projektebene nicht immer einfach und eindeutig ist. Es könnte sich als hilfreich erweisen, die Typologie von NRP-Projekten im weiteren Verlauf konzeptionell zu überprüfen und weiter auszudifferenzieren. Dadurch kann auch ein konzeptioneller Rahmen für die Entwicklung und Erfolgskontrolle von einzelnen Massnahmen geschaffen werden (vgl. Evaluation unten).

Netzwerkprojekte über konkrete Ergebnisse und Produkte definieren.
Projekte, die primär das Ziel haben, Netzwerke zu schaffen, laufen Gefahr, wenig fassbar zu sein und ohne konkrete Resultate zu bleiben. Um dieser Gefahr zu entgehen, sollten „Netzwerk-Projekte“ nicht über das Netzwerk, sondern über konkrete Ergebnisse/Produkte definiert werden, die (u.a.) mit Hilfe von Netzwerken geschaffen werden. Neben den Netzwerkprojekten laufen teilweise auch Clusterprojekte Gefahr, (noch) wenig fassbar zu sein und wenig konkrete Ergebnisse vorweisen zu können.

Einbezug der Unternehmen bleibt eine Herausforderung.
Die NRP will Unternehmen stärker in die Projekte einbinden. In der Pilotphase haben sich in einigen Projekten Unternehmen beteiligt, sie traten aber kaum als Hauptpartner im Sinne einer Public-Private-Partnership in Erscheinung und beteiligten sich auch finanziell eher wenig. Da der Nutzen eines Projekts für ein Unternehmen allein meist gering ist, dürfte es bei den Umsetzungsprogrammen zwar sehr wünschenswert, aber auch schwierig sein, die Unternehmen stärker einzubinden. Damit eine verstärkte Beteiligung der Unternehmen gelingt, ist insbesondere bei überbetrieblichen Projekten darauf zu achten, dass die Interes-

sen der Unternehmen als Hauptnutzniessende sorgfältig abgeklärt und die Projekte auf deren Bedürfnisse zugeschnitten sind.

Bei der Ausgestaltung der Anschubfinanzierung auf die Anreizwirkungen achten.
Auf der Finanzierungsseite sieht der Bund eine Anschubfinanzierung über einige Jahre vor. Anschliessend sollen die Projekte unabhängig von Bundesmitteln fortgeführt werden. Die Pilotprojekte haben gezeigt, dass mittelfristig kaum ein Projekt unabhängig von öffentlichen Mitteln wird weiter bestehen können. Da die Projekte per Definition primär bei den Rahmenbedingungen und im vorwettbewerblichen Bereich ansetzen, haben sie den Charakter von öffentlichen Gütern, bei denen der Nutzen allen oder einer grösseren Gruppe anfällt. Wir erwarten deshalb, dass bei den Umsetzungsprogrammen auch nach mehreren Jahren selten ein Projekt selbsttragend, d.h. unabhängig von öffentlichen Mitteln sein wird. Es wird dann meist am Kanton, an den Gemeinden oder anderen öffentlichen Einrichtungen liegen, das Projekt weiterzuführen. Dass sich der Bund auf die Anschubfinanzierung beschränkt, lässt sich nachvollziehen. Ob er dadurch aber in jedem Fall die richtigen Anreize setzt, wäre unseres Erachtens zu prüfen. Unter Umständen könnten die Kantone dazu verleitet werden, eher kurzfristige, einfach umsetzbare als langfristige Projekte zu lancieren.

Das Profil des Regionalmanagements ändert: von der Administrierung hin zu Begleitung und Coaching von Projekten.
Die NRP erwartet einen Sinneswandel und eine stärkeres Engagement der Regionen. Damit ändern sich auch die Anforderungen an die verantwortlichen Akteure in den Regionen. Es geht nicht mehr nur darum, Projekte gut zu „administrieren", sondern Strukturen aufzubauen, Akteure zu motivieren, Ideen zu entwickeln und Projekte zu begleiten und zu coachen.

Auf eine solide Projektplanung Wert legen.
Es hat sich gezeigt, dass eine sorgfältige Planung von Meilensteinen und Teilzielen auf der Ebene der Programme, Projekte und Teilprojekte für deren Erfolg von grosser Bedeutung ist. Deshalb lohnt es sich auf allen Stufen, für das Abschliessen von Vereinbarungen mit Partnern genügend Zeit einzuplanen.

Da dem Bund die Rolle der Globalsteuerung zukommt, ist auf die entsprechenden Instrumente grossen Wert zu legen.

Indem die Kantone und Regionen mit der NRP mehr Verantwortung und Gestaltungsmöglichkeiten erhalten, ändern sich auch die Rolle und die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes. Umso wichtiger wird es sein, die neuen Steuerungsinstrumente optimal zu nutzen. Dazu zählen insbesondere die Programmvereinbarung, Finanzierung und Evaluation:

› Bei den **Programmvereinbarungen** wird das SECO v.a. darauf achten müssen, ob die Voraussetzungen für die Erfolg versprechende Entwicklung und Umsetzung von Projekten gegeben sind. Bei den Umsetzungsprogrammen sollten eine klare, kohärente Strategie und geeignete Umsetzungsstrukturen erkennbar sein.

› Die **Finanzierung** stellt für das SECO ein wesentliches Steuerungsinstrument dar. Das SECO sollte prüfen, mit welcher Finanzierungspolitik es die gewünschten Wirkungen am ehesten erzielen kann. Zu prüfen ist insbesondere die Dauer der Bundesunterstützung und ob die Dauer je nach Art der Projekte bzw. Programme differenziert werden soll. Das SECO sollte auch Anreize setzen können, damit auch Projekte entwickelt werden, die aus Sicht der NRP besonders wünschenswert sind, insbesondere auch grossräumige, überkantonale Projekte.

› Es wird die Aufgabe des SECO sein, Voraussetzungen zu schaffen, damit die Mehrjahresprogramme tatsächlich als Lernfeld genutzt und die entsprechenden Lehren gezogen werden können. Dazu sollte einerseits der Erfahrungsaustausch unter den Akteuren weitergeführt und intensiviert werden. Andererseits muss das SECO die konzeptionellen Voraussetzungen schaffen für eine laufende **Evaluation** der Umsetzungsprogramme im Sinne der Begleitung und der Erfolgskontrolle. Dazu ist ein konzeptioneller Rahmen für die Evaluation zu entwickeln, aus dem Anforderungen, Vorgaben und Hilfestellungen an die Kantone und Projektträger möglichst frühzeitig hervorgehen.

ANNEX

ANNEX 1: INTERVIEWPARTNERINNEN

INTERVIEWPARTNERINNEN NRP-PILOTPROJEKTE			
Name	**Institution**	**Pilotprojekt**	**Kanton**
Melchior Buchs	Region Thun-InnertPort	Handschlag Stadt-Land	BE
Michael Caflisch	Amt für Wirtschaft und Tourismus des Kantons Graubünden	Kantonales NRP-Pilotprogramm Graubünden	GR
Ario Conti	Alpine Foundation for Life Sciences	Alpine Foundation for Life Sciences	TI
Alexandre Cotting	Institut Icare	Auto-ID	VS
Stefan Elmer	Kontaktstelle für Wirtschaft des Kantons Glarus	Innovationsprogramm Kanton Glarus	GL
Jakob Göldi	Verein Nano-Cluster Bodensee	Nano-Cluster Bodensee	SG
Thomas Holenstein	Generis	International Packaging Institute	SH
Martin Immenhauser	Stiftung Sasso San Gottardo	Sasso San Gottardo	TI
Christoph Plattner	Kompetenznetzwerk Wasser im Berggebiet	Kompetenznetzwerk Wasser im Berggebiet	RKGK
Barbara Schunk Rohrer	Aargau Services	Innovation vor Ort	AG
Edgar Sidamgrotzki	Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Thurgau	Kompetenznetzwerk Ernährungswissenschaft	TG
Bernard Woeffray, Celine Frutiger	Plate-forme RUN	La tradition dans l'innovation	NE
Lorenzo Zanetti	Wirtschaftsförderung des Kantons Solothurn	Haar und Kamm	SO
Edith Zehnder	Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schwyz	Lernende Bergregion Zentralschweiz	SZ
Sven-Erik Zeidler	Rawi (Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation) Luzern	Neuland	LU
Name	**Institution**		
Regula Egli	Koordinatorin NRP-Pilotprojekte, SECO	-	-
Ruedi Schiess	Leiter Ressort Regional- und Raumordnungspolitik, SECO	-	-

Tabelle 3 Liste der im Rahmen dieser Evaluation befragten Personen.

ANNEX 2: GESPRÄCHSLEITFADEN

1. Zur Person

› Aktuelle berufliche Tätigkeit und Funktion

› Rolle im Projekt/Programm oder anderen regionalpolitischen Projekten

2. Pilotprojekte/Pilotprogramme NRP

Ihr Pilotprojekt/Pilotprogramm:

› Wie beurteilen Sie die Umsetzung Ihres Projekts/Programms und die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Akteuren (aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft etc.)?

› Welche Leistungen wurden in Ihrem Projekt/Programm erbracht (z.B. Errichtung eines Kompetenzzentrums, Entwicklung von neuen Produkten und Dienstleistungen etc.)?

› Welche Wirkungen wurden mit Ihrem Projekt/Programm bisher erzielt (Verhaltensänderungen bei den Zielgruppen wie z.B. Initiierung von Innovationsprozessen, Förderung des Unternehmergeists)? Welche Wirkungen wurden noch nicht erreicht?

› Welche Faktoren fördern die Erreichung der angestrebten Wirkungen? Welche Hindernisse und Risiken sehen Sie? Mit welchen Massnahmen könnte die Wirksamkeit verbessert werden?

› Wie bedeutsam sind die erzielten Wirkungen in Bezug auf die übergeordneten Ziele der Neuen Regionalpolitik?

› Wie wird Ihr Projekt/Programm nach Beendigung der Anschubfinanzierung fortgeführt? Wie hoch schätzen Sie die Chance ein, dass das Projekt/Programm auch nach der Pilotphase weiterbestehen kann bzw. selbsttragend ist?

› Welche Lehren ziehen Sie für den weiteren Verlauf des Projekts/Programms? Welche Verbesserungsmöglichkeiten sehen Sie?

Pilotprojekte/Pilotprogramme generell:

› Wie beurteilen Sie die Pilotprojekte im Hinblick auf die Ausgestaltung der Neuen Regionalpolitik bzw. der Mehrjahresprogramme? Welche Lehren können daraus gezogen werden?

› Welche Art von Projekten ist aus Ihrer Sicht leicht, welche schwierig zu generieren (z.B. je nach inhaltlicher Stossrichtung, Art der Projektpartnerschaft)?

› Welche Verbesserungsmöglichkeiten sehen Sie generell?

3. Konzept und Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP)

› Erachten Sie das Konzept der NRP als zweckmässig und geeignet, um die Ziele der NRP (Erhöhung der Wertschöpfung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit über die Förderung von Unternehmertum, Innovationsfähigkeit und Wertschöpfungssystemen) zu erreichen?

› Wie beurteilen Sie die geplante Umsetzung mittels Mehrjahresprogramme des Bundes und kantonaler Umsetzungsprogramme (Vor- und Nachteile)?

› Welche Faktoren tragen aus Ihrer Sicht dazu bei, damit Konzept und Umsetzung der NRP erfolgreich sind? Welche Hindernisse und Risiken sehen Sie?

› Welche inhaltlichen Schwerpunkte sind aus Ihrer Sicht im Hinblick auf das erste Mehrjahresprogramm 2008-2015 wichtig?

› Wie beurteilen Sie die Rolle der involvierten Akteure, insbesondere diejenige der Kantone als zentrale Ansprechpartner? Wie beurteilen Sie die Abstimmung zwischen Bund, Kantonen und Regionen?

› Welche Vorgaben und Anforderungen sollte der Bund stellen, damit die Ziele der NRP erreicht werden können?

› Welche Aspekte sind aus Ihrer Sicht von Seiten des Bundes besonders zu beachten, wenn es um die Bewertung der kantonalen Umsetzungsprogramme geht? Haben Sie konkrete Vorschläge für Indikatoren zur Bewertung von Projekten?

› Welche weiteren Verbesserungsmöglichkeiten sehen Sie?

LITERATUR

BUNDESRAT 2007: Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung vom 28. Februar 2007, Bern.

EXPERTENKOMMISSION „ÜBERPRÜFUNG UND NEUKONZEPTION DER REGIONALPOLITIK" 2003: Neue Regionalpolitik (NRP), Schlussbericht, Zürich.

SECO 2003: Flankierende Massnahmen und Pilotprojekte im Hinblick auf die Neue Regionalpolitik (NRP), Bern.