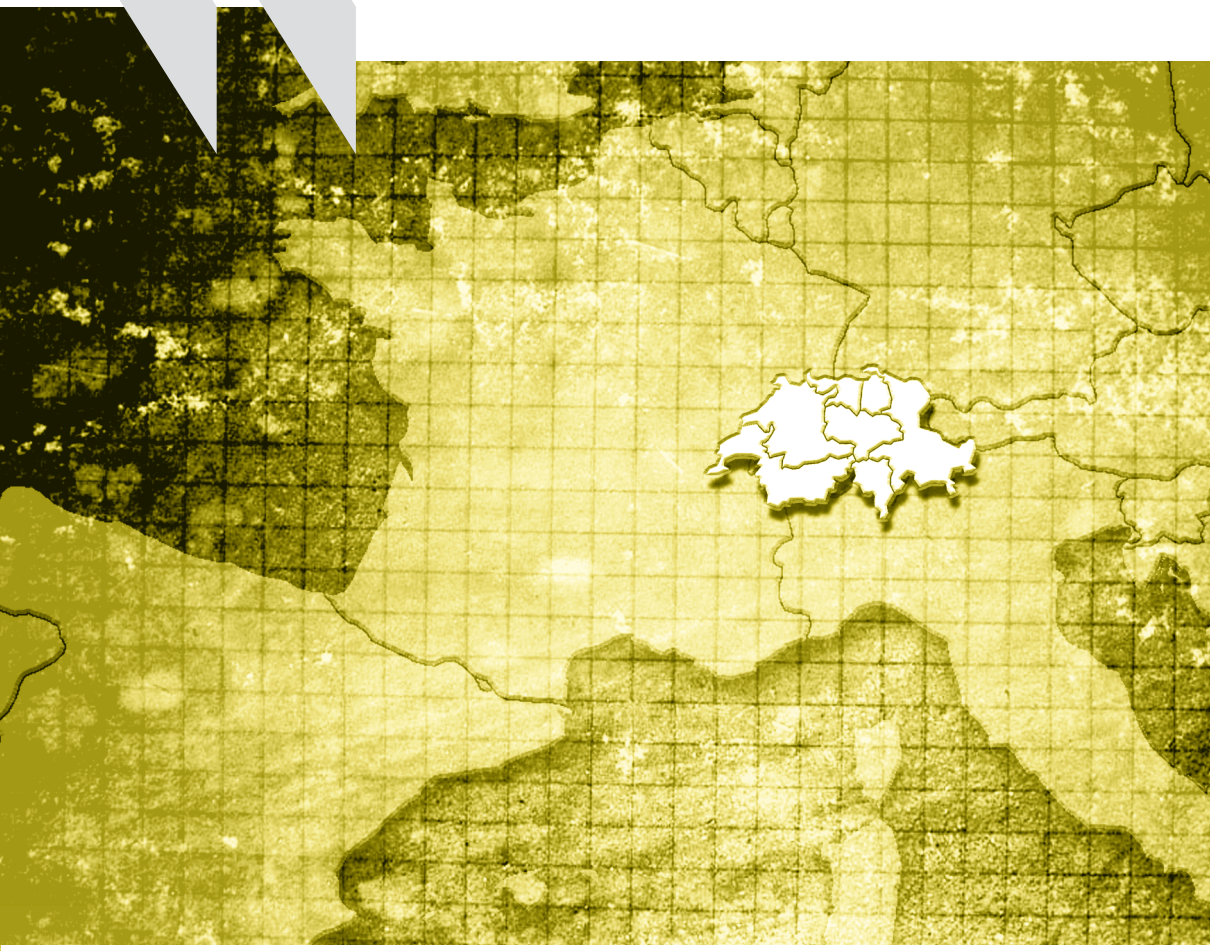
OECD Territorialexamen

SCHWEIZ



OECD

OECD Territorialexamen: Schweiz

2011

OECD

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Organisation oder der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten wider.

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:
OECD (2011), *OECD Territorialexamen: Schweiz 2011*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264096868-de

ISBN 978-92-64-09601-1 (Print)
ISBN 978-92-64-09686-8 (PDF)

Korrigenda zu OECD-Veröffentlichungen sind verfügbar unter: *www.oecd.org/publishing/corrigenda*.

© OECD 2011

Die OECD gestattet das Kopieren, Herunterladen und Abdrucken von OECD-Inhalten für den eigenen Gebrauch sowie das Einfügen von Auszügen aus OECD-Veröffentlichungen, -Datenbanken und -Multimediaprodukten in eigene Dokumente, Präsentationen, Blogs, Websites und Lehrmaterialien, vorausgesetzt die OECD wird in geeigneter Weise als Quelle und Urheberrechtsinhaber genannt. Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an: *rights@oecd.org*. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieser Publikation für den öffentlichen oder kommerziellen Gebrauch ist direkt einzuholen beim Copyright Clearance Center (CCC) unter *info@copyright.com* oder beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) unter *contact@cfcopies.com*.

Vorwort

Am Anfang des neuen Jahrtausends wird die Wirtschaft der Regionen mit einem tiefgreifenden Wandel konfrontiert. Die Globalisierung von Handel und Wirtschaft stellt ihre Fähigkeit, sich den neuen Gegebenheiten anzupassen und ihre Wettbewerbsvorteile zu bewahren, zunehmend auf die Probe. Die Einkommens- und Leistungsunterschiede vertiefen sich tendenziell zwischen und innerhalb von Regionen, und die Wahrung des sozialen Zusammenhalts verursacht immer höhere Kosten. Rasche technologische Änderungen, grössere Märkte und die umfassende Nutzung von Wissen schaffen zwar neue Gelegenheiten für die lokale und regionale Entwicklung, erfordern jedoch von den Unternehmen weitere Investitionen, die Neuorganisation von Belegschaft und Produktion, höhere Kompetenzen und ein verbessertes Umfeld.

Vor dem Hintergrund dieser Veränderungen und Turbulenzen gehen die einzelnen Regionen weiterhin ihren eigenen Weg. Einige ziehen aus dem derzeitigen Wachstumszyklus Nutzen und bleiben auf dem Wachstumspfad. Anderen gelingt es nicht so gut, neue Handels- und Wirtschaftsaktivitäten anzuziehen. Vielen Gebieten, die kaum Zugang zu den Quellen des Wohlstandes haben, hohe Abwanderung verzeichnen und hinsichtlich Infrastrukturen und privater Investitionen im Rückstand sind, fällt es schwer, mit dem allgemeinen Trend mitzuhalten.

Gleichzeitig sind die nationalen Regierungen nicht mehr ausschließlich für die Regionalpolitik zuständig. Die vertikale Verteilung der Kompetenzen und Ressourcen zwischen den einzelnen Regierungsebenen bedarf einer Überarbeitung, damit sie den Erwartungen der Öffentlichkeit besser entspricht und die politischen und strategischen Maßnahmen effizienter werden. Die Behörden müssen die gegenwärtigen Herausforderungen abwägen, die in den letzten Jahren umgesetzten Strategien evaluieren und neue Alternativen bestimmen.

Angesichts der Notwendigkeit, innovative Raumentwicklungsstrategien systematischer zu untersuchen, schuf die OECD 1999 den Raumentwicklungsausschuss (Territorial Development Policy Committee, *TDPC*) *als Forum für internationale Diskussionen und Debatten. Zu den*

verschiedenen Aktivitäten des TDPC gehören auch die Prüfberichte über die nationale Raumordnungspolitik. Diese Studien beruhen auf einer standardisierten Methode und einem gemeinsamen konzeptuellen Rahmen, damit Länder Erfahrungen und Informationen über erfolgreiche Verfahren austauschen können. Sie enthalten eine Synthese mit Empfehlungen für die Raumordnungspolitik.

Dank

Das Examen wurde vom Directorate of Public Governance and Territorial Development (GOV) der OECD mit der Unterstützung und der Zusammenarbeit des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) des Bundesamts für Wirtschaft erstellt. Das OECD-Sekretariat dankt insbesondere Eric Scheidegger, Rudolf Schiess, Annette Spoerri, Audrey Saumon, Mark Reinhard, Thomas Maier, Michel Matthey, Andreas Reuter sowie vielen anderen Fachleuten und Organisationen für die wertvollen Informationen und Beiträge.

Am Peer-Review nahmen Philippe Monfort, Politikanalyst, DG Regio, von der Europäischen Kommission und Veijo Kavonius, Leiter Regionalentwicklung im finnischen Ministerium für Arbeit und Wirtschaft, teil.

Der vorliegende OECD-Prüfbericht über die schweizerische Raumentwicklung gehört zu der Reihe *OECD Territorial Reviews* die von der Abteilung für Regionalentwicklung unter der Leitung von Joaquim Oliveira Martins erstellt werden.

Der Prüfbericht wurde von Olaf Merk, Administrator, unter der Leitung von Bill Tompson, Head of Regional and Rural Development Unit, koordiniert. Der Bericht wurde von Olaf Merk (Kapitel 1), Soo-Jin Kim und Lee Mizell (Kapitel 2) und Claire Nauwelaers (Kapitel 3) verfasst. Erin Byrne leitete das Layout und das Format dieser Veröffentlichung. Jennifer Allain hat diese Rezension für die Veröffentlichung vorbereitet.

Inhalt

Abkürzungen und Akronyme 11

Beurteilung und Empfehlungen 13

Kapitel 1 **Die Regionen in der Schweiz** 25

1.1. Regionen in der Schweiz: ein vielschichtiges Bild 26
1.2. Eigenschaften der Regionen in der Schweiz 30
1.3. Stärken und Herausforderungen der Schweizer Regionen 35
1.4. Verflechtung zwischen den Regionen 51
1.5. Fazit und Folgen für die Regionalpolitik 61
Anmerkungen 64
Bibliographie 66

Kapitel 2 **Die Neue Regionalpolitik in der Schweiz** 67

2.1. Der NRP-Ansatz: klare Ziele und neues Instrumentarium 73
2.2. Herausforderungen und Chancen der NRP 80
2.3. Fazit 119
Anmerkungen 121
Bibliographie 125

Kapitel 3 **Regionale Innovationspolitiken in der Schweiz** 127

3.1. Innovationsförderung des Bundes 131
3.2. Schweizer Innovationsförderung: Lage und Rolle der NRP 151
3.3. Hauptprobleme der regionalen Innovationsförderung in der Schweiz 167
Anmerkungen 178
Bibliographie 179

Anhang A **Entwicklung des kantonalen pro-Kopf-Einkommens 1990-2005 (1990 Index=100)** 181

Anhang B **Interkantonale Konkordate, 2003** 185

Tabellen

Tabelle 1.1. Bevölkerungswachstum (1990 2007) in den Schweizer Kantonen (%) 32
Tabelle 1.2. Spezialisationskoeffizienten in den einzelnen Regionen der Schweiz 34
Tabelle 1.3. Pendlersaldo in den Schweizer Kantonen 54
Tabelle 1.4. Europäische Regionen mit ähnlicher Branchenspezialisation wie Schweizer Regionen 58
Tabelle 1.5. Wichtigste ausländische Ko-Patent-Partner der Schweizer Regionen und ihr Anteil an den Ko-Patenten mit dem Ausland (2007) 60
Tabelle 2.1. Raumplanung und Regionalpolitik in der Schweiz vor der NRP 69
Tabelle 2.2. Alte und neue regionalpolitische Ansätze in OECD-Ländern und der Schweiz 71
Tabelle 2.3. Sechs Förderschwerpunkte der Neuen Regionalpolitik 79
Tabelle 2.4. NRP-Haushalt (in Millionen CHF) 80
Tabelle 2.5. Themen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in OECD-Ländern 93
Tabelle 2.6. Politische Voraussetzungen für die NRP und ausgewählte Sektoralpolitiken in der Schweiz 96
Tabelle 2.7. In den NRP-Umsetzungsprogrammen genannte Hauptsektoren 101
Tabelle 3.1. Innovationsförderung auf mehreren Ebenen in der Schweiz 171

Abbildungen

Abbildung 1.1. Kantone in der Schweiz 27
Abbildung 1.2. Groβregionen in der Scheiz 28
Abbildung 1.3. Regionale Typologie in der Schweiz (2008) 29
Abbildung 1.4. Typologie der TL3-Regionen in den OECD Ländern (2005) 30
Abbildung 1.5. Bevölkerungswachstum (1995-2006) in TL3-Regionen in der OECD 31
Abbildung 1.6. Überalterung in den TL2-Regionen in der Schweiz und der OECD (2007) 33
Abbildung 1.7. Pro-Kopf-BIP (1998) und Wachstum des Pro-Kopf-BIP (1998-2007) in den TL3-Regionen der OECD 36

Abbildung 1.8. Arbeitslosenquoten (2006) in den TL3-Regionen der OECD 37
Abbildung 1.9. Durchschnittliches Pro-Kopf-BIP (in CHF) in unterschiedlichen Schweizer Regionen (2005) 37
Abbildung 1.10. Pro-Kopf-BIP und Pro-Kopf-BIP-Wachstum in den Schweizer Kantonen (1998-2008) 38
Abbildung 1.11. Exportquoten der einzelnen Schweizer Regionen 39
Abbildung 1.12. Spezialisation auf Branchen und Exportquoten in ländlichen Kantonen 40
Abbildung 1.13. Spezialisation auf Branchen und Exportquoten in intermediären Kantonen 40
Abbildung 1.14. Spezialisation auf Branchen und Exportquote in den städtischen Kantonen 41
Abbildung 1.15. Tertiäre Bildung in den Schweizer Regionen (2006) 42
Abbildung 1.16. Beschäftigung in der Hightech-Verarbeitungsindustrie und den wissensbasierten Dienstleistungen in den OECD Regionen 42
Abbildung 1.17. Patentanmeldungen je 100 000 Einwohner in den TL3-Regionen der OECD (2006) 44
Abbildung 1.18. Patentanmeldungen je 100 000 Einwohner in Biotechnologie und IKT (2006)..... 44
Abbildung 1.19. Patentanmeldungen je 100 000 Einwohner in der Umwelttechnik (2006) 45
Abbildung 1.20. Beziehung zwischen Patentanmeldungen und Pro-Kopf-BIP in den Schweizer Kantonen (2006) 45
Abbildung 1.21. Regionale Unterschiede (TL3) bei der Arbeitslosigkeit (2006) 46
Abbildung 1.22. Arbeitsproduktivität (2006) und Wachstum der Arbeitsproduktivität (1999-2006) in den TL3-Regionen der OECD..... 47
Abbildung 1.23. Arbeitsproduktivität: Niveau und Wachstum in den Schweizer Kantonen (1998-2005) 48
Abbildung 1.24. Spezialisation auf Branchen und Produktivitätssteigerung in ländlichen Kantonen 49
Abbildung 1.25. Spezialisation auf Branchen und Produktivitätssteigerung in intermediären Regionen..... 49
Abbildung 1.26. Spezialisation auf Branchen und Produktivitätssteigerung in städtischen Kantonen 50
Abbildung 1.27. Produktivitätssteigerung und Hightech-Arbeitsplätze in den Schweizer Groβregionen 51

Abbildung 1.28. Funktionale Arbeitsmarktregionen in der Schweiz (2000) 53
Abbildung 1.29. Pendelverkehr zwischen Kantonen (2000) 55
Abbildung 1.30. Pendlersaldo in Schweizer Gemeinden (2000)..... 55
Abbildung 1.31. Interregionale Ko-Patente in der Schweiz (2007) 59
Abbildung 1.32. Funktionalgebiete in der Schweiz auf der Grundlage wirtschaftlicher Verflechtungen (1990-2005) 61
Abbildung 2.1. Konzeption der NRP-Programme durch Bund, Kantone und Regionen 78
Abbildung 2.2. Wirkungsgebiet des ehemaligen Investitionshilfegesetzes..... 81
Abbildung 2.3. Wirkungsgebiet der NRP..... 82
Abbildung 2.4. Wirkungsgebiet der Agglomerationspolitik 82
Abbildung 2.5. Interkantonale Konkordate 91
Abbildung 3.1. Innovationsleistung der Schweiz im europäischen Vergleich 132
Abbildung 3.2. Innovationsleistung der Schweiz nach Dimensionen .. 133

Abkürzungen und Akronyme

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
CDEP-SO	Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz der Westschweiz (*Conférence des chefs de département de l'économie publique de Suisse occidentale*)
CHMOS	Schweizerisches Überwachungssystem
CMM	Metropolitanraum Montreal *(Communauté métropolitaine de Montréal)*
FTEI	Forschung, technologische Entwicklung und Innovation
GGBa	*Greater Geneva Berne Area*
GLA	*Greater London Authority*
GVRD	*Greater Vancouver Regional District*
HBA	Höhere Bildungsanstalten
IHG	Gesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (Investitionshilfegesetz)
IN	Intermediäre Regionen
KTI	Förderagentur für Innovation des Bundes
MS-Regionen	Räumliche Mobilitäts-Regionen
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NRP	Neue Regionalpolitik
ÖFE	Öffentliche Forschungseinrichtungen
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
RIS	Regionale Innovationsstrategie
RITTS	Regionale Innovations- und Technologietransferstrategien
ROK	Raumordnungskonferenz des Bundes
ROR	Rat für Raumordnung
RUN	*Réseau Urbain Neuchâtelois*
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft (*Secrétariat d'État à l'économie*)
SNF	Schweizer Nationalfonds

SWTR	Schweizer Wissenschafts- und Technologierat
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
VR	Vorwiegend rurale Regionen
VU	Vorwiegend urbane Regionen
W&T	Wissenschaft und Technologie
WTI	Wissenschaft, Technologie und Innovation
WTT	Wissens- und Technologietransfernetzwerke

Beurteilung und Empfehlungen

Die Regionen in der Schweiz sind sehr erfolgreich…

Die Regionen in der Schweiz zeichnen sich durch ein hohes Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP), starke Wirtschaftssektoren (gemessen an der Exportleistung) und eine hochqualifizierte Bevölkerung aus, besonders in der Region Genfersee (36.1% in 2006) und in Zürich (37.7%). Zürich zählt besonders viele wissensintensive Arbeitsplätze, und in der Nordwestschweiz beruht die Verarbeitungsindustrie auf Hightech-Verfahren. Die Schweizer Regionen zeichnen sich durch eine hohe Anzahl von Patentanmeldungen aus, insbesondere Kantone wie Basel-Stadt. Ausserdem stehen sie an der Spitze, wenn es um umweltverträgliches Wachstum geht und stützen sich auf grüne Technologien wie Energieeffizienz und Umweltschutz.

… und entwickeln sich zügiger als viele andere Regionen in der OECD …

Im Vergleich zu vielen anderen OECD-Mitgliedstaaten nehmen sich die entwicklungspolitischen Herausforderungen, vor denen die Regionen in der Schweiz stehen, eher bescheiden aus. Die Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Räumen sind relativ gering: Die meisten Menschen leben in intermediären Regionen, die Städte sind klein und die ruralen Gebiete sind weniger abgeschieden als in vielen anderen OECD-Ländern. Obwohl Berge geografische Grenzen legen, sind auch Berggebiete in der Schweiz nie weit von Städten entfernt. Die Ungleichheit zwischen den Regionen ist nicht stark ausgeprägt. Jede Region hat zumindest zufriedenstellenden Zugang zu öffentlichen und privaten Dienstleistungen. Auch wenn das Pro-Kopf-BIP in den städtischen Räumen höher ist als in den ländlichen, so bleibt doch das Niveau in allen Schweizer Regionen im Vergleich zu den meisten OECD-Regionen sehr hoch. Die Abwanderung stellt kein Problem dar, auch nicht in ländlichen Kantonen, und die Überalterung der Bevölkerung ist weniger akut als in mehreren

anderen OECD-Regionen. Diese Elemente deuten darauf, dass einige der raumentwicklungspolitischen Herausforderungen, mit denen andere OECD-Länder konfrontiert werden, in der Schweiz keine Rolle spielen.

… hinken jedoch hinsichtlich der Produktivitätssteigerung hinterher.

Obwohl die Arbeitsproduktivität in der Schweiz relativ hoch ist, hat sie sich in den letzten zehn Jahren nur sehr langsam erhöht. Im Zeitraum 1998-2005 stieg die Arbeitsproduktivität in vorwiegend städtischen Regionen im Durchschnitt um 2.2%, in intermediären Kantonen um 1.7% und in vorwiegend ländlichen Regionen um 1.5%, d.h. die Kurve verlief viel flacher als in vielen anderen OECD-Ländern. Das Gefälle innerhalb der Schweiz lässt sich grösstenteils mit der unterschiedlichen regionalen Spezialisierung erklären, denn urbane Regionen sind meistens auf Wirtschaftszweige spezialisiert, die eine höhere Arbeitsproduktivitätssteigerung aufweisen. In den sieben Groβregionen der Schweiz besteht zudem eine enge Korrelation zwischen dem Anteil der Beschäftigten in Hightech- und Medium-Hightech-Branchen im Jahr 2006 und der Arbeitsproduktivitätssteigerung im Zeitraum 1998-2005. Trotz der relativ bescheidenen interregionalen Unterschieden auf der Ebene der Wirtschafts- und Arbeitsmarktleistung, erzielen urbane Regionen eine höhere Arbeitsproduktivitätssteigerung. Die urbanen Kantone sind wegen der geringen Entfernungen und guten Verkehrsvernetzung eng miteinander und mit anderen Kantonen verknüpft. So kann die schweizerische Regionalpolitik sich auf die Verbindungen zu anderen Regionen stützen, um die Wettbewerbsvorteile der zurückgebliebenen Regionen zu fördern. Dabei wird auch die wachsende polyzentrische Ausrichtung der Schweizer Regionen berücksichtigt und aus den Verbindungen zwischen ländlichen und städtischen Räumen Nutzen gezogen.

Funktionale und administrative Regionen sind nicht identisch.

Die Schweiz ist ein föderalistischer Bundesstaat mit 26 Kantonen, die viele Aufgaben übernehmen. Ausserdem ist die Schweiz statistisch in sieben Groβregionen gegliedert, die bis auf Zürich und Tessin jeweils mehrere Kantone umfassen. In der Praxis werden allerdings oft auch Räume innerhalb der Kantone in der kantonalen Regionalpolitik als Regionen definiert. Obwohl Kantone eine wichtige Rolle in der Politik spielen, entsprechen sie nicht den funktionalen Räumen. Funktionale Regionen sind Räume, in denen die meisten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen

Tätigkeiten der Bürger und Unternehmen im Alltag stattfinden. Sie lassen sich mithilfe mehrerer Indikatoren definieren: *i*) Pendlerströme; *ii*) überlappende Spezialisierungen; *iii*) Wissensverbreitung; und *iv*) wirtschaftliche Verknüpfung. Diese Indikatoren zeigen, dass die funktionalen Räume in der Schweiz nicht den Kantonsgrenzen folgen.

i. **Pendlerströme** bestätigen das Bestehen von die Kantonsgrenzen überschreitenden Arbeitsmärkten. Der Pendelverkehr gehört zu den Elementen, die der OECD zur Definition funktionaler Metropolitanregionen dienen: Benachbarte Regionen, die eine Netto-Pendlerquote von 10% oder mehr aufweisen, gelten als ein funktionaler Arbeitsmarkt. 2000 zählte die Schweiz zwölf Kantone mit Netto-Pendlerquoten von mehr als 10%. Sie bilden drei verschiedene integrierte Arbeitsmärkte rund um Basel, Bern und Zürich. In den übrigen, hauptsächlich ländlichen Kantonen ist der Netto-Pendlerverkehr in andere Kantone niedrig.

ii. Mehrere Regionen in der Schweiz besitzen **gemeinsame Cluster**, nämlich Zürich, das Mittelland und die Zentralschweiz. Sie alle haben mindestens drei wirtschaftliche Schwerpunkte gemeinsam. Das deutet darauf, dass die Cluster über die Grenzen der sieben Groβregionen hinausgehen. In Anbetracht der sich überlappenden Spezialisierung ist es nicht weiter erstaunlich, dass mehrere Regionen in der Schweiz, allen voran Zürich, das Mittelland und die Zentralschweiz, in denselben Branchen denselben europäischen regionalen Wettbewerbern für qualifizierte Arbeitskräfte und Investitionen begegnen. Man könnte dies auch als grenzüberschreitende Ausweitung der schweizerischen Cluster betrachten.

iii. Mehrere Regionen sind auch durch technologische Kooperation (**Ko-Patente**) verbunden, die auf interregionale Wissensverbreitung deuten. Absolut gesehen bestanden 2007 die wichtigsten regionalen Verbindungen über Ko-Patente zwischen der Nordwestschweiz und Zürich, der Nordwestschweiz und dem Mittelland und Zürich und der Ostschweiz. Das deutet auf relativ starke funktionale Beziehungen zwischen den Metropolitanregionen Zürich und Basel. Ausländische Daten zu Ko-Patenten bestätigen die Existenz eines groβen funktionalen Metropolitanraums in der Nordschweiz. Die wichtigsten ausländischen Regionen, mit denen die drei Schweizer Regionen (Mittelland, Nordwestschweiz und Zürich) über Ko-Patente verbunden sind, sind sich sehr ähnlich. Baden-Württemberg, Bayern und das Elsass sind die dominanten Partner der drei Regionen. Auf sie entfallen zwischen 30 und 60% der Ko-Patente.

iv. Eine **Analyse der Geschäftszyklen** deutet darauf, dass die Schweiz drei oder vier groβe funktionale Metropolitanräume sowie eine kleine Anzahl entfernterer Regionen umfasst. Die Daten zum durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen im Zeitraum 1990-2005 zeigen, dass die Geschäftszyklen in vier Groβräumen starke Ähnlichkeiten aufweisen: Genf, Bern, Basel und Zürich. Die funktionalen Groβräume Basel und Zürich sind eng miteinander verknüpft, wie es die ähnlichen Geschäftszyklen in Basel-Stadt und Zürich sowie in St. Gallen und Aargau illustrieren. Basel-Stadt steht auch mit anderen Kantonen (Jura und Solothurn) in Wechselbeziehung, deren Geschäftszyklen keine Ähnlichkeiten mit dem Zyklus vom Groβraum Zürich aufweisen. In sieben Kantonen hängen die Geschäftszyklen kaum voneinander ab.

Die Schweiz reformierte ihre Regionalpolitik, um die Wettbewerbsfähigkeit und die Exportleistung der Regionen zu fördern.

Die schweizerische Regionalpolitik stützte sich früher auf Investitionen in Infrastrukturen und Kredite, um die Attraktivität von Berggebieten und ländlichen Räumen zu steigern. In den 1990ern verlagerte sich das Augenmerk jedoch auf Effizienz und Mehrwertschöpfung. Dieser Wandel, der den Trends in vielen OECD-Ländern entsprach, wurde 2008 mit der Implementierung der Neuen Regionalpolitik (NRP) formalisiert. Die NPR stützt sich auf den ebenfalls 2008 in Kraft getretenen Neuen Finanzausgleich (NFA). Die drei Säulen der NRP sind das richtige Instrumentarium zur Umsetzung dieses Wandels: direkte Unterstützung der strategischen Regionalentwicklungsprogramme, Mechanismen zur Koordination mit anderen politischen Maβnahmen und ergänzende Politikinstrumente. Die Kombination der drei Säulen soll den Gesamteffekt der NRP maximieren.

Inhalt und Zielsetzungen der NRP sind nicht immer aufeinander abgestimmt.

Die NRP wendet sich von einer hauptsächlich auf Infrastrukturen aufbauenden Ansatz ab und einer engeren Integration von „hartem“ und „weichem“ Kapital zu. Gleichzeitig besteht das Ziel, die regionale Innovationskapazität zu stärken und sektorale Projekte zu unterstützen. Inhalt und Zielsetzungen der NRP könnten mit einem Fokus auf vier Schwerpunkte besser aufeinander abgestimmt und ihre Umsetzung erleichtert werden, wenn folgende Schwerpunkte berücksichtigt werden:

i) Ausweitung der NRP auf alle Regionen; *ii*) verbesserte politische Koordination in den Kantonen; *iii*) bessere Koordination der NRP mit den Sektoralpolitiken; und *iv*) Aufbau von strategischen Management- und Evaluationskompetenzen.

i) Ausweitung der NRP auf alle Regionen

Während in vielen OECD-Ländern versucht wird, das Wachstumspotenzial aller Regionen auszuschöpfen und nicht nur die ärmsten zu unterstützen, konzentriert sich die NRP weiterhin nur auf ländliche Räume und Berggebiete. Urbane Regionen haben Anspruch auf die Unterstützung im Rahmen der 2001 in Kraft getretenen Agglomerationspolitik des Bundes. Diese Politik deckt ein heterogenes Spektrum an städtischen Siedlungsräumen, das von den fünf großen Agglomerationen bis hin zu „sonstige Ballungsräume“ reicht. Diese umfassen Städte in vorwiegend ländlichen Gebieten und werden grundsätzlich in der NRP erfasst. Ein eigener Infrastrukturfonds wurde eingerichtet, der hauptsächlich in Verkehrsprojekte investiert, während weitere Fonds innovative Modellprojekte unterstützen. Obwohl die Räume, die von der NRP und der Agglomerationspolitik erfasst werden, sich überschneiden, wurden die beiden Programme getrennt. Somit kann das Potenzial der immer stärkeren Verbindungen zwischen urbanen, intermediären und ruralen Regionen nicht ausgeschöpft werden.

Die NRP wäre kohärenter, wenn sie alle Regionen einschließen würde. Das schweizerische System gewährt den kantonalen und kommunalen Ebenen große Autonomie. Die gegenwärtige Trennung zwischen der NRP und der Agglomerationspolitik trägt nicht dazu bei, die institutionelle und politische Fragmentierung zu mindern und kann bestehende gegenseitige Beziehungen zwischen Räumen ignorieren oder sogar behindern. Die Ausweitung der NRP würde helfen, die Herausforderung der polyzentrischen Regionen und der Beziehungen zwischen städtischen und ländlichen Siedlungsräumen zu bewältigen. In der Praxis werden die verschiedenen Instrumente manchmal im Rahmen einer kohärenten Strategie auf subnationaler Ebene zusammengelegt, wo sie oft von denselben Akteuren eingesetzt werden.

ii) Es kann mehr für die Verbesserung der regionalpolitischen Koordination in den Kantonen getan werden.

Die NRP-Umsetzungsprogramme richten sich zumeist an individuelle Kantone und werfen damit Fragen hinsichtlich Kapazität und Skalen-Effekte auf. Im Rahmen eines Mehrjahresprogrammes des Bundes, das die allgemeine strategische Ausrichtung festlegt, wurden die Kantone aufgefordert, sich mit einem Implementierungsplan für Mittel zu bewerben. Bis auf drei Kantone reichten alle ein Programm ein. Die von der NRP vorgesehene Verlagerung des Schwergewichts erfordert jedoch Kompetenzen und Fähigkeiten, die nicht alle Kantone im gleichen Ausmaß besitzen. Einige Kantone reagieren schnell auf die Anforderungen der NRP, andere wiederum haben Schwierigkeiten und sind manchmal wegen des neu zu erstellenden Gesetzesrahmens im Rückstand. Die hohe Fluktuation bei den regionalpolitischen Akteuren in den Kantonen trägt dazu bei, eine neue Denkweise zu fördern, birgt allerdings auch das Risiko, dass Fertigkeiten und das institutionelle Gedächtnis verloren gehen. Einige ländliche Regionen betrachten sich trotz der geografischen Nähe und der wirtschaftlichen Interaktionen nicht als Teil eines grösseren funktionalen Raums. Das kann zu isolierten Entscheidungen zugunsten kleiner Projekte führen.

Die interkantonale Kooperation ist wesentlich, um regionale Wachstumsprobleme anzupacken, aber die bestehenden Mechanismen sind nicht effektiv. Schlüsselfaktoren des regionalen Wirtschaftswachstums wie Verbindungen zwischen den Unternehmen, Verkehrsverbindungen und Bildungsverbreitung reichen meistens über die administrativen Kantonsgrenzen hinaus. Eine Reihe von interkantonalen Plattformen für Informationsaustausch und aufeinander abgestimmte Lösungen zur Erbringung öffentlicher Dienste wurden eingerichtet, aber die Koordination konzentriert sich oft auf die einzelnen Branchen. Ferner wirft die groβe Anzahl der Mechanismen Fragen hinsichtlich der Transaktionskosten auf. Gleichzeitig wurde die demokratische Legitimität solcher interkantonaler Gremien in Frage gestellt. Auf die Finanzierung der interkantonalen Koordination über die NRP wurde zu wenig in Anspruch genommen. Die NRP sollte sich klarer auf die Förderung interkantonaler Projekte fokussieren. So könnte die verstärkte (oder gar ausschlieβliche) Finanzierung interkantonaler Projekte innerhalb der NRP ins Auge gefasst werden. Die Bundesregierung könnte Evaluationen zur Bewertung der Koordinationsmechanismen in Bezug auf die einzelnen Maβnahmen zur

Wirtschaftsentwicklung über Regiosuisse finanzieren und die Kantone mittels finanzieller Anreize dazu bringen, sie auch einzusetzen.

iii) Bessere Koordination der NRP mit den Sektoralpolitiken.

Zur Verbesserung der Ergebnisse der NRP werden nicht so sehr zusätzliche Mittel benötigt als eine effektivere Koordination mit anderen Maβnahmen. Die 1988 gegründete Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) ist eine verwaltungsinterne Koordinationsplattform aus Vertretern aller Organisationen des Bundes und erfüllt raumordnungspolitisch relevante Aufgaben. Sie tritt viermal jährlich unter dem gemeinsamen Vorsitz des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) zusammen. Die zweite Säule der NRP soll die NRP ausdrücklich mit den verschiedenen Sektoren koordinieren. In Bereichen wie Innovation, Umwelt und Fremdenverkehr wurden in jüngster Zeit Vereinbarungen zur Förderung des Informationsaustausches und der Entwicklung gemeinsamer Projekte getroffen. Obwohl diese Maβnahmen einen notwendigen Schritt in Richtung Abbau redundanter Programme und verbesserter Koordination in den Organisationen des Bundes darstellt, gilt es angesichts der unterschiedlichen Akteuren und Instrumente noch viele Differenzen zu überbrücken.

Eine bessere Abstimmung von NRP, Agglomeration- und Landwirtschaftspolitik könnte dazu beitragen, aus der Komplementarität der Maβnahmen Nutzen zu ziehen. Trotz der Bestrebungen, Verdopplungen, die Modellprojekte im Rahmen der Agglomerationspolitik und die NRP-Projekte so auszurichten, dass sie sich nicht überschneiden, bleiben „blinde Stellen“. Zum Beispiel umfasst die NPR keine wirtschaftliche Förderung für vier bedeutende Cluster in Bern – IKT, Medizintechnik, Präzisionstechnik und Dienstleistungen – da sie tendenziell in städtischen Räumen angesiedelt sind, während die NRP sich auf Landwirtschaft und Tourismus konzentriert. Ein Teil dieser Anliegen nun vom 2006 gegründeten Netzwerks für die Entwicklung des ländlichen Raums bearbeitet. Branchenübergreifende Koordination könnte durch die engere Verknüpfung oder Verschmelzung der NRP und der Agglomerationspolitik, den Ausbau von regional- und landwirtschaftspolitischen Vereinbarungen und Projekten und den Einsatz der Raumplanungsinstrumente zugunsten nachhaltiger Entwicklungsstrategien.

iv) Aufbau von strategischen Management- und Evaluationskompetenzen.

Das Beobachtungs- und Evaluationssystem muss so ausgebaut werden, dass es nicht die kantonale Autonomie schmälert, sondern nur die strategische Steuerung verbessert. Die Bewertungskriterien des Bundes müssen klar sein, bevor die Kantone ihre Programme zur Evaluation vorlegen. Die Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen sollten sowohl die Verantwortung der einzelnen Parteien klären, damit die subnationalen Programme mit der NRP übereinstimmen, als auch dazu beitragen, die besten Verfahren zu verbreiten. Ferner sollten die Weiterbildungsangebote und Studiengänge der Regiosuisse auf der Grundlage einer genauen Analyse der Bedürfnisse der Stakeholder ergänzt werden.

Da der Bund bereits groβe Schwierigkeiten hat, Informationen von den Kantonen für Überwachsungszwecke zu sammeln, könnte die Einführung von Sanktionen die Kantone dazu anreizen, mit ihren Daten noch zurückhaltender umzugehen. Stattdessen sollte das Indikatorsystem verfeinert werden, damit der Bund die Kantone und Regionen besser strategisch unterstützen kann. Das mangelnde Kenntnisse hinsichtlich der „richtigen“ Indikatoren und der Bedarf an Flexibilität wurden von der Bundesregierung anerkannt. Die in der ersten Runde (2008-2011) produzierten Daten sollten deshalb dazu dienen, das Beobachtungssystem zu verbessern. Zu diesem Zweck müsste klar definierte Indikatoren bestimmt und ein jährliches Berichtsystem eingerichtet werden.

Die Schweiz gehört zu den führenden Ländern in Wissenschaft, Technologie und Innovation, aber sie scheint zu stagnieren.

Die Schweiz gehört zu den führenden Ländern im Bereich Innovation, insbesondere in den Hightech-Sektoren. Viele schweizerische Konzerne sind Weltmarktführer in den Bereichen Pharmazeutik, Biotechnologie, Medizintechnik, Anlagen- und Maschinenbau und sonstigen Hightech-Produkten. Obwohl die Rahmenbedingungen für die Innovation ausgezeichnet sind, zeichnet sich eine Stagnation der F+E-Ausgaben und der Innovationsergebnisse ab. Ausserdem bedeutet Innovation mehr als Wissenschaft und Technologie. Die in der Schweiz im Rahmen von Innovationsumfragen erhobenen Daten unterstreichen den Bedarf an „Innovation ohne F+E“ und die Tatsache, dass Innovation ein vielseitiges Phänomen ist, das viele andere Investitionen und Kompetenzen im

Unternehmen voraussetzt. In den traditionellen Sektoren sowie den intermediären und ländlichen Gebieten bestehen Potenziale, die noch nicht ausgeschöpft sind: Kleinbetriebe mit niedrigerer Absorptionskapazität könnten sich in innovative Unternehmen verwandeln und sowohl zum nachhaltigen nationalen Wachstum als auch zur ausgewogenen Raumentwicklung beitragen.

Die verstärkte Förderung der Innovation auf Regionalebene könnte die gesamtwirtschaftliche Leistung verbessern.

In der NRP liegt das Augenmerk auf der Innovationsförderung, die nun als wichtiger Bestandteil der Regionalpolitik gilt, währenddessen zuvor der Ausbau der Infrastrukturen im Mittelpunkt stand. Verstärkte Innovation auch ausserhalb der Branchen, die sich traditionell mit Innovation beschäftigen, soll das Wachstum im ganzen Land unterstützen. Das in der Schweiz eingeführte polyzentrische Raumentwicklungsmodell funktioniert gut und bietet die richtigen Rahmenbedingungen für eine Politik zur Innovationsverbreitung. Das ist nicht der Fall in stark zentralisierten Ländern, in denen die Ressourcen hauptsächlich in der Hauptstadt konzentriert sind. Die grenzüberschreitende Kooperation erlaubt den Regionen, die Innovation selbst zu fördern. Mehrere Kantone nehmen an grenzüberschreitenden Partnerschaften teil und könnten diese Zusammenarbeit im Bereich der Innovation durch die Einrichtung von Innovationsberatung zur nachbarschaftlichen Nutzung der Ressourcen oder die Förderung von Technologietransfer in den Grenzgebieten weiter ausbauen.

Da der Bund die wissenschaftsbasierte Innovation fördert, könnten die Regionen andere Innovationsarten unterstützen.

Der Bund betreibt eine robuste und wirksame Wissenschafts- und Technologiepolitik, die der Markt allein nicht sicherstellen könnte und die keine Rücksicht auf die Regionen nimmt. Die Innovationspolitik des Bundes und die von der Förderagentur für Innovation des Bundes (KTI) eingesetzten Instrumente entsprechen den Bedürfnissen der wissenschafts- und technologiebasierten Innovation. Unternehmen mit einer geringeren Absorptionsfähigkeit, die ohne F+E Innovation betreiben oder in anderen Innovationsformen wie zum Beispiel der Organisationsinnovation tätig sind,

werden von der Bundespolitik nicht erfasst. Da die geografische Nähe für diese Firmen ausschlaggebend ist, sollten sie das Ziel der regionalen Innovationspolitik sein und im Rahmen der NRP gefördert werden. Anders ausgedrückt entspricht die Bundespolitik nur den ersten beiden Säulen des Innovationsdreiecks, nämlich Wissensproduktion und Wissensverbreitung. Mit der Förderung der Wissensaufnahme könnten sich daher kantonale Stellen beschäftigen.

Eine klarere Arbeitsteilung für eine Innovationspolitik auf mehreren Ebenen müsste mit diesem Ziel im Auge definiert werden. Auf Bundesebene würde man sich weiterhin auf die Wissensproduktion und den Technologietransfer für technologiebasierte Innovation konzentrieren, während Wissensaufnahme und Wissensverbreitung von den subnationalen Ebenen übernommen werden. In diesem Rahmen würde der Bund sich auf die sich als wirksam erwiesenen KTI-Kernaktivitäten fokussieren: landesweite Förderung des Wissens- und Technologietransfers (WTT) sowie öffentlich-privater F+E-Projekte auf der Basis von Exzellenz und Relevanz und unter Hinzuziehung der bestehenden WTT-Netzwerke, die somit eine landesweite Dimension erlangen und einen höheren Spezialisierungsrad erreichen würden. Die Rolle des Bundes würde sich weiterhin auf die Wissensproduktion und das Wissenstransfer begrenzen, während die funktionalen Regionen sich um die Förderung der Innovation im weiteren Sinn kümmern und die Probleme hinsichtlich Wissensaufnahme lösen. Dazu müssten Agenturen zur Innovationsförderung und Innovationsberatungsstellen eingerichtet werden, sowohl auf kommunaler als auch auf kantonaler Ebene, deren Koordination und Qualitätskontrolle auf der Ebene der funktionalen Region übernommen werden. Zu dieser Aufgabe gehört gegebenenfalls auch die Verknüpfung mit WTT-Netzwerken. Die Zielgruppen auf Bundesebene sind innovative, technologiebasierte Unternehmen, während die Zielgruppen in den Regionen Firmen sind, die über *Learning-by-doing* und *Learning-by-interacting* Innovation betreiben.

Die bestehenden kantonalen Maßnahmen sollten wirksamer umgesetzt werden …

In der Schweiz gibt es keine explizite regionale Innovationspolitik, sondern nur eine groβe Anzahl unkoordinierter und sehr unterschiedlicher Initiativen zur Innovationsförderung, die von den Kantonen im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung umgesetzt und von der NRP unterstützt werden. Die kantonale Innovationsförderung ergänzt die Instrumente des Bundes, da in ihrem Rahmen Start-ups, Kleinunternehmen und Netzwerke

beraten werden und Technologietransfer auf Nachbarschaftsbasis betrieben wird. Die verstreuten Maβnahmen sind nicht gut erkennbar und qualitativ nicht leicht zu bewerten. In manchen Fällen stehen Kantone und Bund mangels Koordination sogar im Wettbewerb, wie z.B. bei der Förderung von Jungunternehmern.

… und könnten besonders in Grenzgebieten die Grundlage für interkantonale Initiativen bilden.

Für die subnationale Innovationsförderung scheint sich die interkantonale Ebene besonders gut zu eignen: Nur wenige Maβnahmen werden auf dieser Ebene umgesetzt, aber sie zeigen, dass Innovation die Hemmnisse der interkantonalen Zusammenarbeit überwindet. Die NRP sollte durch die Finanzierung interkantonaler Projekte die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen vorantreiben. Die Einführung regionaler Innovationsstrategien könnten die Kantone diesem Ziel einen Schritt näher bringen. Der grenzüberschreitenden Dimension der regionalen Innovationspolitik sollte in regionalen Maβnahmen grössere Bedeutung zukommen. Erfolgreiche Fälle könnten als Beispiel dienen, und Indikatoren zur Messung der Ergebnisse den Mehrwert dieser Initiativen beweisen. Die räumliche Definition für regionale Innovationspolitik im Rahmen der NRP sollte auf Agglomerationen ausgedehnt werden, da sie in der Innovation eine Schlüsselrolle spielen. So würde auch die Einführung einer integrierten regionalen Innovationspolitik erleichtert.

Die für die Innovationspolitik nötigen strategischen Kompetenzen müssen aufgebaut werden.

Sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene mangelt es an Kompetenzen zur Durchführung einer regionalen Innovationspolitik. Die regionale Innovationsförderung bedarf eines strategischen Rahmens, damit bestimmt werden kann, wo sich die besten Kompetenzen für die Innovationsförderung befinden, und wie die auf regionaler und Landesebene angebotenen Leistungen leichter erkennbar gemacht werden können. So würden das Problem der kleinen, voneinander unabhängigen Projekte gelöst und der Auswahlprozess für die Finanzierung im Rahmen der NRP erleichtert werden. Die Evaluation sollte verstärkt und mit der Finanzierung verknüpft werden. Die finanzierten Regionalprojekte sind zu evaluieren, damit ihr Einfluss steigt und sichergestellt werden kann, dass die auf Projekt- und Programmebene festgeschriebenen Ziele auch umgesetzt

wurden. Die Ansichten der Unternehmen sollten beim Aufbau der Innovationsförderung auf mehreren Ebenen, auf denen die Regionen, die Kantone, die funktionalen Regionen und der Bund sich gegenseitig ergänzen, berücksichtigt werden. Gegenwärtig wird der Meinung der Unternehmen, obwohl sie Schlüsselfiguren der Innovation sind, kaum Rechnung getragen. Ferner sollten Erfahrungsaustausch und Lernen über die Grenzen der Kantone und funktionalen Regionen hinaus gefördert werden.

Kapitel 1

Die Regionen in der Schweiz

Dieses Kapitel behandelt die regionalpolitische Gliederung der Schweiz und bewertet die Ergebnisse der einzelnen Schweizer Regionen. Zuerst werden die wirtschaftlichen Eigenschaften und die institutionelle Rolle der Regionen vorgestellt, und deren Stärken und Schwächen im internationalen Vergleich bewertet. Dann werden die Beziehungen zwischen den Regionen beleuchtet und der Bedarf an politischen Maßnahmen unterstrichen. Schließlich werden die wichtigsten Konsequenzen identifiziert, die dann im zweiten und dritten Kapitel weiter analysiert werden.

Kernbotschaften des ersten Kapitels

- **Den Schweizer Regionen geht es in vieler Hinsicht gut.** Das Pro-Kopf-BIP ist hoch, die Arbeitslosenquote niedrig, und manche Regionen verzeichnen ein beeindruckendes Wachstum. Ferner stehen die Regionen in der Schweiz nicht vor den Entwicklungsproblemen, unter denen die Regionen in der OECD, besonders in ländlichen Räumen oder abgelegenen Gebieten, leiden, wie Abwanderung, Überalterung und begrenzter Zugang zu Dienstleistungen.
- **Eine bedeutende Herausforderung ist die regionale Arbeitsproduktivität**. Die Gesamtarbeitsproduktivität in der Schweiz wird von der niedrigen Produktivität in einigen Regionen gedrückt. Die niedrige Steigerung ist zum Teil auf die hohe Spezialisierung der (besonders ländlichen) Regionen sowie auf mangelnde Hightech-Arbeitsplätze in einigen Gebieten zurückzuführen. Die regionale Entwicklungspolitik in der Schweiz muss sich zum Ziel setzen, die Produktivitätssteigerung in diesen Regionen zu verbessern.
- **Durch die kantonsübergreifenden funktionalen Räume sind die Schweizer Regionen immer stärker miteinander verbunden.** Es bestehen immer engere Verknüpfungen zwischen den Menschen und Unternehmen, wie es die Pendlerströme, die wirtschaftliche Spezialisierung in benachbarten Gebieten sowie die Patent- und Geschäftsbeziehungen zeigen. In der Schweiz entstehen groβe, die Kantonsgrenzen überschreitende funktionalen Regionen um die wichtigsten städtischen Zentren. Die Wirtschaftsströme fliessen über die Landesgrenzen und bilden funktionale Regionen in den Grenzgebieten. Diese Entwicklung hat auch Konsequenzen für die regionalpolitischen Maβnahmen, die auf Kantonsebene umgesetzt werden.

1.1. Regionen in der Schweiz: ein vielschichtiges Bild

Die Schweiz ist ein Bundesstaat, in dem die Kantone eine groβe Autonomie geniessen. Die Kantone spielen eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung und Implementierung politischer Maβnahmen in der Schweiz. Dazu gehört auf die regionale Wirtschaftspolitik. Viele Kantone erstellen regionale Entwicklungsprogramme, die den strategischen Rahmen der kantonalen Wirtschaftsentwicklung bilden. Ferner erstellen sie die Umsetzungsprogramme für die Neue Regionalpolitik (NRP), die wichtige Initiativen zur Regionalentwicklung vorsieht. Die Schweiz ist in 26 Kantone (Abbildung 1.1) und 2 560 Gemeinden gegliedert (Stand Februar 2010).

Abbildung 1.1. **Kantone in der Schweiz**

Um einen internationalen Vergleich zu ermöglichen, werden sowohl die Kantone als auch die Groβregionen aus mehreren Kantonen hier als Regionen betrachtet. Regionen können unterschiedlich definiert werden, aber nicht alle eignen sich für den internationalen Vergleich. In der OECD sind alle Regionen in der OECD-Datenbank auf zwei Ebenen erfasst: TL2 (Raumebene 2) und TL3. Die höhere Ebene besteht aus grösseren, die niedrigere Ebene aus kleineren Regionen. Die Kantone sind demnach auf der TL3-Ebene und die Groβregionen auf der TL2-Ebene. 2009 zählte die OECD 1 681 TL3- und 335 TL2-Regionen. Die sieben Groβregionen mit Ausnahme von Zürich und dem Tessin umfassen mehrere Kantone (Abbildung 1.2) und dienen nur statistischen Zwecken, sie entsprechen keiner institutionellen[1] Gliederung. In der Schweiz wir jedoch auch oft innerhalb eines Kantons von Regionen gesprochen. Da es keine internationalen Vergleichsdaten auf dieser Ebene gibt, werden diese Raumgliederungen hier nicht einfach nur als Regionen, sondern als subkantonale Regionen bezeichnet. Funktionale Gebiete werden durch die funktionalen Beziehungen zwischen Menschen und Unternehmen bestimmt. Ein dichtes Geflecht aus Pendlerströmen, Geschäftsbeziehungen und Wissensverknüpfungen bildet also ein funktionales Gebiet. Der Abschnitt 1.4 zeigt, dass die funktionale Wirklichkeit weder mit der administrativen Gliederung auf regionaler oder nationaler Ebene noch mit Kooperationsräumen zwischen oder innerhalb von Regionen.

Abbildung 1.2. **Großregionen in der Scheiz**

Quelle: Statistik Schweiz.

Ein relativ groβer Bevölkerungsteil lebt in intermediären Regionen, ein kleinerer Teil in vorwiegend urbanen oder ruralen Gebieten. Die OECD-Datenbank stützt sich auf eine regionale Typologie, die TL3-Regionen in drei Gruppen unterteilt: vorwiegend urban, intermediär und vorwiegend rural. Demnach besteht die Schweiz aus sieben vorwiegend urbanen Kantonen, zwölf intermediären Kantonen und sieben vorwiegend ruralen Kantonen. Diese Typologie beruht auf verschiedenen Kriterien wie der Bevölkerungsdichte.[2] Die meisten urbanen Kantone liegen in der Nordschweiz, während die meisten ruralen Kantone im Alpengebiet in der Südschweiz angesiedelt sind (Abbildung 1.3).[3] In der Schweiz besteht eine hohe Korrelation zwischen Bevölkerungsdichte und Topografie. Die am dünnsten besiedelten Gebiete liegen in den Bergen. Einundvierzig Prozent der Schweizer Bevölkerung leben in vorwiegend urbanen Gebieten, während es in der OECD im Durchschnitt 46% sind. Der Anteil der ländlichen Bevölkerung liegt mit 9% klar unter dem OECD-Durchschnitt von 24%. Aus diesem Grund ist die Bevölkerungsgruppe, die in intermediären Gebieten lebt, mit 50% relativ groβ im Vergleich zu dem Durchschnitt der OECD-Länder von 30% (Abbildung 1.4). Die Landverteilung in den Schweizer Regionen unterscheidet sich ebenfalls vom Durchschnitt der OECD-Länder: Der Anteil der ländlichen Gebiete an der

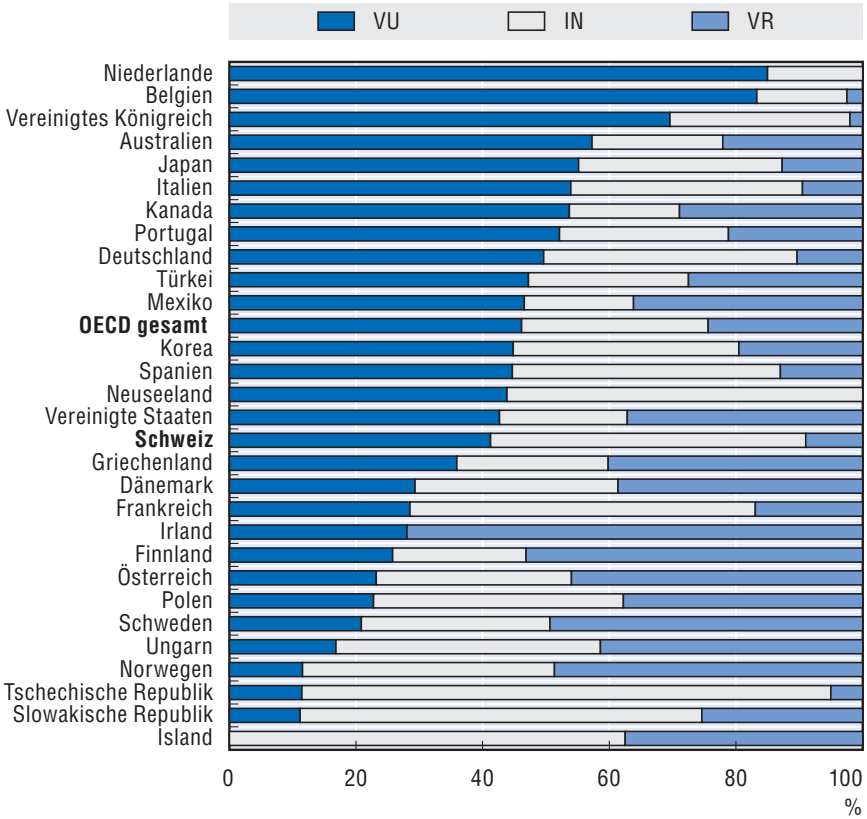
Gesamtfläche ist viel kleiner (39%) als der Durchschnitt in den OECD-Ländern (80%). Auf der Ebene der Groβregionen besitzt die Schweiz zwei urbane Regionen (Zürich und die Nordwestschweiz), eine intermediäre Region (Tessin) und vier Mischregionen aus ruralen und intermediären Kantonen (Mittelland, Ostschweiz, Zentralschweiz) oder aus urbanen, ruralen und intermediären Kantonen (Genferseeregion).[4]

Abbildung 1.3. **Regionale Typologie in der Schweiz (2008)**

Hinweis: Die dunklen Regionen sind vorwiegend urban, die helleren Regionen intermediär und die hellsten vorwiegend rural.

Quelle: *OECD-Regionaldatenbank.*

Abbildung 1.4. **Typologie der TL3-Regionen in den OECD Ländern (2005)**



Hinweis: VU bedeutet vorwiegend urban, IN intermediär und VR vorwiegend rural.

Quelle: OECD (2009), *OECD Regions at a Glance 2009*, OECD Publishing, Paris.

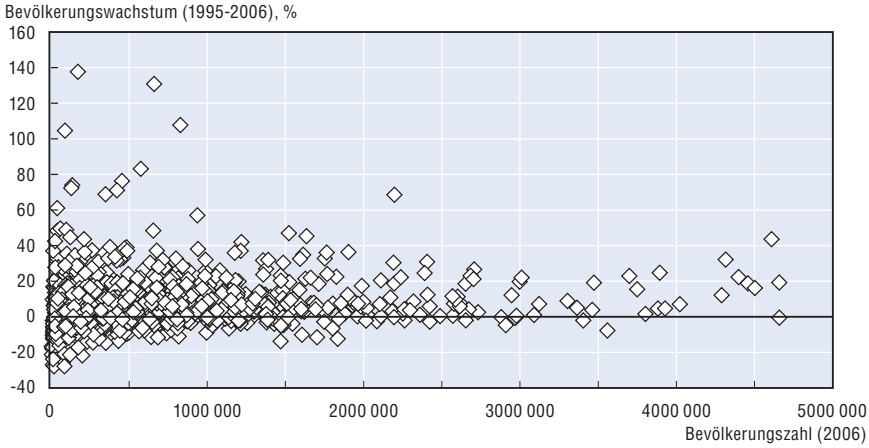
1.2. Eigenschaften der Regionen in der Schweiz

1.2.1. Die Regionen leiden nicht unter Abwanderung oder akuter Überalterung

Im Gegensatz zu den ländlichen Räumen in mehreren OECD-Ländern verzeichnen die ruralen Kantone in der Schweiz keinen Abwanderungstrend. Das Bevölkerungswachstum in der Schweiz im Zeitraum 1990-2007 ist

überall ähnlich: 13.6% in urbanen, 11.4% in intermediären und 12.0% in ruralen Kantonen (Tabelle 1.1). Innerhalb der drei Kategorien gibt es großе Unterschiede. Nur Basel-Stadt schrumpfte um 3.7%. Kantone mit niedrigem Bevölkerungswachstum sind das rurale Glarus (1.3%) und Uri (2.0%) sowie der intermediäre Kanton Bern (2.2%). Am stärksten wuchs die Bevölkerung im urbanen Zug (28.5%) und in der intermediären Schwyz. Das solide Wachstum in den vorwiegend ländlichen Kantonen weist weniger Unterschiede auf. Das Wallis sticht dabei mit 19.7% besonders ins Auge. Die Regionen in den OECD-Ländern weisen großе Differenzen im Bevölkerungswachstum auf, aber der Großteil der TL3-Regionen verzeichneten im Zeitraum 1995-2006 einen Abgang bzw. Zuwachs von minus 20% bis plus 40%. Die Schweizer Regionen bewegen sich in dieser Spanne und weisen im internationalen Vergleich keine ungewöhnliche Bevölkerungsentwicklung auf, ausser dass sie im Gegenteil zu einer großen Anzahl von Regionen in der OECD keinen Bevölkerungsschwund in ländlichen oder abgelegenen Regionen verzeichnen (Abbildung 1.5). Die Schweiz ist in dieser Hinsicht ziemlich einzigartig: Nur in Belgien, Irland und den Niederlanden ist die Entvölkerung noch geringer. Abgesehen vom hohen Bevölkerungswachstum in der Schweiz ist der leichte regionale Bevölkerungsschwund wohl auf die begrenzte zwischenkantonale Mobilität und die relativ gleichmässige Verteilung der Altersgruppen in der gesamten Schweiz zurückzuführen.

Abbildung 1.5. **Bevölkerungswachstum (1995-2006) in TL3-Regionen in der OECD**



Quelle: *OECD-Regionaldatenbank.*

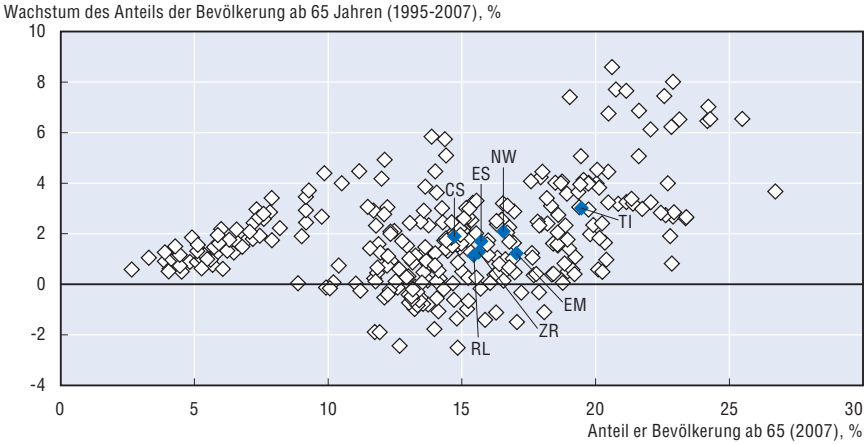
Tabelle 1.1. **Bevölkerungswachstum (1990-2007) in den Schweizer Kantonen (%)**

	Bevölkerungswachstum 1990-2007 (%)
Vorwiegend urbane Kantone	13.6
Genf	15.9
Solothurn	10.2
Basel-Stadt	-3.7
Basel-Landschaft	16.5
Aargau	17.0
Zürich	13.3
Zug	28.5
Intermediäre Kantone	11.4
Waadt	16.1
Bern	2.2
Freiburg	26.9
Neuenburg	6.4
Schaffhausen	4.1
Appenzell-Ausserrhoden	2.7
St. Gallen	11.0
Thurgau	16.2
Luzern	13.6
Schwyz	27.6
Nidwalden	22.2
Tessin	14.7
Vorwiegend rurale Kantone	12.9
Wallis	19.7
Jura	5.3
Glarus	1.3
Appenzell-Innerrhoden	11.6
Graubünden	9.9
Uri	2.0
Obwalden	18.1

Quelle: OECD-Regionaldatenbank.

Die Überalterung stellt in einigen Schweizer Regionen ein Problem dar, das jedoch nicht schlimmer ist als in vielen anderen OECD-Regionen. Auf der TL2-Ebene weist der Tessin den grössten Anteil der Altersgruppe 65 Jahre und älter auf (19.4% in 2007) und verzeichnete im Zeitraum 1995-2007 den höchsten Zuwachs in dieser Gruppe (3 Prozentpunkte). Die übrigen TL2-Regionen verzeichnen Anteile von 15% und 17% und einen Zuwachs in dieser Altersgruppe von 2 Prozentpunkten im Zeitraum 1995-2007 (Abbildung 1.6). In den einzelnen Regionen lassen sich keine typischen Bevölkerungsmuster ausmachen. Der Anteil der Altersgruppe 65 Jahre und älter ist überall beinahe gleich: 16.3% in 2008 in den vorwiegend urbanen Kantonen, 16.7% in den intermediären Kantonen und 16.8% in den vorwiegend ruralen Kantonen. Basel-Stadt hat den höchsten Anteil (20.7% in 2008) und das intermediäre Freiburg den niedrigsten(13.6%).

Abbildung 1.6. **Überalterung in den TL2-Regionen in der Schweiz und der OECD (2007)**



Hinweis: Die Groβregionen sind blau eingezeichnet. Die helleren Regionen sind die übrigen TL2-Regionen der OECD. TE bedeutet Tessin, NW Nordwestschweiz, MI Mittelland, OS Ostschweiz, ZR Zürich, GS Genferseeregion und ZS Zentralschweiz.

Quelle: *OECD-Regionaldatenbank*.

1.2.2. Wirtschaftliche Spezialisierung der Regionen entspricht internationalem Niveau

In der Schweiz sind ländliche Gebiete meistens auf Wirtschaftszweige wie Landwirtschaft, natürliche Ressourcen, Holzwirtschaft, Holzverarbeitung, Energie und Bauwesen spezialisiert. In ruralen Kantonen sind diese Branchen generell stärker präsent als im Landesdurchschnitt. Intermediäre Kantone sind weniger und urbane Kantone sind normalerweise kaum darauf spezialisiert. Dies ist auch in den meisten OECD-Ländern der Fall. Zur Bestimmung der kantonalen Spezialisation wird der Prozentuale Anteil eines Wirtschaftszweiges an allen Arbeitsplätzen des Kantons mit dem Prozentualen Anteil desselben Wirtschaftszweiges an allen Arbeitsplätzen auf Landesebene verglichen. In der Land- und Forstwirtschaft ist die Spezialisation am klarsten erkennbar: alle ländlichen Kantone sind auf diese Branchen spezialisiert, während alle städtischen Kantone kaum darauf spezialisiert sind.[5] Ferner sind rurale Kantone meistens auf Hotellerie und Gastronomie spezialisiert, während intermediäre und vorwiegend urbane Kantone weniger darauf spezialisiert sind. In Bildung und Kunst sind vorwiegend ländliche Kantone kaum präsent, während intermediäre und städtische Kantone im Landesdurchschnitt liegen (Tabelle 1.2).

Tabelle 1.2. **Spezialisationskoeffizienten in den einzelnen Regionen der Schweiz**

	Vorwiegend rurale Kantone	Intermediäre Kantone	Vorwiegend urbane Kantone
In ländlichen Kantonen dominierende Branchen			
Landwirtschaft	1.93	1.35	0.46
Natürliche Ressourcen	1.56	1.11	0.78
Holzwirtschaft	1.65	1.22	0.64
Energie	1.56	0.98	0.92
Bauwesen	1.51	1.04	0.87
Hotellerie und Gastronomie	1.87	0.96	0.88
In städtischen Kantonen dominierende Branchen			
Forschung und Entwicklung	0.39	0.69	1.44
Finanzdienstleistungen	0.52	0.70	1.41
Information und Kommunikation	0.41	0.88	1.24
Großhandel	0.54	0.87	1.23
Gewerbliche Dienstleistungen	0.63	0.88	1.19
Bildung	0.79	1.00	1.04
Kunst	0.80	0.99	1.05
In intermediären Kantonen dominierende Branchen			
Textilindustrie	0.84	1.40	0.61
Lebensmittelindustrie	0.98	1.20	0.79
Maschinenbau	0.69	1.18	0.87
Öffentlicher Dienst	0.94	1.16	0.84
Nicht an Stadt/Land gebundene Branchen			
Elektronik und Optik	0.89	1.02	1.00
Kfz-Handel und Reparatur	1.11	1.04	0.94
Einzelhandel	1.12	1.05	0.93
Gesundheitswesen	0.96	1.05	0.95

Hinweis: Ein Spezialisationskoeffizient von 1.00 bedeutet, dass der Anteil der kantonalen Arbeitsplätze in dieser Branche an allen kantonalen Arbeitsplätzen derselbe ist wie der Anteil auf Landesebene. Ein Koeffizient über 1.00 bedeutet, dass der Anteil der kantonalen Arbeitsplätze in der Branche höher ist als der Anteil auf Landesebene. Ein Koeffizient unter 1.00 bedeutet, dass der Anteil der kantonalen Arbeitsplätze niedriger ist als der Anteil auf Landesebene. In diesem Fall ist der Kanton in diesem Wirtschaftszwei kaum präsent.

Quelle: auf der Grundlage von Daten der Statistik Schweiz.

Zu den Wirtschaftszweigen, die vorwiegend in städtischen Gebieten angesiedelt sind, zählen Forschung und Entwicklung, Finanzdienstleistungen, Information und Kommunikation, Groβhandel und gewerbliche Dienstleistungen. Urbane Kantone sind normalerweise auf diese Branchen spezialisiert, während intermediäre Kantone in diesen Sektoren kaum präsent sind und ländliche Kantone nicht weniger. Das bedeutet nicht, dass alle städtischen Kantone anteilsmässig mehr Arbeitsplätze in diesen Sektoren haben als der Landesdurchschnitt: Fünf der sieben urbanen Kantone sind auf jeden der genannten Zweige spezialisiert, zwei sind es nicht. In mehreren der genannten Branchen (Information und Kommunikation, Finanzdienstleistungen, gewerbliche Dienstleistungen)

handelte es sich um Kantone, die nach der OECD-Definition urban sind, in Wirklichkeit jedoch eher suburbane Merkmale aufweisen (Solothurn und Aargau). In allen oben angeführten Bereichen sind die ruralen Kantone systematisch schwach vertreten: Alle vorwiegend ländlichen Kantone verzeichnen in den Wirtschaftszweigen Groβhandel, Information und Kommunikation, Finanzdienstleistungen, gewerbliche Dienstleistungen sowie Forschung und Entwicklung deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegende Anteile.

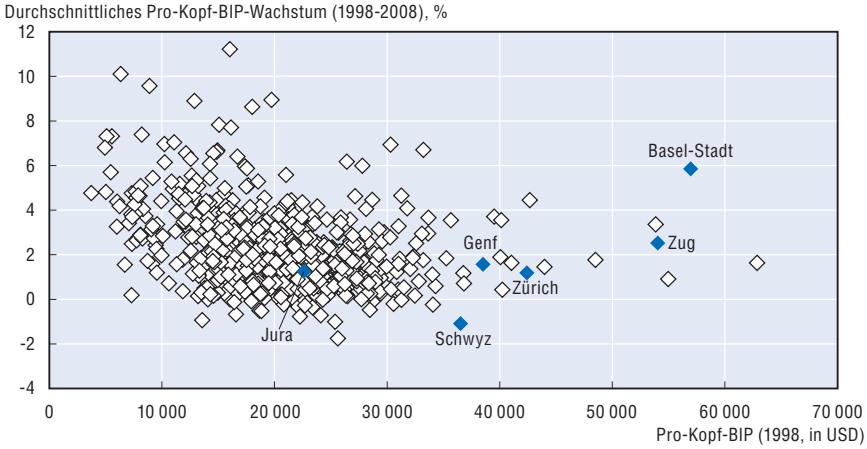
Intermediäre Kantone sind auch auf traditionellere Sektoren spezialisiert wie Textilindustrie, Lebensmittelindustrie, Maschinenbau und öffentlicher Dienst, die sowohl in den ländlichen als auch in den städtischen Kantonen nur schwach vertreten sind. Innerhalb der Gruppe der intermediären Kantone gibt es allerdings Unterschiede: Einige sind spezialisiert und andere nicht. Finanzdienstleistungen, Verkehr und Kommunikation sind in den intermediären Kantonen kaum vertreten.[6] Eine groβe Anzahl von Wirtschafszweigen scheint nicht an die Unterscheidung Stadt/Land gebunden zu sein. Das gilt für Elektronik und Optik, Kfz-Handel und Reparatur, Einzelhandel und Gesundheitswesen. Der durchschnittliche Anteil der Arbeitsplätze in diesen Branchen ist überall ähnlich, ganz egal, ob es sich um vorwiegend ländliche, intermediäre oder vorwiegend städtische Kantone handelt.

1.3. Stärken und Herausforderungen der Schweizer Regionen

1.3.1. Gute Wirtschaftsleistung der Schweizer Regionen

Die Schweizer Regionen stehen den Regionen in anderen OECD-Ländern hinsichtlich einer Reihe von Wirtschaftsindikatoren in nichts nach. Das Pro-Kopf-BIP der Schweizer Regionen, sogar das der Schweizer Regionen mit dem niedrigsten Pro-Kopf-BIP wie der Kanton Jura, ist höher als in den meisten OECD-Regionen. Das Wachstum des Pro-Kopf-BIP folgt in den meisten Schweizer Regionen dem allgemeinen Trend in den OECD-Ländern, obwohl es Basel-Stadt gelang, im Zeitraum 1998-2007 einen Zuwachs zu erzielen, den sonst keine OECD-Region mit demselben Einkommensniveau verbuchen konnte (Abbildung 1.7). Im Vergleich zu den OECD-Ländern sind die schweizerischen Arbeitslosenquoten niedrig (Abbildung 1.8). Ferner exportieren die Regionen in der Schweiz einen relativ groβen Anteil der Waren und Dienstleistungen.

Abbildung 1.7. **Pro-Kopf-BIP (1998) und Wachstum des Pro-Kopf-BIP (1998-2007) in den TL3-Regionen der OECD**

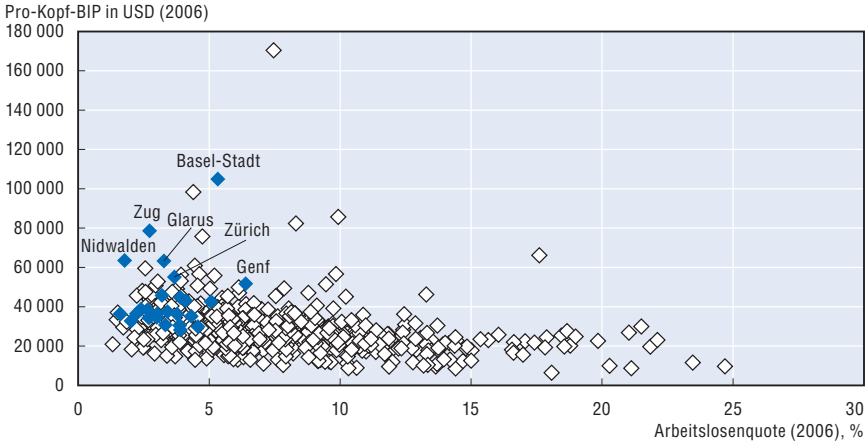


Hinweis: Damit die Abbildung leicht verständlich bleibt, wurden nur die Schweizer Kantone mit den niedrigsten und den höchsten Werten in Dunkelblau eingezeichnet.

Quelle: auf der Basis von *OECD-Regionaldatenbank*.

In der Schweiz haben städtische Regionen im Durchschnitt ein bedeutend höheres Pro-Kopf-BIP als diee übrigen Regionen. 2005 (das letzte Jahr, für welches die kantonalen Pro-Kopf-BIP verfügbar ist) betrug das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP in vorwiegend urbanen Regionen CHF 65 035, in intermediären regionen CHF 46 651 und in vorwiegend ländlichen Regionen CHF 44 081 (Abbildung 1.9). Diese Durchschnittszahlen verbergen groβe Unterschiede: Der vorwiegend städtische Kanton Basel-Stadt verzeichnet das höchste Pro-Kopf-BIP (CHF 115 178), aber andere vorwiegend urbane Kantone haben ein viel niedrigeres Einkommen (z. B. Solothurn mit einem Pro-Kopf-BIP von CHF 46844), während einige intermediäre Regionen wie Nidwalden (CHF 73 286) und vorwiegend ländliche Regionen wie Glarus (CHF 73 236) ein Pro-Kopf-BIP verbuchen, das beträchtlich höher ist als der Durchschnitt der vorwiegend städtischen Kantone.

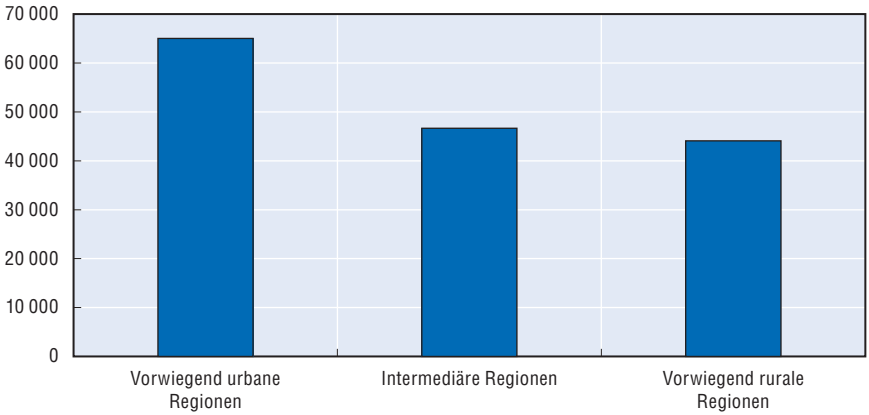
Abbildung 1.8. **Arbeitslosenquoten (2006) in den TL3-Regionen der OECD**



Hinweis: Die Schweizer Kantone sind in Dunkelblau eingezeichnet.

Quelle: auf der Basis von *OECD-Regionaldatenbank*.

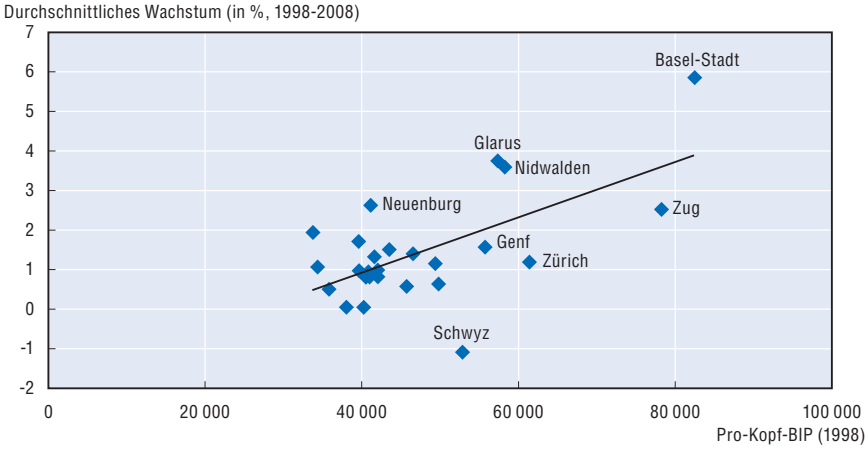
Abbildung 1.9. **Durchschnittliches Pro-Kopf-BIP (in CHF) in unterschiedlichen Schweizer Regionen (2005)**



Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten der Statistik Schweiz.

Auch das Wirtchaftswachstum ist in der Schweiz in den städtischen Regionen höher. Im Zeitraum 1998-2008 stieg das Pro-Kopf-BIP in den vorwiegend städtischen Regionen um 15,7%, in den intermediären Regionen um 11.2% und in vorwiegend ländlichen Regionen um 11.7%. Schwyz, ein intermediärer Kanton, war die einzige Region in der Schweiz, deren Pro-Kopf-BIP in diesem Zeitraum schrumpfte. Basel-Stadt erzielte mit 58.5% den höchsten Zuwachs im Zeitraum 1998-2008. In Genf und Zürich lag das Pro-Kopf-BIP-Wachstum unter dem Durchschnitt der übrigen städtischen Regionen in der Schweiz (Abbildung 1.10).

Abbildung 1.10. **Pro-Kopf-BIP und Pro-Kopf-BIP-Wachstum in den Schweizer Kantonen (1998-2008)**

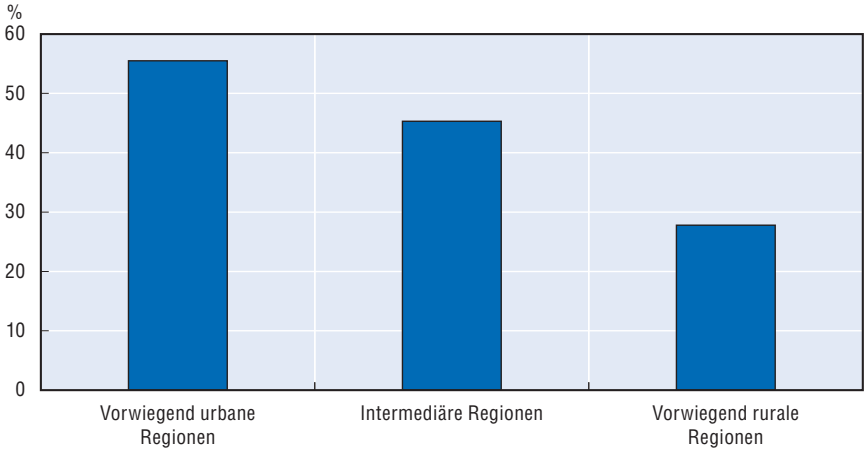


Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten der Statistik Schweiz.

Die Arbeitslosigkeit ist in der Schweiz nicht auf die ländlichen Regionen konzentriert wie in vielen OECD-Ländern. 2006 lag die Arbeitslosenquote in vorwiegend ländlichen Gebieten mit 3.15% sogar unter der Quote in den vorwiegend städtischen (durchschnittlich 3.96%) und den intermediären Regionen (3.91%). Die niedrigste Arbeitslosenquote verzeichnete das vorwiegend ländliche Appenzell Innerrhoden (1.5%) und die höchste Quote das vorwiegend städtische Genf (6.36%). Die Arbeitslosenquote in den übrigen städtischen Kantonen liegt entweder leicht über dem Landesdurchschnitt von 3.87% im Jahr 2006 wie in Basel-Stad (5.3%) oder leicht darunter wie in Zürich (3.64%) (*OECD-Regionaldatenbank*).

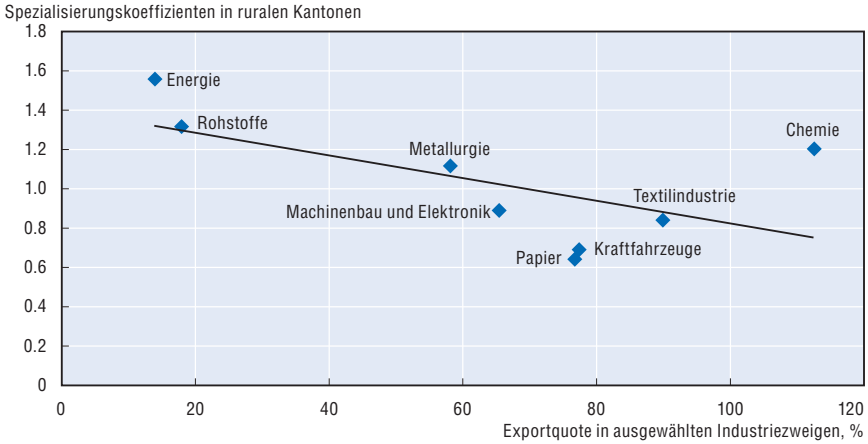
In der Schweiz sind urbane Regionen erfolgreichere Exporteure als die übrigen Kantone. 2008 exportierten sie im Durchschnitt 55% ihres BIP, während intermediäre Regionen 45% und vorwiegend rurale Regionen 27% ausführten (Abbildung 1.11). Basel-Stadt war 2008 mit 188% der grösste Schweizer Exporteur gefolgt vom intermediären Kanton Neuenburg, der mit 106% den zweiten Platz belegte. Zürich exportierte 2008 relativ wenig Waren (22% des BIP), obwohl der Kanton sich im Bereich der Finanz- und Geschäftsdienstleistungen profilierte. Den letzten Platz belegte das vorwiegend ländliche Appenzell Innerrhoden, das 15% seines BIP exportierte (auf der Basis der Daten von UBS Suisse, 2009). Die Exportmuster hängen teilweise von der wirtschaftlichen Spezialisation der einzelnen Schweizer Regionen ab. Ländliche Kantone sind auf Branchen spezialisiert, die generell niedrigere Exportquoten aufweisen (Abbildungen 1.12, 1.13 und 1.14).

Abbildung 1.11. **Exportquoten der einzelnen Schweizer Regionen**



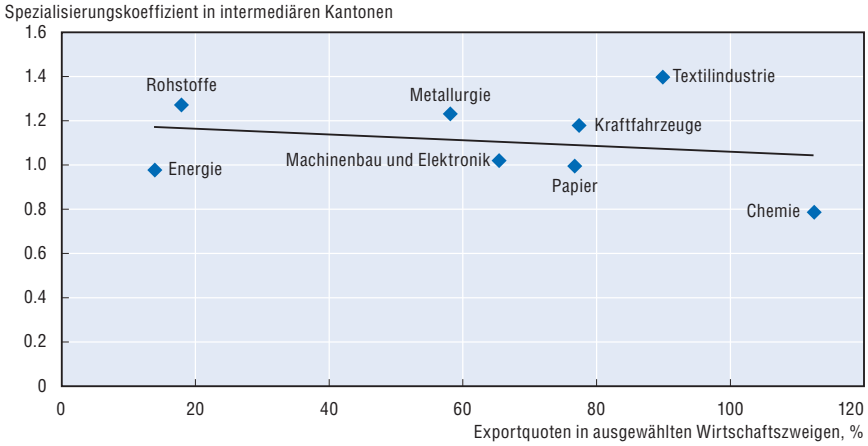
Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten der Statistik Schweiz.

Abbildung 1.12. **Spezialisation auf Branchen und Exportquoten in ländlichen Kantonen**



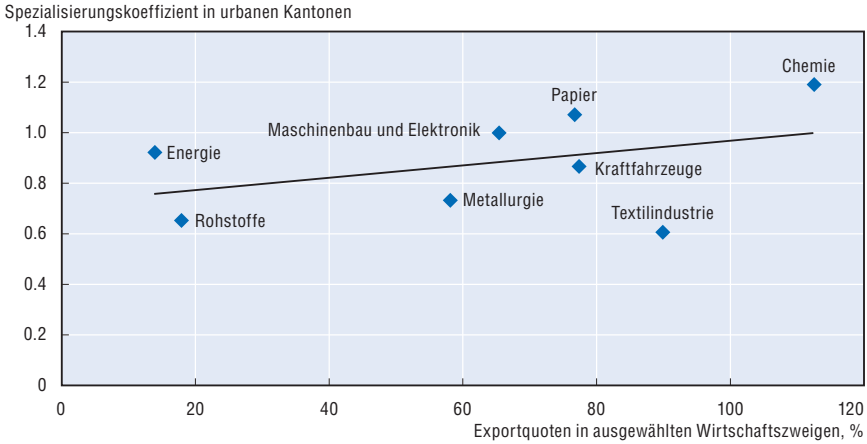
Quelle: auf der Basis von Daten der Statistik Schweiz.

Abbildung 1.13. **Spezialisation auf Branchen und Exportquoten in intermediären Kantonen**



Quelle: auf der Basis von Daten der Statistik Schweiz.

Abbildung 1.14. **Spezialisation auf Branchen und Exportquoten in den städtischen Kantonen**

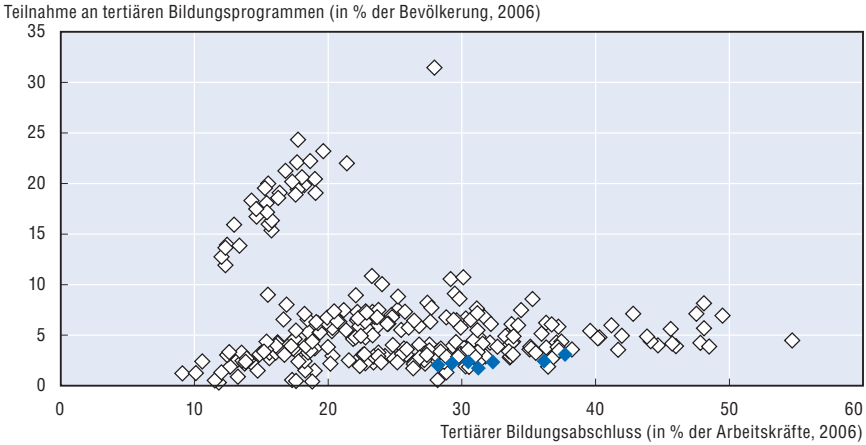


Quelle: auf der Basis von Daten der Statistik Schweiz.

1.3.2. Hochqualifiziertes Humankapital und starke Innovation

Die Arbeitskräfte in der Schweiz sind gut ausgebildet, und die Arbeitsplätze setzen ein hohes Wissensniveau voraus. Im Vergleich zu den übrigen OECD-Regionen hat ein groβer Prozentsatz der Arbeitskräfte in der Schweiz einen tertiären Bildungsabschluss, vor allem in der Genferseeregion (36.1% in 2006) und in Zürich (37.7%) (Abbildung 1.15). Die hochqualifizierten Arbeitskräfte finden leicht Arbeit, da die Arbeitsplätze in den Schweizer Groβregionen meistens wissensbasiert sind, insbesondere in Zürich (wissensbasierte Dienstleistungen) und in der Nordwestschweiz (viele Arbeitsplätze in der Hightech- und Medium-Hightech-Verarbeitungsindustrie). Rund 49% der Beschäftigten in Zürich erbringen wissensbasierte Dienstleistungen. Nur sehr wenige Regionen in der OECD wie Stockholm, London und New York weisen einen höheren Prozentsatz auf (Abbildung 1.16). Die Nordwestschweiz erreicht einen relativ hohen Prozentsatz in der Hightech- und Medium-Hightech-Verarbeitungsindustrie (9.8% in 2006), obwohl einige Regionen in diesen Sektoren stärker dominieren (z. B. Baden-Württemberg mit 17.7%). In den übrigen Schweizer Regionen mit vielen Arbeitsplätzen in der Hightech-Verarbeitungsindustrie (Ostschweiz und Mittelland) sind hingegen die wissensbasierten Dienstleistungen schwächer vertreten.

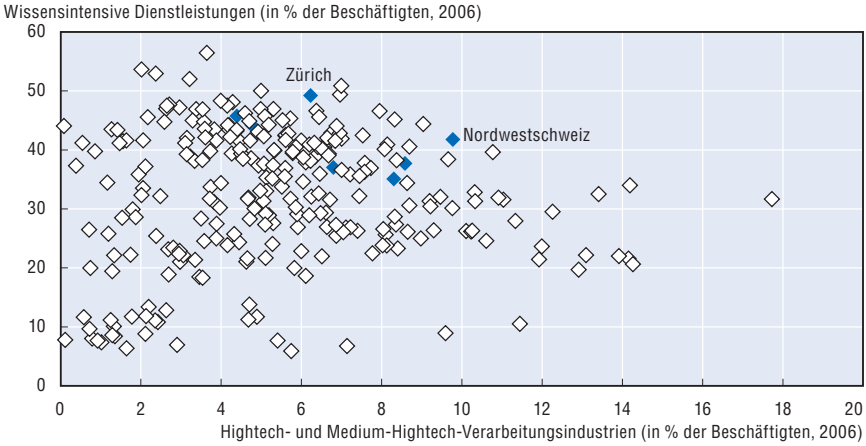
Abbildung 1.15. **Tertiäre Bildung in den Schweizer Regionen (2006)**



Hinweis: Die Schweizer Groβregionen sind in blau eingezeichnet. Bei den heller eingezeichneten Regionen handelt es sich um die übrigen TL2-Regionen der OECD.

Quelle: OECD-Regionaldatenbank.

Abbildung 1.16. **Beschäftigung in der Hightech-Verarbeitungsindustrie und den wissensbasierten Dienstleistungen in den OECD Regionen**



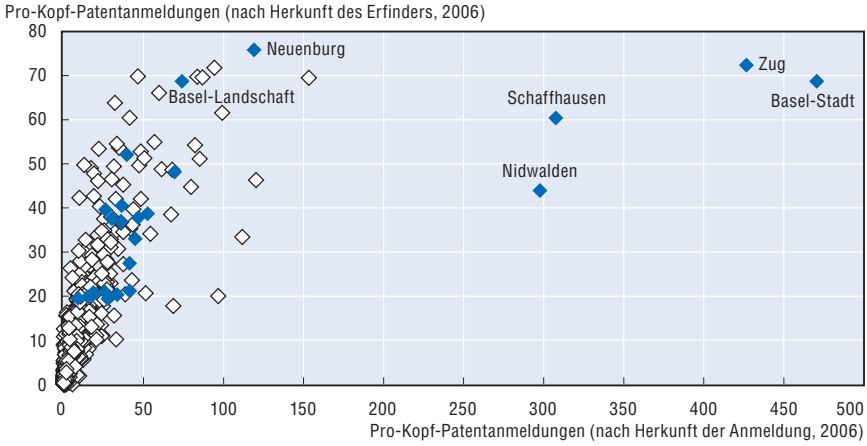
Hinweis: Die Schweizer Groβregionen sind in blau eingezeichnet. Bei den heller eingezeichneten Regionen handelt es sich um die übrigen TL2-Regionen der OECD.

Quelle: OECD-Regionaldatenbank.

Die Schweizer Regionen melden sehr viele Patente an, sowohl auf der Basis der Herkunft des Patents, als auch auf der Basis der Herkunft des Erfinders. Die zehn führenden Schweizer Kantone gehören auch zu den führenden OECD-Regionen in dieser Hinsicht. Dazu zählen Basel-Stadt, Zug, Schaffhausen und Neuenburg (Abbildung 1.17). Andere Schweizer Regionen erzielen ein etwas niedrigeres Ergebnis in diesem Bereich, sind aber immer noch bedeutend besser als viele andere OECD-Regionen. Eine hohe Anzahl von Patentanmeldungen deutet wohl auf eine ausgezeichnete Fähigkeit, Wissen in vermarktbare Erfindungen zu verwandeln. Mehrere Schweizer Regionen führen in Bereichen wie Biotechnologie, IKT und Umwelttechnik (Abbildungen 1.18 und 1.19). 2006 meldete Basel-Stadt achtmal mehr Biotechnologie-Patente pro Kopf an als andere führende OECD-Regionen. Ferner gehört der Kanton mit Schaffhausen, Zug, Neuenburg und Zürich zu den führenden Regionen hinsichtlich der Pro-Kopf-IKT-Patentanmeldung. Schließlich stehen die Schweizer Regionen auch an der Spitze bei Erfindungen im Bereich grüner Technologien wie Energieffizienz und Umweltschutz. Bezoagen auf ihre Bevölkerung melden Appenzell Ausserrhoden und Zug besonders viele Patente im Bereich Energieeffizienz in Gebäuden und Beleuchtung an, während Aargau, Obwalden, St. Gallen und Basel-Stadt sich auf dem Gebiet des Umweltschutzes und der Abfallwirtschaft auszeichnen.

Die städtischen Regionen in der Schweiz melden merklich mehr Patenet an als die übrigen Regionen. 2006 stammte die Hälfte aller Patentanmeldungen in der Schweiz aus vorwiegendurbanen Regionen. Auch relativ gesehen melden vorwiegend städtische Kantone mehr Patente an: 93.4 Patente je 100 000 Einwohner in 2006, gegenüber 48.5 in intermediären Regionen und 22.2 in vorwiegend ländlichen Kantonen. Absolut gesehen stammten die meisten Patentanmeldungen aus den vorwiegend städtischen Kantonen Zürich (870 in 2006) und Basel-Statd (869). Die Kantone mit den meisten Patentanmeldungen je Einwohner sind die vorwiegend städtischen Kantone Basel-Stadt (469 je 100 000 Einwohner in 2006), Zug (428) und der intermediäre Kanton Nidwalden (298). Die Patentanmeldungen je Einwohner korrelieren in der Schweiz mit dem Pro-Kopf-BIP. Vermögendere Kantone verzeichnen tendenziell mehr Patentanmeldungen. Es ist jedoch nicht möglich, die Richtung der Kausalität zu bestimmen (Abbildung 1.20).

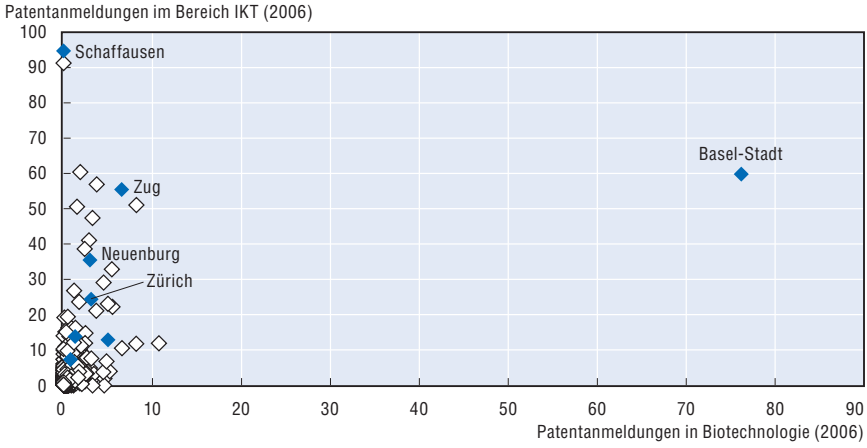
Abbildung 1.17. **Patentanmeldungen je 100 000 Einwohner in den TL3-Regionen der OECD (2006)**



Hinweis: Die Schweizer Kantone sind in blau eingezeichnet. Bei den heller eingezeichneten Regionen handelt es sich um die übrigen TL3-Regionen der OECD.

Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten der Statistik Schweiz und der *OECD-Patent-Datenbank*.

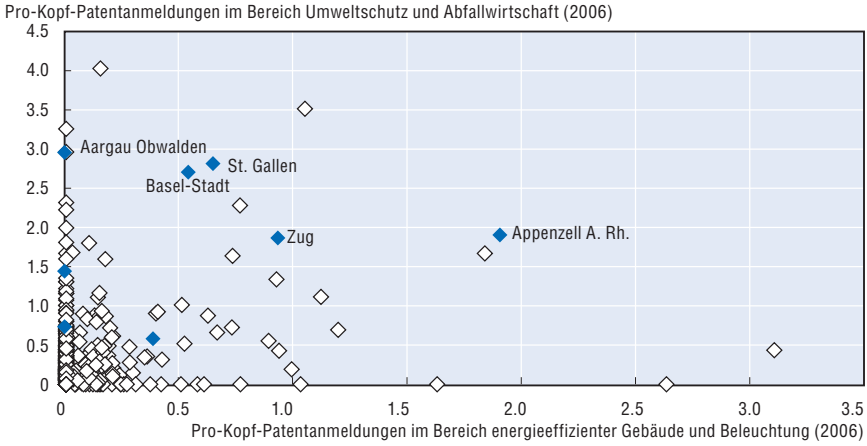
Abbildung 1.18. **Patentanmeldungen je 100 000 Einwohner in Biotechnologie und IKT (2006)**



Hinweis: Die Schweizer Kantone sind in blau eingezeichnet. Bei den heller eingezeichneten Regionen handelt es sich um die übrigen TL3-Regionen der OECD.

Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten der *OECD-Patent-Datenbank* und der *OECD-Regionaldatenbank*.

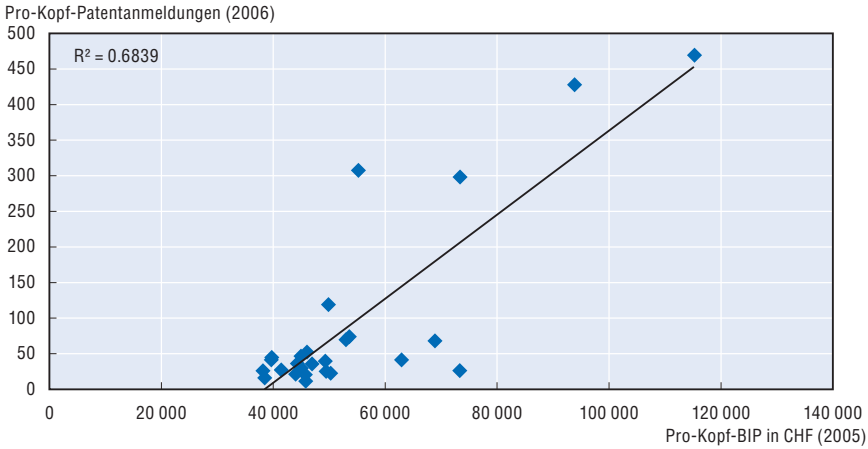
Abbildung 1.19. **Patentanmeldungen je 100 000 Einwohner in der Umwelttechnik (2006)**



Hinweis: Die Schweizer Kantone sind in blau eingezeichnet. Bei den heller eingezeichneten Regionen handelt es sich um die übrigen TL3-Regionen der OECD.

Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten der *OECD-Patent-Datenbank* und der *OECD-Regionaldatenbank*.

Abbildung 1.20. **Beziehung zwischen Patentanmeldungen und Pro-Kopf-BIP in den Schweizer Kantonen (2006)**

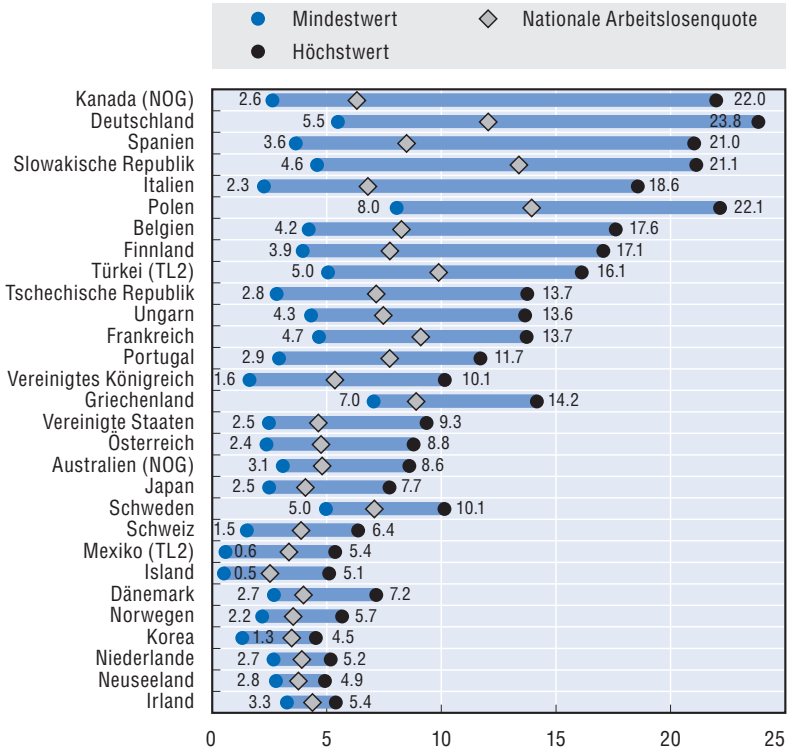


Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis von Daten der Statistik Schweiz und der *OECD-Patent-Datenbank*.

1.3.3. Relativ begrenzte interregionale Disparitäten

Im Vergleich zu den OECD-Ländern sind die Unterschiede zwischen den Schweizer Regionen relativ unbedeutend. Die Schweiz gehört mit 0 bis 2% zu den OECD-Mitgliedstaaten mit den geringsten regionalen Differenzen hinsichtlich des Beschäftigungswachstums. Nur Dänemark und Belgien weisen noch geringere Disparitäten auf. Die regionalen Unterschiede auf der Ebene der Arbeitslosenquoten reichen von 1.5% bis 6.4%, was gegenüber den in den übrigen OECD-Ländern verzeichneten Quoten relativ niedrig ist (Abbildung 1.21). Der Gini-Index der Arbeitslosigkeit in den TL3-Regionen in der Schweiz entspricht dem OECD-Durchschnitt. 2006 waren die regionalen Unterschiede bei der langfristigen Arbeitslosigkeit in der Schweiz relativ niedrig. Die regionalen Differenzen bei der altersbereinigten Sterblichkeitsrate in der Schweiz gehören zu den niedrigsten in der OECD so wie die regionalen Unterschiede hinsichtlich der Zahl der Ärzte je 1 000 Einwohner.

Abbildung 1.21. **Regionale Unterschiede (TL3) bei der Arbeitslosigkeit (2006)**

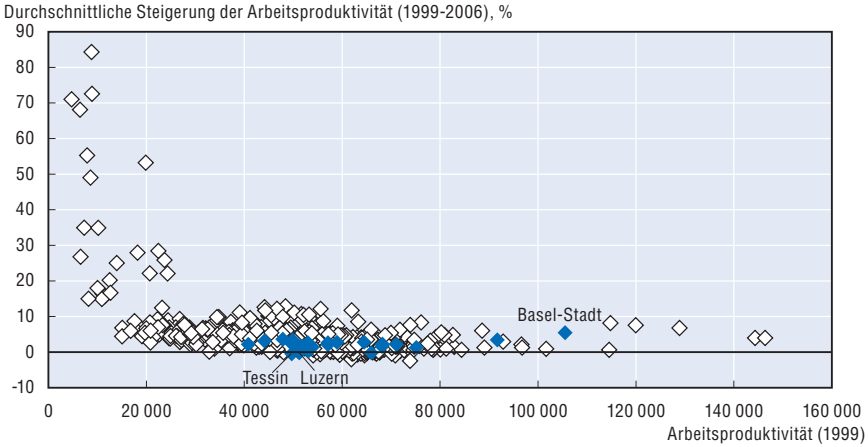


Quelle: OECD (2009), *OECD Regions at a Glance 2009*, OECD Publishing, Paris.

1.3.4. Niedriges Wachstum der Arbeitsproduktivität in den Regionen

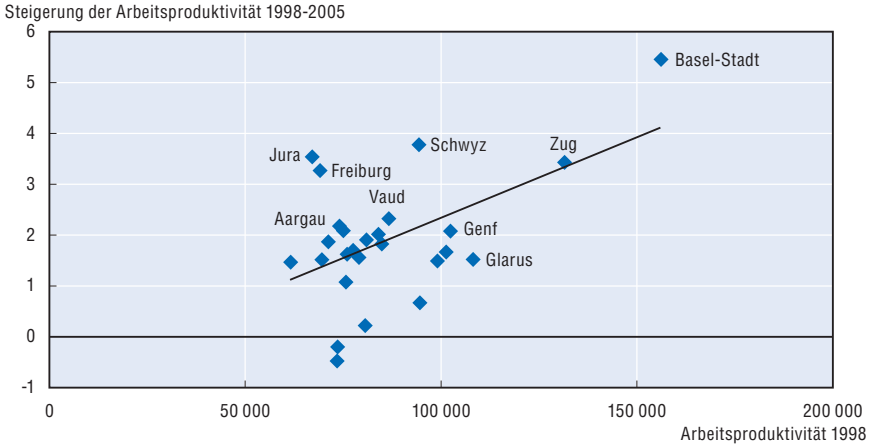
Trotz der guten Ergebnisse auf der Ebene mehrerer Wirtschaftsindikatoren verzeichnen einige Schweizer Regionen einen Rückstand hinsichtlich der Arbeitsproduktivität. Mit Ausnahme von Basel-Stadt und Zug verbuchen die meisten Schweizer Kantone im Vergleich zu den übrigen OECD-Regionen, auch denen mit vergleichbarem Einkommen, ein relativ niedriges Wachstum der Arbeitsproduktivität. Die Arbeitsproduktivität stieg im Zeitraum 1998-2005 in vorwiegend städtischen Regionen durchschnittlich um 2.2%, in intermediären Regionen um 1.7% und in vorwiegend ländlichen Regionen um 1.5%. Dieser Zuwachs liegt weit unter den Wachstumsraten in vielen OECD-Ländern (Abbildung 1.22). Im Vergleich zu den OECD-Ländern ist die regionale Differenz von 5.7 Prozentpunkten zwischen der höchsten und der niedrigsten Wachstumsrate in der Schweiz nicht aussergewöhnlich.[7]

Abbildung 1.22. **Arbeitsproduktivität (2006) und Wachstum der Arbeitsproduktivität (1999-2006) in den TL3-Regionen der OECD**



Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis von Daten der *OECD-Regionaldatenbank*.

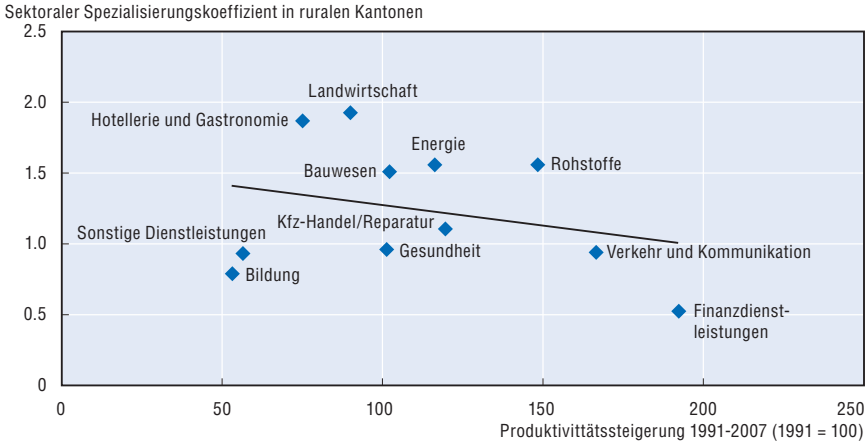
Abbildung 1.23. **Arbeitsproduktivität: Niveau und Wachstum in den Schweizer Kantonen (1998-2005)**



Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis von Daten der Statistik Schweiz.

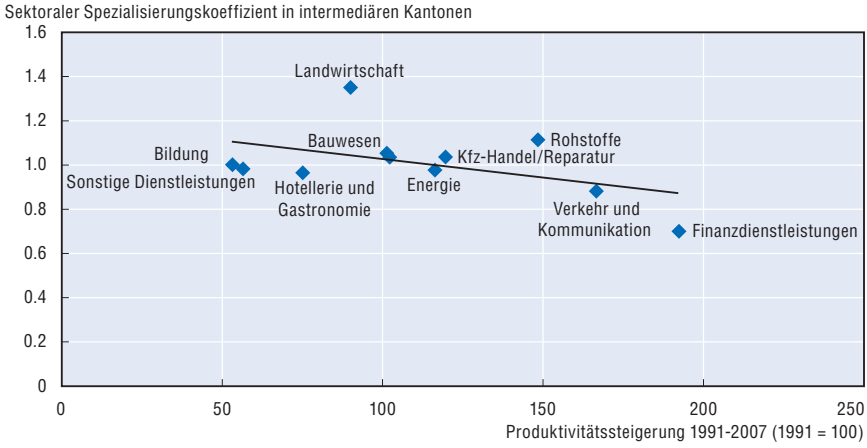
Der regionale Unterschied zwischen den Wachstumsraten kann teilweise auf die wirtschaftliche Spezialisation zurückgeführt werden. Vorwiegend ländliche Kantone sind stark auf einige Industriezweige spezialisiert, in denen die Arbeitsproduktivität nur langsam zunimmt oder sogar abnimmt wie in Landwirtschaft, Hotellerie und Gastronomie. Dagegen sind sie in den Sektoren, in denen die Arbeitsproduktivität schnell steigt wie in Finanzdienstleistungen, Verkehr und Kommunikation, kaum vertreten. Diese Auswirkungen werden teilweise durch die Spezialisation auf andere Branchen mit hoher Produktivitätssteigerung (natürliche Ressourcen und Energie) und die Unterrepräsentation in Bereichen, in denen die Produktivität sogar schrumpft wie in der Bildung, wettgemacht (Abbildung 1.24). Insgesamt besteht eine leicht negative Beziehung zwischen der Spezialisation der ländlichen Gebiete in der Schweiz und der Produktivitätssteigerung in diesen Branchen. Intermediäre Regionen verzeichnen eine ähnliche negative Beziehung, obwohl ihr Spezialisierungsmuster nicht dem der ruralen Räume entspricht, tendieren sie dazu, sich auf Branchen mit geringem Produktivitätswachstum zu spezialisieren (Abbildung 1.25). Die städtischen Gebieten neigen dagegen dazu, sich stark auf Wirtschaftszweige zu spezialisieren, die im Zeitraum 1991-2007 die höchste Produktivitätssteigerung verzeichneten (Finanzdienstleistungen, Verkehr und Kommunikation), sind jedoch in Sektoren mit niedrigem Produktivitätswachstum wie Landwirtschaft, Hotellerie, Gastronomie und Bauwesen kaum vertreten (Abbildung 1.26).

Abbildung 1.24. **Spezialisation auf Branchen und Produktivitätssteigerung in ländlichen Kantonen**



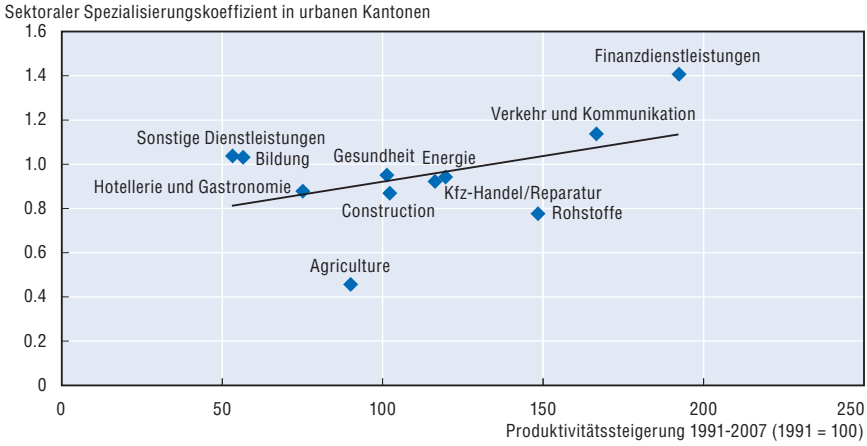
Quelle: Daten der Statistik Schweiz.

Abbildung 1.25. **Spezialisation auf Branchen und Produktivitätssteigerung in intermediären Regionen**



Quelle: Daten der Statistik Schweiz.

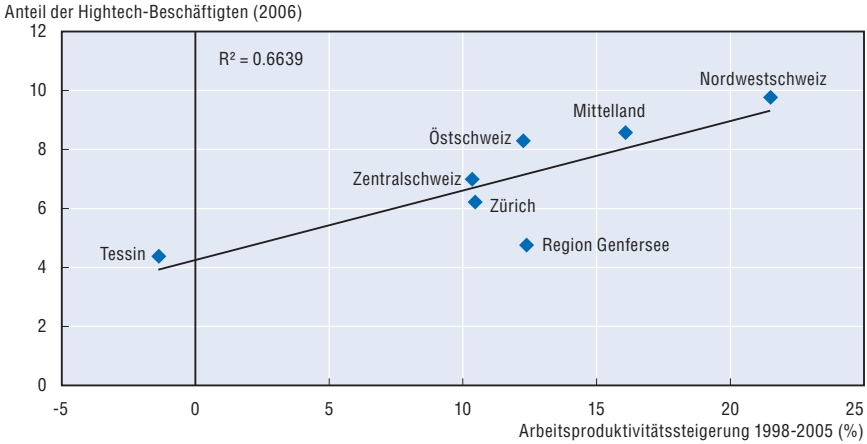
Abbildung 1.26. **Spezialisation auf Branchen und Produktivitätssteigerung in städtischen Kantonen**



Quelle: Daten der Statistik Schweiz.

Zudem bestand 2006 in den sieben Groβregionen der Schweiz (TL2-Regionen) eine starke Korrelation zwischen dem Prozentualen Anteil der Arbeitsplätze in der Highhtech- und Medium-Hightech-Verarbeitungsindustrie und der Produktivitätssteigerung im Zeitraum 1998-2005 (Abbildung 1.27). Ferner weisen die einzelnen Wirtschaftszweige unterschiedliche Wachstumsmuster auf. Im Zeitraum 1991-2007 verzeichnete der Primärsektor einen Produktivitätsverlust von 10.2%, während die Produktivität im Sekundärsektor um 41.8% und im Tertiärsektor um 16% zulegte. Auf einem niedrigeren sektoralen Aggregationsniveau stechen die Differenzen sogar noch stärker ins Auge: +104% im Versicherungswesen, plus 80% in den Finanzdienstleistungen, +66% in Verkehr und Kommunikation und +59% im verarbeitenden Gebwerbe. Dagegen mussten andere Bereiche wie Bildung (-47%) sowie Hotellerie und Gastronomie (-25%) hohe Verluste hinnehmen. Da diese branchenspezifischen Daten in den Kantonen oder Groβregionen nicht gesondert ausgewiesen werden, ist es nicht möglich, eine Beziehung zu der Produktivitätssteigerung auf Kantons- und Groβregionsebene herzustellen.

Abbildung 1.27. **Produktivitätssteigerung und Hightech-Arbeitsplätze in den Schweizer Großregionen**



Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis von Daten der Statistik Schweiz und der *OECD-Regionaldatenbank.*

1.4. Verflechtung zwischen den Regionen

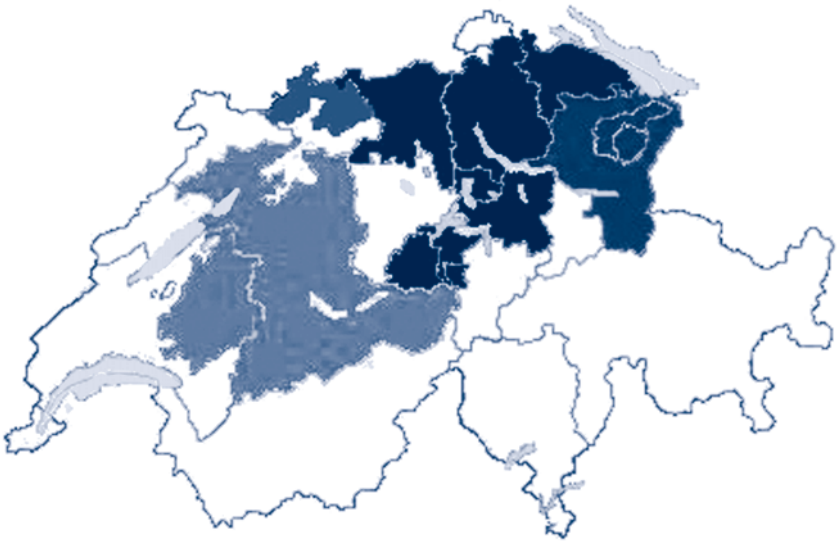
Die Analyse der Verflechtung zwischen den Regionen zeigt, in welchem Maß die administrativen Grenzen die funktionale Wirklichkeit widerspiegeln. Die funktionale Realität entspricht dem Verhalten von Menschen und Unternehmen im Raum. Die funktionalen Regionen umfassen die wichtigsten Aktivitäten der Bevölkerung (Wohnen, Arbeiten, Konsum und Produktion) und der Unternehmen (Herkunft von Arbeitskräften, Wissen, natürlichen Ressourcen und Zwischenprodukten). Funktionale Regionen können durch Pendelverkehr, Handelsströme, Unterhaltungs- und Erholungsreisen verbunden sein. Sie können von Einkaufsregionen rund um Einkaufszentren oder SB-Warenhäuser, von Bankfilialen bedienten Gebieten oder Häfen und ihrem Hinterland bestimmt sein. In vielen Fällen entsprechen die funktionalen Regionen weder den administrativen Gebieten noch den Kooperationsabkommen zwischen Ländern, Kantonen oder Gemeinden (z. B. im Bereich der Wirtschaftsförderung). Da die entsprechenden Daten begrenzt sind, werden hier vier Indikatoren für funktionale Regionen untersucht: *i*) Pendlerverkehr; *ii*) räumliche Kontinuität der Spezialisation auf Wirtschaftszweige; *iii*) Wissensübertragung; und *iv*) Geschäftsverflechtungen. Die hier analysierten Einheiten sind die Kantone. Obwohl die Grenzen der funktionalen Gebiete auf die Weise nicht genau gezogen werden können, da

sie ganze Kantone oder nur Teile davon umfassen, wird hiermit deutlich, in welchem Maβ die funktionalen Regionen in der Schweiz kantonale Grenzen überschreiten. Eine sehr genaue Abgrenzung der funktionalen Regionen wäre auch illusorisch, da sie von den jeweils zugrundeliegenden Kriterien abhängen würde.

1.4.1. Pendelverkehr

Der Pendelverkehr in der Schweiz verweist auf mindestens drei groβe metropolitane Arbeitsmarktregionen. Pendelverkehr gehört zu den Elementen, die funktionale Metropolitanregionen in der OECD definieren: Benachbarte Regionen, die einen Pendlersaldo von mindestens 10% aufweisen, sind dieser Definition nach eine funktionale Arbeitsmarktregion. Im Jahr 2000 zählte die Schweiz zwölf Kantone mit einem Pendlersaldo von mehr als 10% (d.h. mehr als 10% oder weniger als -10%), die drei integrierte Arbeitsmarktregionen um Basel, Bern und Zürich bilden (Abbildung 1.28).[8] Der Pendlersaldo in den übrigen Kantonen liegt nicht über der 10-Prozent-Schwelle. Deshalb geht man davon aus, dass sie einen oder mehrere integrierte Arbeitsmarktregionen umfassen. Die Lage ändert sich mit der Zeit. Im Zeitraum 1990-2000 stieg die Anzahl der Kantone mit einem Pendlersaldo von mehr als 10% von neun auf zwölf. Die Pendelverkehrsdaten für 2010 sind noch nicht erhältlich, könnten jedoch den Trend zu erhöhtem Pendelverkehr zwischen den Kantonen bestätigen (Tabelle 1.3). Obwohl viele Menschen vom Kanton Waadt nach Genf pendeln, ist der Verkehr nicht bedeutend genug, um das Gebiet als funktionale Arbeitsmarktregion zu definieren. Auch wenn die Bruttozahlen und nicht nur der Saldo berücksichtigt werden, ändert sich nichts daran. Auspendlerüberschüsse von mehr als 10% werden auch in den Kantonen gemessen, die ein Pendlersaldo von mehr als 10% (oder genauer gesagt von weniger als minus 10%) aufweisen.

Abbildung 1.28. **Funktionale Arbeitsmarktregionen in der Schweiz (2000)**



Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis von Daten der Statistik Schweiz.

Der Pendlerverkehr weist auch auf die Existenz mehrerer Zentren und bedeutende grenzüberschreitende Ströme. Obwohl Zürich immer noch der Hauptmagnet für Arbeitsplätze ist, ziehen auch andere Städte wie Zug und St. Gallen viele Pendler an (Abbildung 1.29). Obwohl die Aargauer sowohl nach Basel als auch nach Zürich pendeln, kann der Raum Basel-Zürich noch nicht als eine funktionale Arbeitsmarktregion betrachtet werden. Ferner sind die Arbeitsmärkte groβer Metropolitanräume in der Schweiz oft mit dem benachbarten Ausland verflochten. Der grenzüberschreitende Pendlerverkehr im Tessin, Basel-Stadt und Genf betrifft mehr als 20% der Arbeitskräfte vor Ort. Im Tessin wurden 2009 ca. 44 400 Grenzgänger gezählt (27% der Arbeitskräfte), wovon die meisten aus Italien kommen. In Genf sind es 53 000 Grenzgänger bzw. 22% der Arbeitskräfte, die aus dem benachbarten Frankreich einpendeln, und in Basel-Stadt 30 600 bzw. Zwanzig Prozent der Arbeitskräfte (meistens aus Deutschland). Weitere Kantone mit vielen Grenzgängern sind Jura (18% der Arbeitskräfte), Basel-Landschaft (15%), Schaffhausen (12%) und Neuenburg (10%).[9] Im internationalen Vergleich sind diese Zahlen sehr hoch. In den meisten Fällen

wird in Europa die 1-Prozent-Schwelle nicht überschritten. Nur Luxemburg bildet mit ca. 5% Grenzgängern eine Ausnahme (Mathä und Wintr, 2008).

Tabelle 1.3. **Pendlersaldo in den Schweizer Kantonen**

	1990 (%)	2000(%)
Zürich	9.8	11.8
Aargau	-12.5	-13.5
St. Gallen	0.3	0.0
Thurgau	-10.6	-13.2
Schwyz	-16.9	-19.2
Schaffhausen	-4.9	-7.5
Zug	13.4	17.8
Luzern	-2.5	-1.8
Solothurn	-5.7	-9.0
Bern	1.2	2.5
Basel-Stadt	41.5	43.2
Basel-Landschaft	-24.1	-20.1
Glarus	-1.8	-3.2
Graubünden	-1.3	-1.4
Waadt	-3.6	-3.5
Freiburg	-9.1	-12.2
Appenzell-Ausserrhoden.	-14.6	-15.7
Nidwalden	-13.2	-17.7
Tessin	0.6	0.4
Genf	7.8	8.9
Wallis	-1.8	-4.0
Uri	-4.6	-9.2
Obwalden	-7.4	-10.5
Neuenburg	0.0	-0.3
Appenzell-Innerrhoden	-13.7	-16.6
Jura	-6.3	-8.7

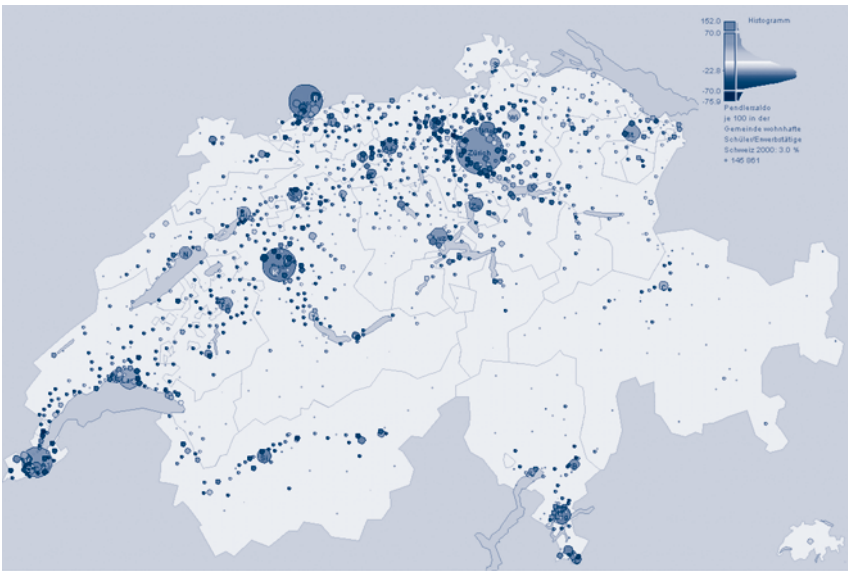
Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis von Daten der Statistik Schweiz.

In den abgelegenen ländlichen und intermediären Gebieten sind die Arbeitsmärkte stärker fragmentiert. In diesen Kantonen können weder bedeutende Aus- noch Einpendlerströme identifiziert werden. Detailliertere Analysen, die für verschiedene Raumeinheiten in der Schweiz vorliegen (175 Bezirke, 140 Raumplanungseinheiten, 55 Agglomerationen usw.), deuten auf ein nuancierteres Bild. Einige Kantone wie Graubünden haben subkantonale Arbeitsmarktregionen ohne klar erkennbare Zentren, die Pendler aus dem eigenen Kanton und aus anderen Kantonen anziehen (Abbildung 1.30).

Abbildung 1.29. **Pendelverkehr zwischen Kantonen (2000)**

Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis von Daten der Statistik Schweiz.

Abbildung 1.30. **Pendlersaldo in Schweizer Gemeinden (2000)**



Note : Die Abbildung zeigt die Anzahl der Netto-Fahrten als Prozentsatz der Arbeiter und Studenten.

Quelle: Statistik Schweiz.

1.4.2. Institutionelle Grenzen überschreitende Spezialisation auf Wirtschaftszweige

Mehrere Kantone in der Schweiz sind auf dieselben Branchen spezialisiert. Die Spezialisation entspricht manchmal den Grenzen der Groβregionen. So sind z.B. alle Kantone in der Nordwestschweiz auf Chemie, Pharmazeutik, Kunststoffe, Forschung und Entwicklung sowie Verkehr und Kommunikation spezialisiert. Die Genferseeregion ist dagegen auf Gesundheit und das Mittelland auf Metallurgie[10] spezialisiert. Zudem sind drei der fünf Kantone im Mittelland auf Elektronik und Optik spezialisiert. Die Ost- und die Zentralschweiz sind ähnlich spezialisiert. Alle Kantone in diesen beiden Groβregionen sind auf Landwirtschaft und Holzverarbeitung spezialisiert.[11] Ferner sind fünf der sieben Ostschweizer Kantone auf Textilindustrie und alle Zentralschweizer Kantone mit Ausnahme von Zug auf das Baugewerbe spezialisiert.

Eine etwas feinere Analyse zeigt, dass auch einige Groβregionen auf dieselben Branchen spezialisiert sind, insbesondere Zürich, Mittelland und die Zentralschweiz. Die Sektoren sind hier nach Grösse, Spezialisation und Fokus auf der Grundlage der Methoden und Daten des European Cluster Observatory definiert.[12] In der Schweiz wurden zwölf wirtschaftliche Spezialisierungen identifiziert. Dazu zählen Finanzdienstleistungen (Zürich), Biopharmazeutik (Nordwestschweiz), Verkehr und Logistik (Mittelland), Informationstechnologie (Zürich) und Metallverarbeitung (Mittelland).[13] Jede Groβregion ist auf Sektoren spezialisiert, auf die auch andere Groβregionen spezialisiert sind. Besonders frappant sind die Ähnlichkeiten zwischen Zürich, dem Mitteland und der Zentralschweiz. Sie alle haben drei wirtschaftliche Spezialisierungen gemeinsam (Finanzen und Medizintechnik in allen drei Regionen; Verkehr und Logistik in Zürich und im Mittelland; Fertigungstechnik im Mittelland und der Zentralschweiz und schlieβlich Luft- und Raumfahrt in Zürich und der Zentralschweiz). Dies könnte bedeuten, dass die Spezialisierungen räumlich über die Grenzen der sieben Groβregionen hinaus reichen. Nur die Genferseeregion und die Ostschweiz haben hinsichtlich der wirtschaftlichen Spezialisation wenig mit den übrigen Groβregionen gemeinsam.

Hinsichtlich der ökonomischen Funktion lässt sich in der Schweiz ebenfalls ein klares Muster der räumlichen Spezialisation erkennen. Firmensitze sind meistens in international ausgerichteten Städten wie Zürich und Basel angesiedelt. Standorte mit den Funktionen Forschung und Entwicklung liegen in Gebieten mit einer hohen Dichte an potenziellen Partnern und Wettbewerbern. Als Beispiel wäre die Hightech-Industrie im Jura zu nennen. Standorte mit Distributionsfunktionen sind in der Nähe der Kunden oder an verkehrsgünstigen Orten wie den kleineren

Agglomerationen im Mittelland etabliert. Dieses funktionale Spezialisationsmuster kann auch auf der Ebene einzelner Industriezweige beobachtet werden. Die Finanzindustrie ist in den Zentren der grösseren Städte konzentriert, während die Backoffice-Aktivitäten eher in den Vororten angesiedelt sind. Innerhalb der Finanzindustrie ist auch eine funktionale Spezialisation zu erkennen: Zürich dominiert im Commercial und *Investment Banking*, während Genf und Lugano eher auf *Private Banking* und *Asset Management* spezialisiert sind.

Die europäischen Regionen, die ein ähnliches Profil wie die einzelnen Schweizer Großregionen aufweisen, können als deren „Wettbewerber" betrachtet werden. Die Ähnlichkeit der ökonomischen Profile ergibt sich aus einem Vergleich der Spezialisation aller europäischen Regionen mit den Schweizer Großregionen. Zur Bestimmung der echten Wettbewerber wurden nur die zehn europäischen Regionen berücksichtigt, die in jeder Spezialität die höchste Exportquote aufweisen. Es wird angenommen, dass ein heftiger Wettbewerb im Export auch einen heftigen europäischen oder internationalen Wettbewerb hinsichtlich der Vorleistungen (Humankapital, Investitionen) der Wirtschaftsaktivitäten andeutet.

Mehrere Großregionen in der Schweiz, allen voran Zürich, das Mittelland und die Zentralschweiz, haben dieselben europäischen „Wettbewerber". Tübingen, Karlsruhe und Freiburg, sind wie diese Schweizer Großregionen auf Fertigungstechnik, Medizintechnik und Analyseinstrumente spezialisiert und stehen mit ihnen im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte und Investitionen. Die Ostschweiz teilt Stuttgart und Dortmund mit dem Mittelland und der Zentralschweiz als Wettbewerber (Tabelle 1.4). Die ausländischen Wettbewerber sind meistens Nachbarn der Schweizer Regionen, was wiederum auf das Bestehen von grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Funktionalgebieten deutet.

1.4.3. Wissenstransfer

Ko-Patente sind ein Indikator für interregionale Wissensübertragung. Es handelt sich um Patente, die von mehreren Erfindern angemeldet werden. Sie kommen entweder aus derselben Region, aus verschiedenen Regionen in der Schweiz oder aus dem Ausland. Ko-Patente lassen auf eine Zusammenarbeit bei der Vermarktung von Wissen schließen und könnten auf eine interregionale Verflechtung des Wissens- und Innovationsaustausches deuten. Die Analyse der Ko-Patente unten stützt sich auf die Daten zu den sieben Großregionen der *OECD-Patent-Datenbank*.

Tabelle 1.4. **Europäische Regionen mit ähnlicher Branchenspezialisation wie Schweizer Regionen**

Zürich	Mittelland	Nordwestschweiz	Zentralschweiz	Tessin	Ostschweiz
Tübingen	Tübingen	Lyon	Tübingen	Paris	Stuttgart
Karlsruhe	Karlsruhe	Antwerpen	Karlsruhe		Dortmund
Freiburg	Freiburg		Freiburg		
Kiel	Plovdiv		Stuttgart		
	Stuttgart		Würzburg		
	Dortmund		Kiel		

Hinweis: Die gelisteten Regionen haben alle mindestens zwei Cluster mit den entsprechenden Schweizer Großregionen gemeinsam. In dieser Berechnung werden nur die zehn Regionen mit der höchsten Exportquote in jedem Cluster berücksichtigt. Die Genferseeregion teilt nicht mindestens zwei Cluster mit einer europäischen Region, deshalb scheint sie nicht in der Tabelle auf. Die Regionen werden durch die grösste Stadt bezeichnet, damit sie leichter zu erkennen sind. Die in den Berechnungen berücksichtigten Branchenspezialisierungen haben drei oder zwei Sterne des European Cluster Observatory. Dazu zählen: Finanzen, Medizintechnik, Hotellerie und Gastronomie, Verkehr und Logistik, Metallverarbeitung, Fertigungstechnik, Analyseinstrumente, Biopharma, Stromerzeugung, Tabak, Chemie und Informationstechnologie.

Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des European Cluster Observatory.

Zürich und die Nordwestschweiz verzeichnen eine hohe Anzahl von Ko-Patenten (mehr als die Hälfte aller Anmeldungen) mit anderen Schweizer Regionen. Dieser Anteil ist viel höher als im Tessin oder in der Genferseeregion. 2007 waren nur 5% der im Tessin angemeldeten Patente Ko-Patente, in der Genferseeregion immerhin 26%. Beide Großregionen verzeichnen jedoch viele Ko-Patente mit Erfindern aus derselben Region oder mit ausländischen Akteuren, am meisten im Tessin (89% der Ko-Patente innerhalb der Region und 95% mit ausländischen Regionen). In der Genferseeregion gibt es doppelt so viele intraregionale als interregionale Ko-Patente.[14]

Meistens entstehen interregionale Ko-Patente in Zusammenarbeit mit benachbarten Regionen. Absolut gesehen waren 2007 besonders die Nordwestschweiz und Zürich, die Nordwestschweiz und das Mittelland sowie Zürich und die Ostschweiz über Ko-Patente verbunden (Abbildung 1.31). Dies deutet auf relativ enge funktionale Beziehungen zwischen den Metropolitanräumen Zürich und Basel. Die Verbindungen zwischen der Genferseeregion und der Nordwestschweiz, zwischen dem Tessin und den übrigen Schweizer Großregionen sowie zwischen der Ost- bzw. Zentralschweiz und den übrigen Großregionen ausser Zürich sind unbedeutend.

Abbildung 1.31. **Interregionale Ko-Patente in der Schweiz (2007)**

Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis der *OECD-Patent-Datenbank*.

Die Genferseeregion und die Nordwestschweiz haben mit 59% bzw. 51% der Patentanmeldungen innerhalb der Region mehr Patentverbindungen mit dem Ausland als die übrigen Schweizer Großregionen. Absolut gesehen verbucht die Nordwestschweiz die höchste Anzahl von die Landesgrenzen überschreitenden Ko-Patenten. Die Zentralschweiz, das Mittelland und die Ostschweiz verzeichnen niedrigere Zahlen.

Daten zu Ko-Patenten aus anderen Ländern bestätigen das Bestehen eines großen funktionalen Metropolitanraums in der Nordschweiz. Die drei Regionen Mittelland, Nordwestschweiz und Zürich arbeiten hauptsächlich mit Baden-Württemberg, Bayern und dem Elsass zusammen. Dreissig bis 60% ihrer Ko-Patente mit dem Ausland entfallen auf diese Regionen. Es bestehen zudem Ähnlichkeiten mit der Zentral- und der Ostschweiz, obwohl diese Regionen auch Verbindungen zu anderen Regionen unterhalten. Die Genferseeregion und der Tessin weisen unterschiedliche Muster auf. Die Genferseeregion arbeitet enger mit französischen Regionen zusammen, insbesondere mit Rhones-Alpes, während der Tessin über seine Ko-Patente eng mit Bayern verknüpft ist und auch mit einigen anderen Regionen Beziehungen pflegt (Abbildung 1.32). Die Ähnlichkeit der Ko-Patentmuster der Nordschweizer Regionen deutet darauf, dass die internationalen

Wissensnetzwerke sich stark überschneiden und deshalb in dieser Hinsicht als eine Funktionalregion bildend betrachtet werden können.

Tabelle 1.5. **Wichtigste ausländische Ko-Patent-Partner der Schweizer Regionen und ihr Anteil an den Ko-Patenten mit dem Ausland (2007)**

Genfersee-region	Mittelland	Nordwest-schweiz	Zürich	Ostschweiz	Zentralschweiz	Tessin
Rhone-Alpes (18%)	Baden-Württemberg (23%)	Baden-Württemberg (36%)	Baden-Württemberg (18%)	Baden-Württemberg (22%)	Baden-Württemberg (19%)	Bayern (86%)
Colorado (5%)	Elsass (9%)	Elsass (20%)	Bayern (8%)	Vorarlberg (11%)	Bayern (15%)	Lombardia (2%)
Ile-de-France (4%)	Bayern (4%)	Bayern (4%)	Elsass (5%)	Liechtenstein (9%)	Rheinland-Pfalz (6%)	Baden-Württemberg (1%)
Vlaams gewest (3%)	Nordrhein-Westfalen (4%)	South-East England (4%)	Nordrhein-Westfalen (4%)	Nordrhein-Westfalen (6%)	Washington (5%)	East Midlands (1%)
Franche-Comté (3%)	Mississippi (3%)	North Carolina (3%)	Colorado (4%)	Berlin (4%)	Elsass (4%)	Piemonte (1%)
Baden-Württemberg (2%)	North Carolina (2%)	Mississippi (3%)	Vorarlberg (3%)	Colorado (4%)	Nordrhein-Westfalen (4%)	New Mexico (1%)
Picardie (2%)	Franche-Comté (2%)	Colorado (2%)	Kanto (2%)	Bayern (3%)	Hessen (3%)	Nordrhein-Westfalen (1%)
Bayern (2%)	Rheinland-Pfalz (2%)	Rheinland-Pfalz (1%)	Washington (2%)	Idaho (3%)	South-West England (3%)	Jihozapad (1%)
South-East England (2%)	Colorado (2%)	Rhone-Alpes (1%)	Hessen (2%)	Provence-Alpes-Côte d'Azur (2%)	Missouri (3%)	Moravsko-slezsko (1%)
Ohio (2%)	Kentucky (2%)	Nordrhein-Westfalen (1%)	Schleswig-Holstein (2%)	Mississippi (2%)	Colorado (2%)	Israel (1%)

Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis von Daten der *OECD-Patent-Datenbank*.

1.4.4. Wirtschaftliche Verflechtungen

Die Analyse der wirtschaftlichen Verflechtungen zeigt, dass drei bis vier funktionale Metropolitanräume und einige abgelegene Gebiete in der Schweiz bestehen. Die ökonomische Verflechtung drückt sich hier in ähnlichen Konjunkturzyklen aus. Wenn die Kurven in einem bestimmten Zeitraum in dieselbe Richtung tendieren (Zu- oder Abnahme der Tätigkeit), gelten die regionalen Wirtschaftsräume als stark verflochten, d.h., sie sind in derselben Konjunkturphase. Die Verflechtung kann auf verschiedenen Faktoren beruhen: der Zugehörigkeit zu demselben Regionalmarkt, der engen Verknüpfung der Versorgungsketten oder der Ähnlichkeit der Branchen, die mehr oder minder konjunkturanfällig bzw. -resistent sind. Die Analyse der Konjunkturzyklen auf der Basis des durchschnittlichen jährlichen kantonalen Pro-Kopf-Einkommens im Zeitraum 1990-2005 deutet

auf vier Gebiete, in denen die kantonalen Konjunkturzyklen sehr ähnlich sind, nämlich die Großräume Genf, Bern, Basel und (Abbildung 1.32).[15] Der Anhang A umfasst detailliertes Zahlenmaterial zu den kantonalen Konjunkturzyklen. Die enge Verflechtung der Funktionalräume Basel und Zürich ergibt sich aus den Ähnlichkeiten zwischen den Konjunkturzyklen in Basel-Stadt und Zürich, St. Gallen und Aargau. Basel-Stadt ist jedoch auch mit anderen Kantonen (Jura und Solothurn) verknüpft, die keine Ähnlichkeiten mit den Konjunkturzyklen im Großraum Zürich aufweisen. In sieben Kantonen sind die Konjunkturzyklen kaum miteinander verbunden.

Abbildung 1.32. **Funktionalgebiete in der Schweiz auf der Grundlage wirtschaftlicher Verflechtungen (1990-2005)**

Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis von Daten der Statistik Schweiz.

1.5. Fazit und Folgen für die Regionalpolitik

Die regionalpolitischen Herausforderungen in der Schweiz sind moderat im Vergleich zu denen in vielen anderen OECD-Ländern. Die Gegensätze zwischen städtischen und ländlichen Gebieten sind in der Schweiz nicht stark ausgeprägt. Die meisten Menschen leben in intermediären Regionen, die Städte sind relativ klein und die ländlichen Gebiete sind nicht so

abgelegen wie in vielen anderen OECD-Ländern. Obwohl die Alpen geografische Grenzen ziehen, sind auch die Berggebiete in der Schweiz nie weit von einer Stadt entfernt. Die Ungleichheit zwischen den Regionen ist relativ klein. Alle Gebiete haben Zugang zu ausreichenden öffentlichen und privaten Diensten. Obwohl das Pro-Kopf-BIP in den städtischen Regionen höher ist als in ländlichen Räumen, bleibt das Niveau in allen Schweizer Gebieten im Vergleich zu vielen Regionen in der OECD sehr hoch. Weder die ländlichen noch die übrigen Schweizer Regionen leiden unter Abwanderung, und die Überalterung ist weniger akut als in mehreren anderen OECD-Regionen. Dies deutet darauf, dass die Schweiz nicht vor denselben regionalpolitischen Problemen steht, mit denen viele andere OECD-Länder konfrontiert werden.

Die Arbeitsproduktivität und ihre Steigerung ist eine klare Herausforderung für die Wirtschaftsleistung der Schweizer Regionen. Die Schweizer Regionen unterscheiden sich in dieser Hinsicht stark. Obwohl in einigen Regionen, insbesondere in Basel-Stadt, die Arbeitsproduktivität hoch ist und weiter steigt, hinken andere Regionen in der Schweiz vielen OECD-Regionen bezüglich der Produktivitätssteigerung nach. Die Förderung der Arbeitsproduktivitätssteigerung in diesen Regionen würde die langsame Produktivitätsentwicklung in der gesamten Schweiz verbessern. Ferner würde eine höhere Arbeitsproduktivität dazu beitragen, die wirtschaftlichen Unterschiede, die sich in den letzten zehn Jahren im Vergleich zu den Kantonen mit dem höchsten Einkommen und dem höchsten Wirtschaftswachstum herausgebildet haben, einzuebnen. Das zweite und das dritte Kapitel befassen sich mit den regionalpolitischen Maβnahmen zur Steigerung der Arbeitsproduktivität.

Maβnahmen zur Steigerung der regionalen Arbeitsproduktivität müssen die ökonomischen Differenzen zwischen städtischen, intermediären und ländlichen Gebieten berücksichtigen. Diese Räume sind auf die Wirtschaftszweige spezialisiert, die ihren spezifischen Merkmalen entsprechen. So wie in den übrigen OECD-Regionen neigen urbane Räume dazu, sich auf arbeitsintensive Aktivitäten auf wenig Raum zu spezialisieren. In ländlichen Gebieten sind es natürliche Ressourcen, Landwirtschaft und Fremdenverkehr und in intermediären Regionen traditionelle Sektoren des verarbeitenden Gewerbes wie die Textil- und Nahrungsmittelindustrie sowie Maschinenbau. Die Spezialisation auf Wirtschaftszweige beeinflusst die regionale Produktivität: urbane Regionen spezialisieren sich eher auf Branchen, die eine höhere Arbeitsproduktivität aufweisen. Ferner besteht eine klare Korrelation zwischen Hightech-Aktivitäten, die meistens in städtischen Gebieten konzentriert sind, und Produktivitätssteigerung. Die regionalpolitischen Maβnahmen zur Steigerung der Arbeitsproduktivität sollten diesen regionalen Unterschieden

Rechnung tragen. Die Regionen brauchen eine geeignete Diversifikationsstrategie, in deren Rahmen ihre Stärken untermauert und neue, den wirtschaftlichen Merkmalen entsprechende Sektoren gefördert werden.

Die funktionalen Wirtschaftsbeziehungen haben sich weit über die meisten Kantonsgrenzen hinaus entwickelt. Pendelverkehr, Wirtschaftsaktivitäten und Wissensübertragung führen zur Ausbildung funktionaler Wirtschaftsräume, die grösser als die Kantone sind: So behandeln viele Unternehmen Basel und Zürich nicht als zwei Wirtschaftsräume, sondern als einen Ressourcenpool, aus dem sie Wissen, Partner und Kunden schöpfen. Das bedeutet, dass die einzelnen subnationalen Akteure (Gemeinden, subkantonale Regionen und Kantone) und ihre Maβnahmen sich immer stärker verflechten. Dies hat wiederum einen Einfluss auf interkantonale und andere interregionale Kooperationsmechanismen und auf das Aggregationsniveau der Raumeinheiten, für die regionalpolitische Maβnahmen ausgearbeitet werden. Diese Funktionalräume umfassen mehrere Zentren. Die Regionalpolitik in der Schweiz sollte die Komplementarität dieser einzelnen Zentren voll ausnutzen. Im Fall von Zürich und Basel könnte das die sich ergänzenden Verkehrsfunktionen sein: Basel als Plattform für den Schienenverkehr, Zürich als Plattform für den Flugverkehr. Dann müssen die einzelnen Zentren effizient an das Verkehrsnetz ein- und angebunden werden, damit sie von den internationalen Gateways Basel und Zürich profitieren können. Kleinere Zentren könnten Funktionen übernehmen, die Groβstädte wie Basel und Zürich nicht anbieten. Die Schweizer Regionalpolitik müsste diese Komplementarität optimal bewirtschaften, damit die Arbeitsproduktivität in der gesamten Schweiz steigt. Das zweite Kapitel zeigt, wie das bewerkstelligt werden könnte.

Anmerkungen

1. Die Genferseeregion umfasst die Kantone Waadt, Wallis und Genf; das Mittelland besteht aus den Kantonen Bern, Freiburg, Solothurn, Neuenburg und Jura; die Nordwestschweiz aus Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau; die Ostschweiz aus Glaris, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden und Thurgau; die Zentralschweiz aus Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug. Zürich und Tessin bestehen aus den gleichnamigen Kantonen.

2. In vorwiegend städtischen Regionen leben weniger als 15% der Bevölkerung in Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte von weniger als 150 Einwohnern je km^2. In intermediäre Regionen leben 15 bis 50% der Bevölkerung in Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte von weniger als 150 Einwohnern je km^2. In vorwiegend ländlichen Regionen leben mehr als 50% der Bevölkerung in Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte von weniger als 150 Einwohnern je km^2.

3. Vorwiegend städtische Regionen sind Genf, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Zürich und Zug. Intermediäre Regionen sind Waadt, Bern, Freiburg, Neuenburg, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, St. Gallen, Thurgau, Luzern, Schwyz, Nidwalden und Tessin. Vorwiegend ländliche Regionen sind Wallis, Jura, Glarus, Appenzell-Innerrhoden, Graubünden, Uri und Obwalden.

4. Die Genferseeregion umfasst den intermediären Kanton Waadt, den vorwiegend ländlichen Kanton Wallis und den vorwiegend städtischen Kanton Genf.

5. Mit Ausnahme des urbanen Kantons Aargau, der einen Spezialisationskoeffizient von 1.04 in der Holzverarbeitung aufweist und damit etwas stärker auf diese Branche spezialisiert ist als der Landesdurchschnitt.

6. Das gilt für zehn der zwölf Kantone hinsichtlich der Finanzdienstleistungen und für elf der zwölf Kantone hinsichtlich der Sektoren Verkehr und Kommunikation.

7. Im Zeitraum 1999-2006 war Luzern (-0.2%) der Schweizer Kanton mit dem niedrigsten Produktivitätswachstum und Basel-Stadt der Kanton mit der höchsten Produktivitätssteigerung (5.5%).

8. St. Gallen ist ein Sonderfall in dieser Hinsicht: Obwohl es viele Auspendler nach Zürich verzeichnet, verbucht es eine ähnliche Anzahl von Einpendlern aus anderen Kantonen, deshalb ist der Pendlersaldo niedriger als 10%. Angesichts des bedeutenden Pendelverkehrs kann auf eine Verflechtung der Arbeitsmärkte von St. Gallen und Zürich geschlossen werden.

9. Die Anzahl der Grenzgänger in den übrigen Kantonen ist klein, auch in Kantonen wie Zürich und Bern (0.8% bzw. 0.3% der Arbeitskräfte) (Daten der Statistik Schweiz).

10. Mit Ausnahme von Freiburg, wo der Prozentuale Anteil der Arbeitsplätze in dieser Branche leicht unter dem Landesdurchschnitt liegt.

11. Mit Ausnahme des Kantons Zug, der weder auf Landwirtschaft, noch auf Holzverarbeitung spezialisiert ist.

12. Das European Cluster Observatory zeigt, inwieweit Cluster eine kritische Maβe erreicht haben. Es misst zu diesem Zweck diese drei Faktoren und teilt jedem Cluster einen, zwei, oder drei Sterne zu, je nachdem, wie vielen der Kriterien unten entsprochen wird. Das Maβ „Grösse“ beruht auf der Anzahl aller Arbeitsplätze in Europa und zeigt, ob ein Cluster zu den 10% der am höchsten eingestuften Cluster in Europa innerhalb derselben Clusterkategorie in Bezug auf die Zahl der Arbeitnehmer gehört. Die Cluster in den höchsten 10%-Gruppe erhalten einen Stern. Das Maβ „Spezialisation“ vergleicht das Verhältnis aus Anzahl der Arbeitsplätze in einer Cluster-Kategorie in einer Region zur Anzahl aller Arbeitsplätze in derselben Region mit dem Verhältnis aus Anzahl der europäischen Arbeitsplätze in der Cluster-Kategorie zur Anzahl aller Arbeitsplätze in Europa. Wenn eine Cluster-Kategorie in einer Region einen Spezialisationsquotienten von 2 oder mehr hat, erhält er einen Stern. Das Maβ „Fokus“ zeigt, inwieweit die regionale Wirtschaft auf die Branchen fokussiert ist, aus der die Cluster-Kategorie besteht. Dieses Maβ stellt die Arbeitsplätze im Cluster in Verhältnis zu allen Arbeitsplätzen in der Region. Die 10% der besten Cluster, die den grössten Anteil an der Regionalbeschäftigung aufweisen, erhalten einen Stern.

13. Die hier erwähnten Cluster sind drei-Sterne-Cluster nach der Definition des European Cluster Observatory.

14. Da Ko-Patente von mehr als zwei Akteuren angemeldet werden können, kann es vorkommen, dass die Akteure sowohl aus derselben Region, aus anderen Schweizer Regionen und aus ausländischen Regionen stammen. Aus diesem Grund ergibt die Liste nicht 100%.

15. Der Groβraum Genf besteht hier aus Genf, Waadt, Freiburg und Wallis; der Groβraum Basel aus Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Jura; der groβraum Zürich aus Zürich, Aargau, Zug, Schaffhausen, Thurgau, St. Gallen, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, Graubünden und Uri.

Bibliographie

Mathä, T. und L. Wintr (2008), „Commuting Flows Across Bordering Regions: A Note“, *Applied Economic Letters*, S. 1-4.

OECD (2002), *OECD Territorial Reviews: Switzerland*, OECD Publishing, Paris.

UBS Suisse (2009), *Die Schweiz in Zahlen*, Ausgabe 2009.

Kapitel 2

Die Neue Regionalpolitik in der Schweiz

Die Neue Regionalpolitik (NRP) soll die regionale Wertschöpfung in der Schweiz wirksamer unterstützen. Dieses Kapitel untersucht, wie die NRP zu optimalen Ergebnissen führen kann: i) räumliche Ausweitung der NRP zur Verringerung der wirtschaftlichen Fragmentierung und zur Förderung der Entwicklung mehrere Zentren; ii) stärkere Anreize für interkantonale Zusammenarbeit zur Förderung regionalpolitischer Synergien innerhalb funktionaler Wirtschaftsräume; iii) Verbesserung der Koordination durch Sektoralpolitiken, eventuell durch eine formale Koordination (oder Zusammenführung) der NRP und der Agglomerationspolitik und engerer Zusammenarbeit zwischen der NRP und der Landwirtschaftspolitik; iv) Aufbau strategischer Management- und Evaluationskompetenzen sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene unter Berücksichtigung des schweizerischen Subsidiaritätsprinzips.

Kernbotschaften des 2. Kapitels

Obwohl die neue Regionalpolitik (NRP) den Schwerpunkt klar von Infrastrukturen und Finanzhilfe auf wirtschaftlichen Strukturwandel und Wertschöpfung verschiebt, könnten weitere Maβnahmen die Wirkung der neuen Politik maximieren:

- Die **räumliche Ausweitung** der NRP kann wirtschaftliche Fragmentierung verringern und die polyzentrische Entwicklung fördern. Die gegenwärtige Fokussierung auf ländliche, Berg- und Grenzgebiete könnte auf die gesamte Schweiz ausgedehnt werden, um so bestehende oder potenzielle Verflechtungen der Regionen, insbesondere zwischen ländlichen und städtischen Räumen, besser zu berücksichtigen.

- Effektivere Anreize für **interkantonale Kooperation** dürften regionalpolitische Synergien innerhalb funktionaler Wirtschaftsräume erleichtern. Finanzielle Anreize mit technischer Unterstützung sowie Maβnahmen zur Verbreitung der Erkenntnisse, die aus erfolgreichen interkantonalen Entwicklungsprojekten gewonnen werden, könnten die Zusammenarbeit weiter fördern.

- Die **Koordinationsinitiativen ergänzende Sektoralpolitiken** sollte die Wirkung der NRP verbessern. Die formale Koordination (oder eventuell Zusammenführung) der NRP und der Agglomerationspolitik könnte in Erwägung gezogen werden. Das gilt auch für eine engere Zusammenarbeit zwischen der NRP und der Landwirtschaftspolitik, mit dem Ziel, die Landwirtschaftspolitik im breiteren Rahmen der ländlichen Raumpolitik zu positionieren.

- Der Aufbau strategischer Management- und Evaluationskompetenzen auf Bundes- und Kantonsebene kann die vom Bund zur Verfügung gestellten Rahmenbedingungen mit der operationellen Verantwortung der Kantone verbinden und gleichzeitig dem schweizerischen Subsidiaritätsprinzip Rechnung tragen.

Der regionale Fokus steht seit den 1970ern auf der schweizerischen politischen Agenda. Damals wurden Raum- und Regionalplanung im Rahmen einer Verfassungsänderung separat eingeführt (OECD, 2002). Während das Bundesgesetz über die Raumplanung (1979) und die Grundzüge der Raumordnung Schweiz (1996) die effiziente Bodennutzung und die harmonische Entwicklung der Schweiz entsprechend der „dezentralisierten Konzentration“ in den Vordergrund stellen, setzte die alte Regionalpolitik auf Investitionen in Infrastrukturen und Kredite, um Unternehmen in Berg- und ländliche Gebiete zu ziehen (Tabelle 2.1 und

Kasten 2.1). Ziel der Raumplanung war es ursprünglich, die städtischen Gebiete zu organisieren und den ländlichen Raum vor der unkontrollierten Ausdehnung der urbanen Zentren zu schützen. Die Regionalpolitik unterstützte hingegen die Infrastrukturen in abgelegenen Berggebieten. Mit der Zeit wandte die Raumplanung sich immer stärker der räumlichen Koordination der Infrastrukturen zu, während die Regionalpolitik auf alle wirtschaftlich benachteiligten Gebiete ausgedehnt wurde.

Tabelle 2.1. **Raumplanung und Regionalpolitik in der Schweiz vor der NRP**

	Raumplanung	Regionalpolitik
Gesetzliche Grundlage	Raumplanungsgesetz (1979) Grundzüge der Raumordnung (1996)	Gesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG, 1974)
Ziel	Effiziente Landnutzung und Senkung externer Kosten Landesweite harmonische Raumentwicklung (dezentralisierte Konzentration)	Hilfe für Berg- und ländliche Gebiete mit dem Schwerpunkt Infrastrukturen, um Unternehmen anzuziehen
Instrumente	Bundesgesetz Kantonspläne Gemeindepläne (für Flächennutzung)	Kredite für Infrastrukturen in Berggebieten Bürgschaften und Zinskostenbeiträge für KMU
Hauptakteurer	Kantone und Gemeinden	Kantone und Gemeindeverbände

Kasten 2.1. **Instrumente der „alten“ schweizerischen Regionalpolitik**

Früher trugen zahlreiche Maβnahmen, von Steuer- und Landwirtschaftspolitik bis hin zu öffentlichen Investitionen in kantonale Infrastrukturen, zum Lastenausgleich zwischen den Regionen bei und unterstützten bestimmte Regionen. Die Kredite, Darlehen und Steuererleichterungen der Neuen Regionalpolitik (NRP) ersetzen oder integrieren folgende Instrumente der „alten“ Regionalpolitik:

- **Gesetz für Investitionshilfe in Berggebieten (IHG, 1974 eingeführt und 1997 geändert):** Niedrigzinsdarlehen oder kostenlose Kredite für bis zu 50% der Investitionen in grundlegende und weiterentwickelnde Infrastrukturen in 54 Berggebieten. Von den Kantonen wurde ein Beitrag von mindestens 25% verlangt.
- **Hilfe für Unternehmen in Berggebieten:** Bürgschaften und Zinskostenbeiträge für KMU, Hotels und Kuranstalten.
- **Hilfe für wirtschaftliche Übergangsgebiete:** Bürgschaften, Zinskostenbeiträge und Steuererleichterungen für Projekte im Privatsektor, die Arbeitsplätze in strukturschwachen Regionen erhalten oder schaffen.

Kasten 2.1. **Instrumente der „alten" schweizerischen Regionalpolitik**
(Fortsetzung)

- **RegioPlus:** Impulsprogramm zur Unterstützung des Strukturwandels in ländlichen Gebieten über Kofinanzierung von ca. 150 lokalen oder regionalen Projekten mit öffentlichen und privaten Akteuren aus mehreren Sektoren. Fremdenverkehr und regionale Kompetenzzentren für KMU standen an erster Stelle der Liste. Im Durchschnitt finanzierte der Bund 34%, die Kantone 12% und Unternehmen bzw. Privatpersonen den Saldo. RegioPlus wurde in die NPR eingebunden.

- **InnoTour:** unterstützt KMU zur Förderung von Innovation im Tourismus in der ganzen Schweiz. Die Projekte müssen mehrere Partner umfassen, die mindestens 50% der Mittel aufbringen. InnoTour, das auch Aus- und Weiterbildungsmaβnahmen fördert, besteht weiterhin. Für den Zeitraum 2008-2011 wurden Finanzhilfen von insgesamt CHF 21 Millionen zur Verfügung gestellt.

- **INTERREG, URBACT und ESPON** sind Programme der Europäischen Union, die grenzüberschreitende, interregionale und transnationale Kooperationsprojekte in Europa unterstützt. Die Schweiz ist zwar kein EU-Mitgliedstaat, nahm jedoch in den Jahren 2000 bis 2006 an ca. 500 INTERREG-Projekten teil.

Quellen: OECD (2002), *OECD Territorial Reviews: Switzerland*, OECD Publishing, Paris; Gerster, R. und A. Haag (2003), *Diminishing the Digital Divide in Switzerland ICT – Policies, Practices and Lessons Learnt*, Swiss Agency for Development and Cooperation; European Commission (2008), „Focus – Final Evaluation of the Swiss Regio Plus Programme", *FlashNews: Leader+ Observatory*, Newsletter des EG-Generaldirektorats für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Nummer 74, 15. Februar; Scheidegger, E. (2004), „Can the State Promote Innovation in Tourism? Should It? The Example Of Switzerland", Vortrag anlässlich der OECD-Tagung über Innovation und Wachstum im Torusimus, 18.-19. September 2003, Lugano, Schweiz; SECO (2009), „Rapport de monitorage OCDE 2010, Nouvelle politique régionale : Rapport general", ai 2009; Europa Press Release (2008), „Danuta Hübner Encourages Switzerland to Step up Co-operation with EU", 10. November 2008.

Mitte der 1990er Jahre wurde der Schwerpunkt der schweizerischen Regionalpolitik von der Umverteilung auf die Effizienz, die Wettbewerbsfähigkeit und die Mehrwertschöpfung in ländlichen Gebieten verlagert. Diese Verlagerung wurde mit der Einführung der Neuen Regionalpolitik (NRP) konkretisiert, die einen endogenen, wachstumsorientierten Ansatz mit dem Augenmerk auf offenen Märkten, Exportkapazität und Wettbewerbsfähigkeit fördert. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen wurden 2006 verabschiedet und die NRP 2008

offiziell eingeführt. Sie illustriert einen Reformprozess, der gegenwärtig in vielen OECD-Ländern zu beobachten ist (Tabelle 2.2). In den meisten Fällen stellt die Umstellung von einem Top-Down-Ansatz mit Subvention der Sektoren auf einen Bottom-Up-Ansatz mit integrierten branchenübergreifenden Investitionen ein komplexes Unterfangen dar, das unterschiedliche Formen annehmen kann (Kasten 2.2). Dieses Kapitel untersucht, mit welchen Herausforderungen und Gelegenheiten der neue Ansatz der NRP konfrontiert wird.

Tabelle 2.2. **Alte und neue regionalpolitische Ansätze in OECD-Ländern und der Schweiz**

	OECD		Schweiz	
	Alter Ansatz	**Neuer Ansatz**	**Alte Regionalpolitik**	**NRP**
Ziel	Umverteilung von den reichsten zu den ärmsten Regionen	Hilfe bei der Maximierung der Wettbewerbsvorteile aller Regionen	Infrastrukturhilfe für ländliche und Berggebiete, um Unternehmen anzuziehen	Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, Export- und Wertschöpfungskapazitä t der Regionen
Wirkungsgebiet	Strukturschwache Regionen	Alle Regionen	Berggebiete und weitere ländliche Gebiete	Ländliche und Berggebiete (ausser städtische Regionen, die in den Bereich der Agglomerationspolitik fallen) sowie Grenzgebiete
Regionalpolitische Zieleinheit	Administrative Gebiete	Funktionale Wirtschaftsräume	Subkantonale Ebene (IHG-Regionen)	Kantone und Regionen
Instrumentarium	Subventionen und Direkthilfe für Unternehmen	Investitionen in „hartes“ und „weiches“ Kapital	Kredite für Infrastrukturen in Berggebieten, Bürgschaften und Zinskostenbeiträge für KMU, Projektförderung	Drei Säulen: *i*) Unterstützung der regionalen wirtschaftlichen Stärken *ii*) Koordination der Sektoralpolitiken *iii*) Kompetenzaufbau
Ansatz	Zentralisiert, *Top-Down*	*Bottom-Up,* kollaborativ	Regionalpläne	Kantonsprogramme auf der Basis von Vereinbarungen zwischen Bund und Kanton

Kasten 2.2. **Regionalpolitische Reformen in OECD-Ländern**

Die Neuorientierung der EU-Politik auf selektivere Finanzhilfen zur Förderung regionaler Wettbewerbsvorteile beeinflusst eine Reihe von Ländern. Obwohl alle Länder im Prinzip das nationale Wirtschaftswachstum fördern und gleichzeitig die regionalen Disparitäten auf einem politisch und sozial akzeptablen Niveau halten wollen, nehmen die regionalpolitischen Reformen in der OECD unterschiedliche Formen an:

- **Wirksamere Integration der Sektoralpolitiken durch den Staat.** Das Streben nach kohärenteren Sektoralpolitiken in den Regionen führte manchmal zu einer Raumplanungspolitik auf nationaler und regionaler Ebene (z.B. Umfassende nationale Entwicklungspläne in Japan, nationale Raumpolitik und regionale Raumplanung in Portugal) oder zu verschiedenen Formen der interministeriellen Koordination von Sektoralpolitiken (auf Landesebene über die Ausarbeitung von nationalen strategischen Rahmenplänen in den EU-Ländern und auf Regionalebene über die Koordination der dezentralisierten Behörden der Ministerien.

- **Anpassung der Sektoralpolitiken an die Bedürfnisse der Regionen.** Bei der Erstellung der nationalen Sektoralpolitiken werden den regionalen Bedürfnissen besser Rechnung getragen. Dazu zählen insbesondere Maβnahmen, mit deren Hilfe bestimmt werden soll, ob eine Politik einen positiven oder negativen Einfluss auf ländliche Regionen haben wird, und ob sie die ländliche Entwicklung angemessen fördert (z.B. die kanadische „*Rural Lens*“, der finnische Ausschuss für ländliche Politik und die derzeit noch nicht beendete ländliche Entwicklungsstrategie in Schweden).

- **Entwicklung eines ruralpolitischen Instrumentariums zur Umsetzung der nationalen Politik.** Neben der Tourismus- und Umweltpolitik, bei der die Behörden meistens den direkten Bezug zu regionalen geografischen Merkmalen herstellen, wird nun auch bei anderen politischen Maβnahmen die regionale Dynamik als wesentlicher Bestandteil der politischen Rahmenbedingungen anerkannt. Zu den frappanten Beispielen gehört die Wissenschafts- und Industriepolitik, die in letzter Zeit die Bedeutung der geografischen Nähe berücksichtigt und verstärkt Instrumente zur Förderung der Innovation auf regionaler Ebene einsetzt (z. B. Expertise Center in Finnland, VINNVÄXT in Schweden, BioRegio in Deutschland, METI Industrial Clusters in Japan).

2.1. Der NRP-Ansatz: klare Ziele und neues Instrumentarium

2.1.1. Fokus der NRP

Die NRP setzt nicht mehr auf den Ausgleich zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gebieten, sondern auf die Förderung der endogenen Wachstumschancen in den Regionen. Ziel der NRP ist es, ländlichen, Berg- und Grenzgebieten zu helfen, die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und eine höhere Wertschöpfung zu erzielen. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit indirekt zur Reduktion der regionalen Disparitäten beiträgt. In der Schweiz entfällt ein groβer Anteil der Wirtschaftsaktivität auf ländliche Gebiete (Agrarwirtschaft, natürliche Ressourcen, Holzwirtschaft, Energie und Baugewerbe). Diese Sektoren verzeichnen jedoch eine relativ niedrige Produktivität und relativ niedrige Exportanteile (vgl. Abschnitt 1.3) geprägt. Die NRP geht davon aus, dass Wohlstand und Entwicklung von den Branchen abhängen, die sich auf den Export (in andere Kantone oder Länder) von Waren und Dienstleistungen konzentrieren.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die seit 2007 in Kraft ist, soll die eidgenössischen politischen Ziele departementübergreifend klarstellen (Kasten 2.3). Sie ermöglicht eine klare Trennung der politischen Ziele des neuen Finanzausgleichs zwischen den Kantonen und der NRP. Die NFA liefert die Rahmenbedingungen für die NRP, die sich nun auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit und die Wertschöpfung fokussieren kann. Sie unterstützt auch Anreize für Kantone, damit sie zum Beispiel neue Unternehmen anziehen und so ihre Steuereinnahmen steigern (Kirchgässner, 2007).

Kasten 2.3. **Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)**

Die Schweiz reformierte ihre Steuerpolitik, die aus der zweiten Hälfte der 1980er stammte, in drei Schritten in den Jahren 2003, 2006 und 2007. 2003 wurde das Bundesverfassungsgesetz abgeändert, 2006 wurden Bundesgesetze über die Kooperation in verschiedenen Bereichen abgestimmt und 2007 die Grösse und die Regeln des 2003 eingeführten Ausgleichsfonds bestimmt. Die Reformpaket wurde den Wählern in Form von vier „Säulen“ vorgestellt:

Kasten 2.3. **Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)** *(Fortsetzung)*

- Erstens werden **Aufgaben** wie Bildung, Sozialversicherung, Verkehrsinfrastrukturen, die früher von Bund und Kantonen zusammen wahrgenommen wurden, entweder dem Bund oder den Kantonen zugewiesen. Da der Bund seinen Teil der gemeinsamen Aufgaben über Zuschüsse finanzierte, führte die Aufgabenentflechtung zu einer Senkung der Subventionen des Bundes um ca. 40%.

- Zweitens werden im Rahmen des **Ressourcenausgleichs** ressourcenschwachen Kantonen von ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ausgleich) und dem Bund (vertikaler Ausgleich) finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Der **Lastenausgleich**, der vom Bund getragen wird, kommt Kantonen mit überdurchschnittlich hohen soziodemografischen (Bildung, Wohlfahrt usw.) und geografisch-topografischen Aufwendungen zugute. Die Kosten, die mit dem vertikalen Ressourcenausgleich verbunden sind, werden durch die Herabsetzung des Anteils der Kantone an der eidgenössischen Einkommenssteuer von 30 auf 17% wettgemacht.

- Drittens verfügt der Bund über das Recht, die Kantone **zur horizontalen Zusammenarbeit und gemeinsamen Finanzierung bestimmter Aufgaben wie höhere Bildung und Gesundheit zu zwingen**, um externe Effekte und Trittbrettfahren von Kantonen zu verringern und die Zusammenarbeit bei der kantonsüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen zu verbessern.

Viertens werden neue **öffentliche Finanzverwaltungs- und Managementtechniken** in die verbleibenden gemeinsamen Aufgaben, in denen Bund und Kantone weiterhin zusammenarbeiten müssen, eingebunden. Dazu gehören Kosten- und Leistungsrechnung oder Performance-Contracting, bei dem Ziele, z.B. im Umweltschutz, von Bund und Kantonen gemeinsam festgesetzt werden, die Umsetzung aber den Kantonen überlassen wird. Der Härteausgleich kommt ausschließlich den ressourcenschwächsten Kantonen zugute und läuft nach maximal 28 Jahren aus. Eine neue Haushaltsregel sieht vor, dass der vertikale Ressourcenausgleich ungefähr zwei Dritteln des horizontalen Ressourcenausgleichs entsprechen soll. Nach einigen Debatten über den Inhalt und den Titel der Reform, einigte man sich auf „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Alle vier Jahre beschließt das Parlament den Gesamtbetrag des Ausgleichs. Die Reform betrifft lediglich die Ausgabeseite des Bundeshaushalts und das Einkommen der Kantone aus Subventionen. Das eidgenössische Steuersystem, die Steuerallokation an die einzelnen Ebenen und die kantonalen Steuersysteme, abgesehen vom Anteil der Kantone an der eidgenössischen Einkommenssteuer, wurden nicht geändert.

Kasten 2.3. **Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)** *(Fortsetzung)*

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs gehört zu den umfassendsten und tiefgreifendsten institutionellen Fiskalreformen seit der Gründung der Eidgenossenschaft. Ihre Ausarbeitung dauerte mehr als 15 Jahre, von kleinen Änderungen in den Bundes- und Kantonsbehörden bis hin zur Reform eines Achtels der Schweizer Verfassung. Die aussergewöhnliche Dauer ermöglichte die Einbeziehung aller Stakeholder in den Reformprozess und die erfolgreiche Bewältigung neuer politischer Herausforderungen wie die Haushaltskrise in den Großstädten. Die Reform führte nicht zur Bildung eines geschlossenen feindlichen Lagers, sondern versprach viele Vorteile und schwächte verbleibende Gegenstimmen durch die Veto-Stimmen durch die Minimierung der Anzahl der klar identifizierten Verlierer. Die Unterstützung einiger führender Politiker auf Bundes- und Kantonsebene und die konzeptuelle Leitung des Prozesses durch das Finanzministerium und einige Volkswirtschaftler trugen ebenfalls zur erfolgreichen Umsetzung der Reform bei. Die Gliederung in mehrere Phasen erleichterte die Akzeptanz bei den Wählern, obwohl der Kurs der Reform eigentlich bereits bei der ersten Abstimmung über die Verfassungsänderung gesetzt wurde. Seit dem Inkrafttreten werden die einzelnen Phasen ohne Widerstand implementiert. Nur die erzwungene Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und die technischen Probleme hinsichtlich der Definition der „Steuerpotenziale“ der Kantone stehen wieder auf der politischen Agenda. Schließlich spornte die Reform mehrere Kantone an, ihre eigenen Fiskalsysteme zu überarbeiten und die Effizienz der öffentlichen Finanzen zu verbessern. Insgesamt gesehen war das Ausmaß der Reform ungewöhnlich. Es ist jedoch schwer zu sagen, ob die erfolgreiche Umsetzung dem besonderen schweizerischen Kontext oder günstigen Umständen zuzuschreiben ist.

Quelle: überarbeitete Fassung von: OECD (2009), „Reforming Fiscal Relations in Switzerland: The ‚New Fiscal Equalisation‘, Draft Note“, COM/CTPA/ECO/GOV(2009)14, OECD, Paris.

2.1.2. Räumlicher Wirkungsbereich

Zum Wirkungsbereich der NRP gehören drei Gebiete:[1]

- **Berggebiete und der weitere ländliche Raum**, d.h. alle Gebiete der Schweiz, mit Ausnahme der Großagglomerationen Zürich, Basel, Bern, Lausanne und Genf und der urbanen Kantone Zürich, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Aargau und Genf. Eine Erweiterung des Wirkungsbereiches der NRP können die Kantone im Rahmen der Umsetzungsprogramme der Kantone beantragen. Wollen die sieben urbanen Kantone ebenfalls Subventionen unterbreiten, müssen sie den Nachweis erbringen, dass die zu

fördernden Gebiete dieselben strukturellen Herausforderungen aufweisen, wie die Gebiete, die bereits im Wirkungsbereich der NRP liegen. Für den Zeitraum 2008-2011 wurden so zusätzlich Gebiete der Kantone Aargau und Zürich in den Wirkungsbereich der NRP aufgenommen, und die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft erhalten NRP-Fördergelder für die interregionale, die interkantonale, grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit. Der Wirkungsbereich der NRP umfasst mittlere und kleinere Agglomerationen, die als wichtige Treiber der regionalen Wirtschaftsentwicklung von der NRP unterstützt werden. Es bleibt letzten Endes den Kantonen überlassen, welche Regionen über die NRP gefördert werden.

- Zweitens **Grenzgebiete**. Im Rahmen der INTERREG IV können alle Kantone mit europäischen Partnern zusammenarbeiten. Grenzkantone können das über Grenzprogramme (INTERREG IV A), alle Kantone über transnationale (INTERREG IV B) und interregionale (INTERREG IV C) Programme. Gegenwärtig decken vier INTERREG IV A-Programme alle Grenzgebiete der Schweiz ab: Frankreich-Schweiz, Italien-Schweiz, Oberrhein, Rheinalp-Bodensee-Oberrhein. Die Schweiz nimmt auch an zwei INTERREG IV B-Programmen (Alpenraum und Nordwesteuropa) sowie an INTERACT, ESPON und URBACT teil. Diese Initiativen der Europäischen Union gehören zum Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“.

- Drittens die **30 am wenigsten entwickelten Gebiete** mit niedrigem Einkommen bzw. hoher Arbeitslosigkeit, denen Erleichterungen bei der direkten Bundessteuer gewährt werden. Die entsprechenden Regionen liegen in elf Kantonen (der ganze Kanton Jura, manche Regionen in Bern, Luzern, Uri, Glarus, Solothurn, St. Gallen, Graubünden, Tessin, Wallis und Neuenburg) und umfassen 10% der Schweizer Bevölkerung. In der Übergangszeit, die 2010 zu Ende geht, wurden teilweise auch Gebiete einbezogen, die später keinen Anspruch mehr auf Steuererleichterungen haben werden (Schaffhausen, Thurgau, St. Gallen, Gebiete um den Flughafen Zürich) (Regiosuisse, n.d.; Landolf *et al*., n.d.).

Die NRP soll auf überkantonaler Ebene die geografische Kohäsion und die wirtschaftliche Funktionalität verbessern. Das bedeutet, dass Kantone sich nicht auf ihre administrativen Grenzen beschränken dürfen, sondern versuchen müssen, sich in funktionale Wirtschaftsräume einzubinden. Die Kantone sollen Maβnahmen in ihr Programm aufnehmen, die von mehreren

Kantonen ausgearbeitet und umgesetzt werden. Innerhalb der Kantone betrifft die NRP hauptsächlich Regionen, deren Definition von den Kantonen abhängt. Nach dem Bundesgesetz über Regionalpolitik gelten als Regionen „Gruppen von Kantonen und Gemeinden“. Die meisten Regionen sind Zusammenschlüsse aus Gemeinden mit anderen öffentlich-rechtlichen oder privaten Körperschaften oder Verbänden und einer gemeinsamen Regionalverwaltung (die vom Kanton oder den einzelnen Gemeinden finanziert wird). Die meisten Kantone haben Dienstleistungsübereinkünfte mit den Regionen, obwohl kleinere Kantone die NRP umsetzen, ohne Regionen zu definieren.

2.1.3. Akteure und Instrumentarium

Die NRP beruht auf dem Subsidiaritätsprinzip. Da Regionalpolitik eine gemeinsame Aufgabe darstellt, ist der Bund für die **allgemeine politische Ausrichtung** zuständig. Er setzt strategische Ziele, (ko)finanziert Programme und Projekte mit Kantonen, während die Kantone für die **Umsetzung** zuständig sind, obwohl, wie unten erläutert, die Kantone an der Konzeption des mehrjährigen NRP-Programms beteiligt waren, und ihnen so eine Rolle bei der Erstellung zukommt (Abbildung 2.1). Dasselbe gilt für die EU-Kohäsionspolitik, die auf dem Dialog zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und den Regionen bei der Formulierung der regionalpolitischen Programme beruht, während die Umsetzung den einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen überlassen wird.

Die NRP stützt sich auf drei Ausrichtungen:

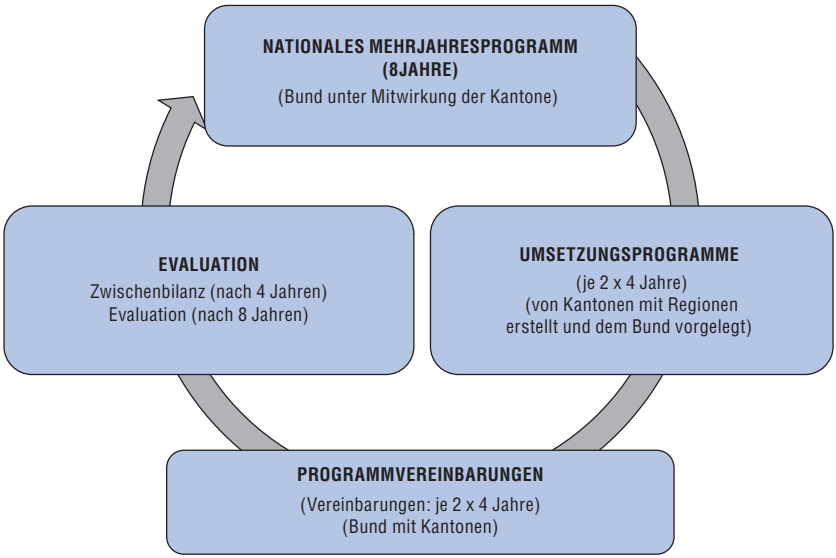
i. Die Ausrichtung 1 konzentriert sich auf die Steigerung der Wirtschaftsmacht der Regionen und erhält ca. 85% der gesamten Subventionen. Mit ihr werden Initiativen, Projekte und Programme sowie Infrastrukturvorhaben gefördert. Ein Drittel der Gelder ist interkantonalen Projekten gewidmet. Die Ausrichtung 1 soll die Rahmenbedingungen der Regionalwirtschaft verbessern.

ii. Die Ausrichtung 2 der NRP stärkt die Kooperation und die Synergien der Regionalpolitik mit den raumrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes und erhält ca. 5-10% der NRP-Gelder. Es handelt sich dabei um die Innovations-, Bildungs-, Agrar-, Umwelt-, Energie-, Tourismus- und KMU-Politik sowie die Standortförderung.

iii. Die Ausrichtung 3 stellt eine flankierende Maβnahme dar und besteht im Aufbau eines Wissensmanagements zur Regionalentwicklung (~5-10% der Gelder). Über die nationale Netzwerkstelle für Regionalentwicklung – Regiosuisse – schafft der

Bund Angebote zur gegenseitigen Vernetzung und zum Austausch von Wissen.

Abbildung 2.1. **Konzeption der NRP-Programme durch Bund, Kantone und Regionen**



Quelle: auf der Basis von Regiosuisse, „Zusammenwirken des Bundes mit den Kantonen bei der Konzeption, Umsetzung und Evaluation“, *www.regiosuisse.ch/regionalpolitik/umsetzungsprozess?set_language=de*.

Die Ausrichtung 1 der NRP basiert auf Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen (mit den Regionen). Die NRP wird über ein **Mehrjahresprogramm** (acht Jahre) umgesetzt, das vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) unter Mitwirkung der Kantone konzipiert wurde.[2] Das Programm beruht auf sechs thematischen Prioritäten mit spezifischen geografischen Schwerpunkten (Tabelle 2.3). Dem Wissenstransfer und dem Strukturwandel im Tourismus wird gegenwärtig die höchste Bedeutung beigemessen. Die Kantone legen dem Bund **Umsetzungsprogramme** vor, die sich an das Mehrjahresprogramm anlehnen und verschiedenen Kriterien genügen müssen, wie nachweisebares Streben nach nachhaltiger Entwicklung. 2007 nahmen alle Kantone bis auf drei teil.[3] Die vorgelegten Umsetzungsprogramme wurden nicht alle unterstützt, da die Kantone Kredite in Höhe von CHF 293 Millionen (147% der verfügbaren Mittel) und Subventionen in Höhe von CHF 148 Millionen (201% der verfügbaren Mittel) beantragten. Auf der Grundlage des Umsetzungsprogramms

schlossen der Bund und der Kanton eine vierjährige Programmvereinbarung ab, in der die Ziele, Zwischenbilanzen, Managementprozesse, Fristen und Finanzierungen dargelegt sind.

Tabelle 2.3. **Sechs Förderschwerpunkte der Neuen Regionalpolitik**

Förderschwerpunkte	Geografische Schwerpunkte
Wissenstransfer in exportorientierten industriellen Wertschöpfungssystemen	Ländliche und Grenzgebiete
Strukturwandel im Tourismus	Berg- und Seengebiete
Marktwirtschaftliche Bildungs- und Gesundheitsunternehmen	Ländliche Gebiete
Potenziale der Energiewirtschaft	Alpen und andere ausgewählte Regionen
Exploration von natürlichen Ressource	Gebiete im Mittelland, Jura und den Alpen mit schwacher Bevölkerungsdichte
Erhöhung der Wertschöpfung der Agrarwirtschaft in geöffneten Märkten	Landwirtschaftliche ländliche Gebiete

Quelle: Schiess, R. (2009), „Swiss Regional Policy“, Präsentation für die OECD-Mission, November 2009.

A-fonds-perdu-Beiträge, Darlehen und Steuererleichterungen sind die wichtigsten Finanzinstrumente der NRP. Im Rahmen eines Mehrjahreshaushalts in Höhe von CHF 405.5 Millionen für den Zeitraum 2008-2011 werden jährlich CHF 90 Millionen gewährt: CHF 40 Millionen sind der Ausrichtung 1, 2 und 3 gewidmet, während die übrigen CHF 50 Millionen in Form von zinsgünstigen Darlehen für Infrastrukturvorhaben vergeben werden (Tabelle 2.4). Finanzhilfen und Darlehen werden nur gewährt, wenn die Kantone sich im gleichen Umfang beteiligen und können keine Projekte finanzieren, die vom Bund in einem anderen Rahmen unterstützt werden (Bundesgesetz 2006). Da es in der OECD keine einheitliche Definition für Regionalpolitik gibt, und Daten zu den potenziellen Komponenten der Regionalpolitik begrenzt verfügbar sind, ist es schwierig, einen schlüssigen Vergleich zwischen dem schweizerischen Haushalt für Regionalpolitik und den Haushalten anderer OECD-Länder zu ziehen. Neben den Finanzhilfen und Darlehen gibt es in der Schweiz auch Steuererleichterungen (vgl. oben), die Privatunternehmen in bestimmten Gebieten gewährt werden, mit dem Ziel, die Wirtschaft in den Regionen zu stärken und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die Steuererleichterungen bei der direkten Bundessteuer sind pro Projekt auf maximal zehn Jahre beschränkt. Sie werden nur gewährt, wenn der Kanton sich im gleichen Umfang beteiligt (Regiosuisse, n.d.). Unternehmen, denen die Erleichterungen gewährt werden, sind Industrie- und produktionsnahe Dienstleistungsunternehmen, die für die regionale Wirtschaft wichtig sind und Arbeitsplätze schaffen. Die Kantone bestimmen die zu gewährenden Steuererleichterungen. Wenn das Unternehmen einverstanden ist, wird der

Antrag dem SECO vorgelegt. 2008 profitierten 297 Unternehmen aus 16 Kantonen davon. Die Geschäftspläne weisen geplante Investitionen von insgesamt CHF 7.76 Milliarden und 17 600 zusätzliche Stellen. Es ist nicht klar, in welchem Ausmaß die Finanzhilfen der NRP private Investitionen fördern. Obwohl die Einbindung des Privatsektors unterstützt wird, scheinen Unternehmen selten eine aktive Rolle in Projekten, mit Ausnahme der Gewährung von Finanzhilfen und Darlehen, zu spielen (Antworten auf OECD-Befragung, 2009).

Tabelle 2.4. **NRP-Haushalt (in Millionen CHF)**

	Total 2008-2011	Jährlich
TOTAL	405.5	90.0
Darlehen	262.6	50.0
A-fonds-perdu-Beiträge	142.9	40.0
Ausrichtung 1	**119.7**	**28-32**[1]
Kantonsprogramme	69.6	
Interkantonale Zusammenarbeit	27.3	
INTERREG IV A+C	22.9	
Ausrichtung 2	**12.2**	**5-8**[1]
INTERREG IV B, ESPON, URBACT	4.0	
Nationale Koordination zwischen Bundesstellen	8.2	
Ausrichtung 3	**11.0**	**3-4**[1]
Regiosuisse	9.6	
Untersuchungen/Studien über regionale Entwicklungspolitik	1.5	

1. ungefähre Spanne.

Quelle: SECO.

2.2. Herausforderungen und Chancen der NRP

Die Ziele der NRP könnten in folgenden vier Richtungen weiterentwickelt werden:

i. Ausdehnung auf alle Regionen;

ii. Ausbau der interkantonalen Politik;

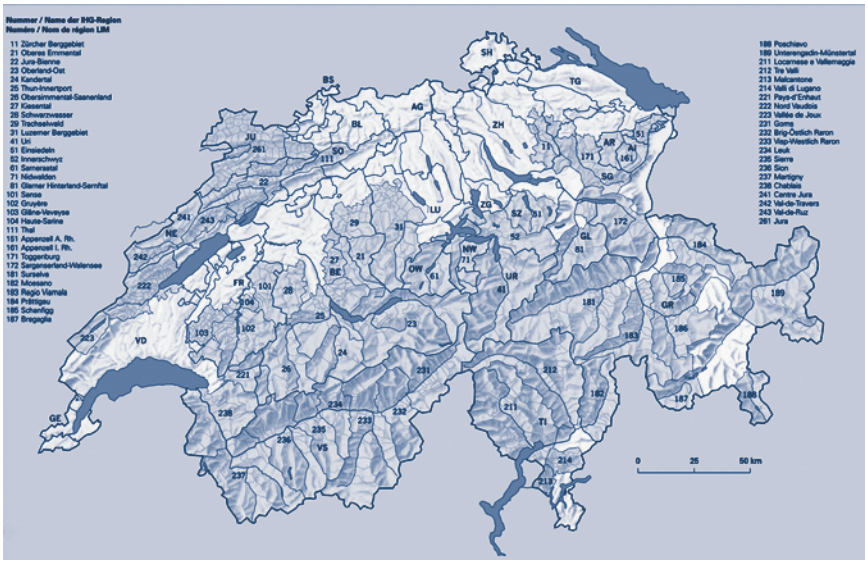
iii. Bessere Abstimmung zwischen NRP und Sektoralpolitiken;

iv. Aufbau der strategischen Management- und Evaluationskompetenzen.

2.2.1. Ausdehnung auf alle Regionen

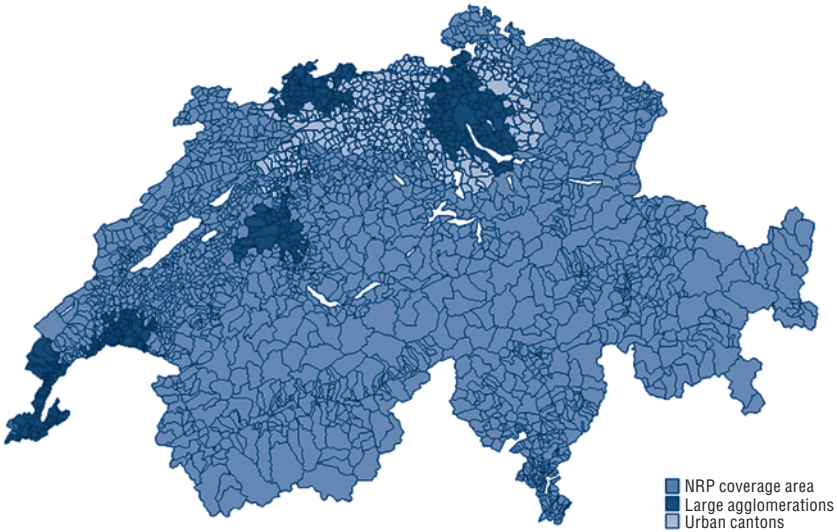
Im Gegensatz zu einigen OECD-Ländern, die das Wachstumspotenzial in allen Regionen anheben wollen, bezieht sich die NRP unter dem Vorwand, dass die urbanen Gebiete seit 2001 im Rahmen der Agglomerationspolitik gefördert werden, weiterhin nur auf ländliche, Berg- und Grenzgebiete. Das ist das Ergebnis eines Kompromisses, da die städtischen Gebiete eigentlich anfangs für die Abschaffung der Regionalpolitik waren, während die Berggebiete Hilfe für ihre strukturschwachen Regionen suchten. In der Praxis überschneiden sich die räumlichen Wirkungsbereiche der alten Regionalpolitik, der NRP und der Agglomerationspolitik (Abbildungen 2.2, 2.3 und 2.4). Alle Kantone nehmen an der Umsetzung der NRP teil, auch vorwiegend städtische Kantone, wo die regionalpolitischen Maßnahmen jedoch auf die ländlichen, Berg- und Grenzgebiete begrenzt sind.

Abbildung 2.2. **Wirkungsgebiet des ehemaligen Investitionshilfegesetzes**



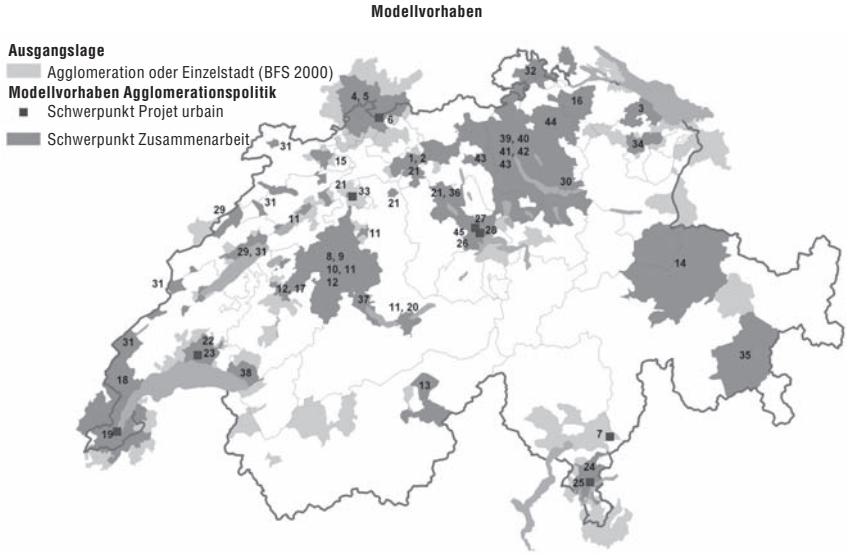
Quelle: Bundesamt für Statistik der Schweiz.

Abbildung 2.3. **Wirkungsgebiet der NRP**



Hinweis: Das NRP- Wirkungsgebiet ist blau eingezeichnet. Das Wirkungsgebiet der Agglomerationspolitik ist dunkelblau eingezeichnet. Urbane Kantone, die generell aber nicht endgültig von der NRP ausgeschlossen sind, sind hellblau eingezeichnet.

Abbildung 2.4. **Wirkungsgebiet der Agglomerationspolitik**



Quelle: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-OPS, swisstopo.

Der beschränkte räumliche Wirkungsbereich der NRP widerspricht der immer stärkeren Verflechtung der einzelnen Regionen, ob sie nun urban, intermediär oder rural sind. Wie bereits im ersten Kapitel erörtert, sind viele Kantone über Pendelverkehr, grenzüberschreitende Spezialisation auf bestimmte Branchen, gemeinsame Patente und Wirtschaftsaktivitäten verbunden. Diese Verflechtung bedeutet, dass die gegenwärtigen Zielgebiete der NRP nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Ihre Wirtschaftsleistung hängt von den Beziehungen zu anderen Gebieten in der Schweiz ab. In vielen OECD-Ländern wird die Regionalentwicklung in strukturschwachen Gebieten in Verbindung mit den strukturstarken Gebieten gesehen: Die Förderung der strukturstarken Regionen kann auch den strukturschwachen helfen, wenn dadurch Spillover-Effekte und insbesondere die Verdichtung der Beziehungen zwischen urbanen und ruralen Räumen gefördert werden (Kasten 2.4). Der gegenwärtige räumliche Wirkungsbereich der NRP beschränkt allerdings diese Möglichkeiten.

Kasten 2.4. **Wirtschaftliche Spillover-Effekte zwischen Regionen und Verflechtung von urbanen und ruralen Gebieten**

Eine Reihe verbundener Mechanismen können wirtschaftliche Spillover-Effekte zwischen den Regionen fördern. Dazu gehören:

- Teilen von Unteilbarem wie das Teilen der öffentlichen Einrichtungen eines bestimmten Ortes, die mehreren Personen oder Unternehmen dienen, z. B. Labors, Universitäten und andere bedeutende Einrichtungen, die nicht nur einem Wirtschaftsteilnehmer gehören können, jedoch einige Akteure ausschließen.
- Gewinne aus einer grösseren Vielfalt von Vorleistungserbringern, die von einer grösseren Endproduktindustrie unterstützt werden, d.h. dank der Spillover-Effekte und der Beziehungen im Vor- und Nachfeld können Unternehmen Zwischenprodukte günstiger erwerben.
- Gewinne aus einer engeren Spezialisation, die von einem höheren Produktionsniveau getragen wird. Mehrere Unternehmen spezialisieren sich auf die Fertigung ergänzender Produkte und reduzieren so die Gesamtkosten.
- Risikoverringerung: Unternehmen können sich schneller an Veränderungen der Nachfrage anpassen, weil sie Zugang zu einem tiefen und breiten Arbeitsmarkt haben und so ihr Belegeschaft jederzeit abbauen oder vergrössern können.

Kasten 2.4. **Wirtschaftliche Spillover-Effekte zwischen Regionen und Verflechtung von urbanen und ruralen Gebieten** *(Fortsetzung)*

- Mechanismen, mit denen eine Agglomeration die Übereinstimmung zwischen Unternehmen und Arbeitskräften verbessert, damit beide Seiten im Stand sind, das zu finden, was sie suchen. Je mehr Akteure am Arbeitsmarkt teilnehmen, desto besser sind die Chancen einer Übereinstimmung.
- Lernmechanismen auf der Grundlage der Schaffung, Verbreitung und Ansammlung von Wissen, das sich nicht nur auf Technologien, sondern auch auf den Erwerb von Fertigkeiten bezieht.

In vielen Fällen wird die Verflechtung der ländlichen und städtischen Gebiete dadurch erschwert, dass die Maβnahmen zur Wirtschaftsentwicklung die ökologischen und sozialen Vorteile der ländlichen Räume nicht zerstören dürfen. Da der ländliche Raum als öffentliches Gemeingut gilt, gibt es kaum direkte Anreize für private oder auch öffentliche Akteure, Einrichtungen zur Verfügung zu stellen oder instandzuhalten, weil es schwierig ist, diese Investitionen in Einkommen für die Geldgeber zu verwandeln. Nichtsdestotrotz handelt es sich um bedeutende Vorteile für eine Region und in manchen ländlichen Gebieten oft um den einzigen Wettbewerbsvorteil. Ferner ist die Inwertsetzung der natürlichen Vorzüge der beste Anreiz, sie zu erhalten. Nun stellt sich jedoch die Frage: Wie können politische Entscheidungsträger die externen Vorteile einer ländlichen Einrichtung „internalisieren“, damit die Geldgeber einen finanziellen Anreiz erhalten, diese Einrichtungen zu einem angemessenen Preis für alle Beteiligten (einzelne Besucher und die Gesellschaft als Ganzes gesehen) zu erhalten oder den Zugang dazu freizugeben. Das Instrumentarium für die optimale Zurverfügungstellung der Anlagen umfasst unterschiedliche Werkzeuge: Schaffung direkter Anlagenmärkte (kostenpflichtiger Zugang, Benutzungsgebühr), Schaffung anlagenabhängiger Grundstoffmärkte (grüne Märkte), Erwerb der Ressourcen durch Interessensgruppen, Anreize, Steuern, Finanzhilfen, etc. Marktwirtschaftliche Instrumente können die Koordination von Nachfrage und Angebot fördern und regulatorische oder finanzielle Anreize oder Hemmnisse für bestimmte Verhaltensmuster schaffen.

Quelle: OECD (2009), *Regions Matter*, OECD Publishing, Paris.

Des Weiteren schafft die NRP in urbanen Kantonen Anreize zur Förderung von Branchen, in denen diese Kantone nicht wettbewerbsfähig sind, wie Landwirtschaft, natürliche Ressourcen und Nahrungsmittel. Wenn städtische Kantone die NRP umsetzen, dann in ihren ländlichen, Berg- oder Grenzgebieten, nicht in den Räumen, in denen die produktiveren und innovativeren Unternehmen angesiedelt sind. Deshalb könnten sie dazu

verleitet werden, sich auf Sektoren zu konzentrieren, auf die sie nicht spezialisiert sind und in denen sie keinen Wettbewerbsvorteil besitzen.

2.2.2. Verstärkte interkantonale Koordination

In der Schweiz wachsen die sozioökonomischen Funktionalräume oft über die Kantonsgrenzen hinaus. Wie im ersten Kapital bereits unterstrichen wurde, beschränken sich die Aktivitäten der Menschen und Unternehmen nicht auf einen Kanton. So entstanden ausgedehnte polyzentrische Metropolitangebiete. Da immer mehr Menschen und Unternehmen täglich die Kantonsgrenzen überschreiten, müssen die Politiken zur Erleichterung dieser Bewegungen enger koordiniert werden. Mangelnde Koordination würde die Mobilität behindern. Zu den Beispielen gehören Verkehr, Arbeitsmarkt, Bildung und sonstige öffentliche Leistungen mit Spillover-Effekten auf benachbarte Räume. Die in den OECD-Ländern gesammelten Erfahrungen zeigen, dass die administrativen Strukturen auf unterschiedliche Weise den funktionalen Räumen angepasst werden können (Kasten 2.5).[4] Dazu gehören die Zusammenlegung bestehender subnationaler Behörden (z.B. die Verschmelzung von Gemeinden in Dänemark und Japan), die Schaffung neuer Staatsebenen (z.B. Schaffung von Metropolitanregionen wie dem Regionalverband Stuttgart, der *Greater London Authority* und Metro Portland) und die Einrichtung funktionaler, gemeindeübergreifender Stellen (z.B. die *Communauté métropolitaine de Montréal* und der *Greater Vancouver Regional District* in Kanada sowie die Agglomerations- und Städteverbände in Frankreich). Einige dieser Möglichkeiten wie die Zusammenlegung von Kantonen sind aus historischen Gründen in der Schweiz politisch nicht durchführbar. Das Modell, das in der Schweiz weit verbreitet ist und weiterentwickelt werden könnte, ist die interkantonale Koordination.

Mit der Einführung der NRP erwartete das SECO ursprünglich, dass die Kantone interkantonale Umsetzungsprogramme vorlegen. Dem war aber nicht so. Knapp 25% der NRP-Mittel für den Zeitraum 2008-2011 wurden für die Finanzierung interkantonaler Vorhaben (CHF 23-31 Millionen aus der Ausrichtung 1 ohne INTERREG) vorgesehen. Dies entspricht der 2002 von der OECD abgegebenen Empfehlung, Anreize für die interkantonale Zusammenarbeit bereitzustellen. Aus Mangel an Anträgen konnten die Hilfe nicht gewährt werden. Die Kantone wollten zuerst ihre eigenen Projekte starten, bevor sie komplexere Vorhaben in Zusammenarbeit mit Partnern angehen. Zur besseren Nutzung der bereitgestellten Mittel sollten geeignete interkantonale Vorhaben identifiziert, konzipiert und umgesetzt und eventuell die Subventionen angehoben werden, um den Anreiz zu erhöhen. Einige Schritte wurden bereits in diese Richtung unternommen. So wurde

der Mangel an interkantonalen Projekten 2009 anlässlich der Konferenz der Regionen thematisiert. Diese Konferenz ist ein Zusammenschluss der an der Umsetzung der NRP beteiligten Regionen. Für den Programmzeitraum 2012-2015 sollen die interkantonalen Strategien für die kantonalen Umsetzungsprogramme früher ausgearbeitet werden.

Kasten 2.5. **Anpassung der administrativen Strukturen an Funktionalräume: Reformbeispiele aus den OECD-Ländern**

Gemeindezusammenschluss: Beispiele aus Dänemark und Japan

Zu den aufwändigsten Maβnahmen zählen wohl die funktionalen Modelle, mit deren Hilfe die Verwaltungsstrukturen so genau wie möglich den wirtschaftlichen Funktionalräumen angepasst werden. Der Zusammenschluss von Gemeinden soll Doppelspurigkeit vermeiden, Skaleneffekte bei der Leistungserbringung fördern, das Verantwortungsbewusstsein verbessern, eine gerechtere Verteilung der Steuerlast ermöglichen und zu einer wirksameren Raumplanung beitragen. In **Dänemark**, wurde die Zahl der Gemeinden am 1. Januar 2007 nach Abschluss eines vierjährigen Reformprozesses von 270 auf 98 reduziert. Die durchschnittliche Einwohnerzahl beträgt nun 56 000. Nach einer Reihe von öffentlichen Anhörungen und Debatten im zweiten Halbjahr 2004 wurden alle dänischen Gemeinden gebeten, die Nachbargemeinden auszuwählen, mit denen sie sich am liebsten zusammenschlieβen wollten. Alle Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern waren von der Maβnahme betroffen. Nur 32 Gemeinden (hauptsächlich um Kopenhagen) blieben unverändert, da sie bereits mehr als 20 000 Einwohner hatten. In **Japan** wurde keine optimale Einwohnerzahl zum Ziel gesetzt, sondern die Reduzierung der Anzahl der Gemeinden auf 1 000. Japan wurde dabei mit mehreren Problemen konfrontiert, da die Gemeinden sich nicht auf einen neuen Namen einigen konnten, nicht wussten, welche Gemeinde andere Gemeinden aufnimmt oder in anderen Gemeinden aufgeht, wo das neue Rathaus gebaut werden oder wann der Zusammenschluss stattfinden sollte. Einsparungen werden erwartet auf der Ebene der Personalkosten und der Investitionen. Die kurzfristigen Aufwenden dürften jedoch in den ersten zehn Jahren wegen der Integrationskosten in Bereichen wie EDV und Infrastrukturen steigen.

Kasten 2.5. **Anpassung der administrativen Strukturen an Funktionalräume: Reformbeispiele aus den OECD-Ländern**
(Fortsetzung)

Metropolitanverwaltungen: Verband Region Stuttgart, *Greater London Authority* und Metro Portland

Der 1994 gegründete **Verband Region Stuttgart** in Baden-Württemberg umfasst 179 Gemeinden mit ca. 2.6 Millionen Einwohnern. Der Verband ist die politische Ebene der Region in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit einer direkt gewählten Regionalversammlung und ihrer Geschäftsstelle. Zu den Hauptaufgaben zählen Regionalplanung, Regionalverkehrsplanung, regionalbedeutsamer öffentlicher Personennahverkehr und regionale Wirtschaftsförderung. Der Verband wird zu 54% von den Gemeinden und zu 46% vom Land Baden-Württemberg finanziert. Der Groβteil des Haushalts (85% von ca. EUR 260 Millionen) dient der Finanzierung der S-Bahn, des Schienennahverkehrs und der Busunternehmen. Die ***Greater London Authority*** (GLA) besteht seit 2000. Im Gegensatz zu allen früheren Regionalverwaltungen im Vereinigten Königreich besteht sie aus einem direkt gewählten Bürgermeister und einer separat gewählten Versammlung. Die GLA ist zuständig für eine Reihe von bestehenden Programmen wie Polizei, Feuerwehr, Verkehr und Wirtschaftsförderung. Dazu kommen noch Umwelt, Kultur, Medien und Sport, das öffentliche Gesundheitswesen und Anreize für Investoren aus anderen Regionen. Die GLA erhebt keine Steuern. Der *Metropolitan Service District*, unter dem Namen **Metro Portland** bekannt, ist die einzige direkt gewählte Regionalverwaltung in den Vereinigten Staaten. Metro Portland steht unter der Leitung eines von der gesamten Region gewählten Ratspräsidenten und sechs Kommissaren. Die Region erhebt eine Grundsteuer, aber mehr als die Hälfte des Haushalts wird von Gebühren finanziert, die von den Unternehmen der Region gezahlt werden. Die Regionalverwaltung übernimmt folgende Aufgaben: *i*) Bodennutzung und Stadtplanung im Raum Portland zur Gewährleistung der gesetzlichen Grenzen zwischen urbanen und ruralen Gebieten, der Beschränkung der Zersiedelung durch die Koordination zwischen den Städten und Landkreise und der Gewährleistung einer zwanzigjährigen Reserve an Bauland; *ii*) Raum- und Verkehrsplanung für die Region; *iii*) Verwaltung der Grünanlagen, Müllabfuhr, Deponienmanagement und Abfallrecycling.

Kasten 2.5. **Anpassung der administrativen Strukturen an Funktionalräume: Reformbeispiele aus den OECD-Ländern**
(Fortsetzung)

Einrichtung gemeindeübergreifender funktionaler Stellen: die *Communauté métropolitaine de Montréal* und der *Greater Vancouver Regional District* in Kanada und die Agglomerationsverbände in Frankreich

2001 gründeten die Behörden in Quebec eine neue Regionalverwaltung namens ***Communauté métropolitaine de Montréal*** (CMM), die für Bodennutzung, Wirtschaftsförderung, Wohnungspolitik, öffentliche Verkehrsmittel, Umwelt und Abfallwirtschaft zuständig zeichnet. Die CMM plant, koordiniert und finanziert und wird von einem Rat aus 28 Bürgermeistern geleitet. Der Haushalt wird grösstenteils von den Gemeinden (rund 88%) und der Provinz (ca. 12%) finanziert. Die CMM setzt sich aktiv für die Wirtschaftsförderung im gesamten Metropolitanraum ein. Dazu gehören die Einrichtung eines Regionalfonds, die Ausarbeitung einer strategischen Vision und die Erstellung einer Cluster-Strategie sowie Lobbying um höhere Finanzhilfen für die Infrastrukturen der Gemeinden auf höheren Verwaltungsebenen. Der ***Greater Vancouver Regional District*** (GVRD) ist eine freiwillige Partnerschaft von mehr als 20 Gemeinden, der sich sehr erfolgreich um beschleunigtes Wachstum und höhere Investitionen in Infrastrukturen bemüht. Der GVRD ist für die Versorgung der Metropolitanregion zuständig. Seine Ressorts umfassen Trinkwasserversorgung, Abwasseraufbereitung, Müllabfuhr und Abfallrecycling, Raumplanung und Umweltschutz. Er darf auch andere Aufgaben wahrnehmen. Um der Fragmentierung der Gemeinden in **Frankreich** Abhilfe zu schaffen, wurden drei Gesetze zur Förderung von Agglomerationsverbänden (Körperschaften des öffentlichen Rechts zur Förderung der Kooperation in urbanen Gebieten mit mehr als 50 000 Einwohnern um eine Stadt mit mindestens 15 000 Einwohnern) und Stadtverbänden (Körperschaften des öffentlichen Rechts zur Förderung der Kooperation in urbanen Gebieten mit mehr als 500 000). Die Verbände werden von Räten aus Gemeindevertretern geleitet und übernehmen Aufgaben wie Raumplanung, Wirtschaftsförderung, öffentliche Verkehrsmittel, Umwelt, sozialer Wohnbau, Müllabfuhr etc. Die Behörden erheben eine Gewerbesteuer und werden teilweise vom Staat unterstützt.

Quelle: OECD (2009), *Regions Matter*, OECD Publishing, Paris; und OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing, Paris.

Die interkantonalen Koordinationsmechanismen sind oft auf einen Sektor konzentriert und erschweren damit eine umfassendere Koordination der Wirtschaftsförderung. Die schweizerischen Kantone sind klein, in manchen Fällen sogar so klein, dass der öffentliche Dienst nicht effizient arbeitet. Die horizontale Kooperation zwischen den Kantonen ist daher in

der Schweiz intensiver als in anderen föderalistischen Staaten (Bochsler, 2009). Die drei Mechanismen, nämlich: *i*) interkantonale Konferenzen; *ii*) interkantonale Konkordate; und *iii*) grenzüberschreitende Kooperation verbessern die horizontale Koordination und die interkantonale Wirtschaftsförderung.

i) Interkantonale Konferenzen für die Wirtschaftsförderung

Interkantonale Konferenzen unterstützen die horizontale Koordination der Wirtschaftsförderung. Das Zusammentreffen der Kantonsvertreter erleichtert den Informationsaustausch und trägt zur Identifikation von Problemen und deren Lösungen bei. Die interkantonalen Konferenzen gliedern sich in gesamtschweizerische und regionale Konferenzen. Zu unterscheiden ist zudem zwischen Regierungskonferenzen, die Querschnittfunktionen wahrnehmen, und Fachdirektorenkonferenzen, die einen bestimmten Politikbereich abdecken. Die erste regionale Konferenz wurde 1964 gegründet und die letzte 2009 (im Metropolitanraum Zürich). Kantone nehmen oft an mehreren Konferenzen teil, was teilweise zu Interessenskonflikten führen kann. Jeder Kanton besitzt seine eigene Wirtschaftsdirektion, manche Kantone haben sich jedoch zusammengeschlossen, um eigene Strukturen für die Standortpromotion und Akquisition von Unternehmen und Investoren zu gründen. Ein Beispiel ist die 1999 entstandene *Greater Zurich Area* AG, die ursprünglich *Greater Zurich Network* hiess.[5] In jüngster Zeit beschlossen sechs Kantone der Konferenz der Westschweizer Volkwirtschaftsdirektoren (CDEP-SO), eine gemeinsame Struktur zur Identifikation und Akquisition ausländischer Investoren einzurichten (Kasten 2.6).[6] Die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren ist ein besonders wichtiges Glied der Regionalpolitik zwischen Bund und Kantonen (EPRC, 2009). Die NRP wurde unter Mitwirkung der Konferenz konzipiert, die auch in den kommenden Programmperioden der NRP eine tragende Rolle spielen wird.

ii) Aus der Erfahrung interkantonaler Konkordate lernen

Interkantonale Konkordate neigen dazu, nicht strategisch zu sein, sondern sich mit einem eng gefassten, technischen Aufgabenbereich zu befassen. Der BADAC (Datenbank der Schweizer Kantone und Städte) zufolge schlossen die 26 Kantone zwischen 1848 und 2003 insgesamt 733 Konkordate ab. An den wenigsten nehmen alle 26 Kantone teil. Auch Konkordate zwischen mehreren Kantonen sind eher selten, die die meisten Kantone im Wettbewerb stehen, um ihre Einnahmen zu erhöhen. Die meisten interkantonalen Konkordate betreffen die Vermeidung der Doppelbesteuerung. Sie konzentrieren sich auf Bereiche, in denen die

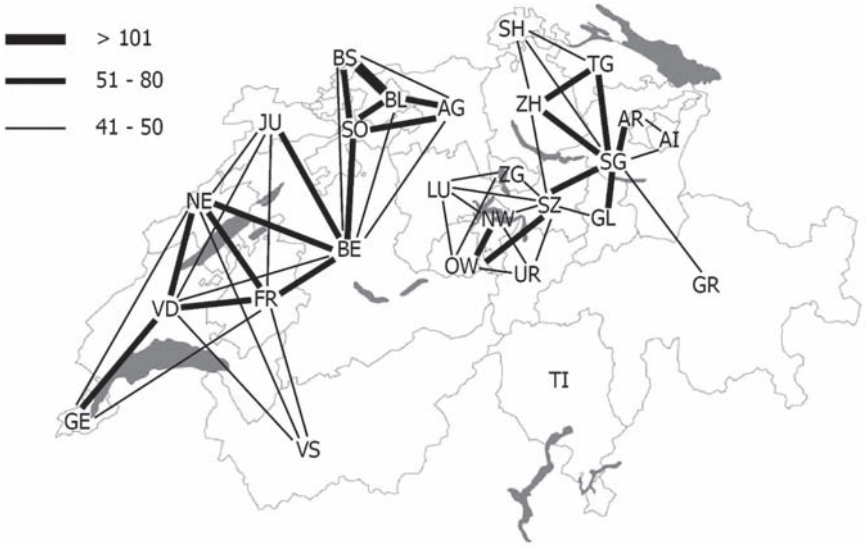
Zusammenarbeit pragmatisch ist wie z.B. die Befischung interkantonaler Flüsse oder Seen, Gesundheitswesen, Instandhaltung interkantonaler Strassen, Zusammenarbeit der Kantonspolizei, besonders bei Groβveranstaltungen etc. (Bochsler, 2009). Weitere Themen sind Bildung, Wissenschaft und Kultur. Einige Kantonspaare schlossen mehr als 100 Konkordate ab, andere wie Wallis und Appenzell-Ausserrhoden begnügen sich mit 16. Die Anzahl der interkantonalen Konkordate ist ein Indikator für funktionale Groβräume (Abbildung 2.5). Bochsler (2008) zufolge ist die geografische Nähe ein Faktor, der interkantonale Konkordate begünstigt.[7] In den Bereichen Infrastruktur, Umwelt und Verkehr ist ein positiver Effekt zu beobachten und im Bereich Finanzen/Steuern ein negativer.[89] Interkantonale Konkordate entsprechen nicht genau den funktionalen Groβräumen, die sich in der Schweiz bilden. So ist das Fehlen interkantonaler Konkordate im Kontext der wachsenden Verflechtung der Metropolitanräume Zürich und Basel auffallend.

Box 2.6. **Regionale Wirtschaftsförderung und Standortpromotion: GGBa**

Die nach 18-monatigen Verhandlungen am am 1. Januar 2010 lancierte *Greater Geneva Bern Area* (GGBa) löst drei bestehende Strukturen ab und schlieβt mit einer Ausnahme alle Kantone des Konferenz der Westschweizer Volkwirtschaftsdirektoren (CDEP-SO) zusammen: Bern, Genf, Freiburg, Neuenburg, Wallis und Waadt. Die Träger haben sich zum Ziel gesetzt, ein Netzwerk zur Akquisition von Unternehmen aufzubauen, damit im Ausland ein gemeinsames Image der Westschweiz als Wirtschafsraum zu vermitteln und ihre Sichtbarkeit im internationalen Standortwettbewerb zu verstärken. Die Organisation mit Sitz in Lausanne soll sich auf die USA, Frankreich und Deutschland als prioritäre Märkte fokussieren und sich in zweiter Linie auf Italien, Indien, China, Brasilien und Russland ausrichten. Das Budget in Höhe von CHF 4.1 Millionen (nicht im NRP-Haushalt inbegriffen) wird von den teilnehmenden Kantonen auf der Grundlage der Anziehungskraft des Standortes aufgebracht. Die Finanzierung erfolgt über die beteiligten Kantone. Nach einer Übergangsphase wird 2012 ein nachgängiges Kostenaufteilungssystem eingeführt, das sich auf die Gesamtlohnsumme der angesiedelten Unternehmen stützt. Die Kantone behalten ihre eigenen Strukturen zur Standortpromotion und werden von der GGBa über interessierte Unternehmen informiert. Dann entscheiden die Kantone, ob sie zusammenarbeiten wollen, um diese Unternehmen anzuziehen, oder nicht.

Quellen: Curtis, M. (2009), „New Agency Set to Promote Western Switzerland“, *Swisster*, 10. December 2009; Unger, P.-F. (2009), „The Greater Geneva-Berne Area is Born!“, Konferenz der Westschweizer Volkwirtschaftsdirektoren (CDEP-SO), Medienmitteilung, 2. Juli 2009.

Abbildung 2.5. **Interkantonale Konkordate**



Quelle: Landkarte von Daniel Bochsler und Samuel Thomi, in Bochsler, D. (2008), „A QAP Network Analysis of Intergovernmental Cooperation between Swiss Cantons", in T. Friemel (ed.), *Why Context Matters: Applications of Social Network Analysis*, Springer, Berlin, S. 141-159, *www.bochsler.eu/publi/bochsler_friemel08.pdf*.

Man könnte einen strategischeren Ansatz zu interkantonalen Konkordaten fördern. Obwohl einige Kantone wissen, dass sie zu klein sind, um auf internationaler Ebene wettbewerbsfähig zu bleiben und im Zusammenschluss durch die Schaffung von Skaleneffekten erfolgreicher wären, schrecken viele vor der Verbindlichkeit interkantonaler Konkordate im Rahmen einer Zusammenarbeit zurück, die kantonale Einnahmen beeinflussen könnte. Das Fehlen verbindlicher überkantonaler und branchenübergreifender Kooperation wird teilweise durch Agglomerationsprogramme kompensiert (vgl. Erörterung der Agglomerationsprogramme im Abschnitt 2.2.3 unten), könnte jedoch noch besser im Rahmen der NRP-Programmvereinbarungen wettgemacht werden. Ein strategischer Ansatz könnte auf den bestehenden sektoralen Konkordaten aufbauen und so eine breitere wirtschaftliche Zusammenarbeit ermöglichen, die aufstrebenden funktionalen Groβräumen besser Rechnung trägt.

iii) Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit[10]

Obwohl die NRP grenzüberschreitende Tätigkeiten aktiv unterstützt, schränken mehrere Faktoren diese Zusammenarbeit ein. Die Schweiz grenzt an fünf Länder: Frankreich, Deutschland, Österreich, Italien und Liechtenstein. Die Einbindung der EU-Programme in die NRP stellt das Budget für INTERREG (das vom Parlament vielleicht nicht als eigenes Gesetz verabschiedet worden wäre) sicher und verspricht eine bessere Koordination zwischen den Engagements für regionale und grenzüberschreitende Programme. Trotzdem werden die schweizerischen Teilnehmer mit einigen Hemmnissen konfrontiert. Erstens unterscheiden sich die Programme **organisatorisch**. INTERREG und die NRP haben unterschiedliche Zielsetzungen, Kalender und beschlussfassende Gremien, die zu harmonisieren sind. INTERREG ist in Programmregionen gegliedert, die oft mehrere Kantone umschließen und etablierte Strukturen besitzen. Auf Kantonsebene sind nicht unbedingt dieselben Personen für INTERREG und die NRP zuständig, ja sie arbeiten oft nicht einmal in denselben Kantonsstellen. Zweitens unterscheidet sich die **Finanzierung** der Programme. Die EU widmet INTERREG-Projekten beträchtlich höhere Beträge als die Schweiz über die NRP aufbringt. Der Beitrag des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beläuft sich auf EUR 215 Millionen, das sind 120% mehr als im Zeitraum 2000-2006 (Europa, 2007). Schließlich setzt die Einbindung der INTERREG-Projekte in die NRP die Übereinstimmung der Umsetzungsprojekte mit den europäischen und den schweizerischen Auswahlkriterien voraus. Manche Projekte entsprechen jedoch den europäischen Regeln (z.B. rein ökologisch-soziale Vorhaben), aber nicht den Anforderungen der NRP (Einhaltung der thematischen Prioritäten wie in Abbildung 2.3 oben dargestellt). Wenn transnationale Projekte (INTERREG IV B, ESPON, URBACT) jedoch von nationalem Interesse sind, dürfen sie im Rahmen der NRP finanziert werden, auch wenn sie nicht den erwähnten Kriterien entsprechen. Zudem können Kantone im Rahmen ihres eigenen Haushalts Vorhaben unterstützen, die nicht mit den schweizerischen Vorgaben übereinstimmen.

Eine Reihe von Agenturen und Kommissionen fördern die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. So zum Beispiel in den Räumen Oberrhein, Bodensee, Graubünden, Tessin, Wallis, Genfersee und Jura. Zu den Themen gehören Umweltschutz, Schifffahrt, Fischerei, Wasserkraftwerke, Strassen- und Schienenverkehr, Stadt- und Landentwicklung, Zivilschutz und Besteuerung der Grenzgänger (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, n.d.). In manchen Fällen erfordert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

zwischenstaatliche Abkommen, was zur Gründung zwischenstaatlicher Kommissionen führen kann. Erstens erleichtern Beratungsausschüsse den Informationsaustausch zwischen den benachbarten Regionen und erstellen (unverbindliche) Empfehlungen für die nationalen Behörden. Solche Gremien bestehen gegenwärtig im Genfer Raum[11] (wo sie von den Behörden vor Ort angestossen wurden) und in der Region Basel[12] (auf Initiative des Privatsektors). Zweitens können Sonderausschüsse über bilaterale Abkommen gegründet werden, um sich mit spezifischen Themen wie Kultur, Gebühren öffentlicher Verkehrsmittel, Umweltschutz und Raumplanung zu befassen. Heute gibt es rund 40 solcher Sonderausschüsse. Schließlich kann die transnationale Zusammenarbeit auch auf Gemeindeebene, über Handels- oder Landwirtschaftskammern, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und andere Organisationen stattfinden (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, kein Datum). Die in den OECD-Ländern gesammelten Erfahrungen deuten darauf, dass die grenzüberschreitende regionale Kooperation von der EU zwar aktiv unterstützt und als Bottom-Up-Instrument für die Integration der EU-Mitgliedstaaten gefördert wird, diese Programme jedoch nicht automatisch neue öffentlich-private Allianzen zur Lösung regionaler und lokaler Entwicklungsprobleme anstossen. Die erfolgreichsten Initiativen werden von öffentlichen Behörden getragen, die Entscheidungsfreiheit bei Definition und Umsetzung der Vorhaben hatten (Tabelle 2.5). Dieses Muster kann am besten in Nordamerika beobachtet werden, wo die Verwaltungsstrukturen tendenziell flexibler sind, sich mit einigen, wenigen pragmatischen Fragen befassen und vom Privatsektor und den Behörden vor Ort getragen werden.

Tabelle 2.5. **Themen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in OECD-Ländern**

	Regionale Identität oder gemeinsamer Wert	Regionale Identität oder gemeinsamer Wert	Wirtschaftliche Abhängigkeit (Preisfaktor)	Wirtschaftliche Abhängigkeit (Technologie)
Bespiele	TriRhena, Öresund	Baltischer Raum, U.S.-Kanada	San Diego-Tijuana	U.S.-Canada
Träger	Öffentlicher Sektor (Kommunalverwaltung)	Öffentlicher Sektor	Starkes Engagement des Privatsektors	Starkes Engagement des Privatsektors
Ausmaß	Facettenreich (standortorientierter integrativer Ansatz)	Eng (aufgaben-orientierter Ansatz)	Eng (aufgaben-orientierter Ansatz)	Eng (aufgaben-orientierter Ansatz)
Wirkungsgebiet	Präzis	Unscharf	Unscharf	Unscharf
Zeitliche Stablität	Stabil	–	Instabil auf lange Sicht	Stabil
Institution	Zentralisierte Hierarchie, facettenreich	Polyzentrisches Netzwerk, themenfokussiert	Polyzentrisches Netzwerk, themenfokussiert	Polyzentrisches Netzwerk, themenfokussiert

Quelle: OECD (2009), *Trans-Border Urban Co-operation in the Pan-Yellow Sea Region*, OECD Publishing, Paris, Tabelle A.2.

2.2.3. Verbesserte Koordination zwischen NRP und anderen Politiken

Regionalpolitik im weiteren Sinn hängt von der Berücksichtigung regionaler Belange in den Sektoralpolitiken ab. Die OECD-Länder erproben verschiedene Mechanismen zur Verbesserung der horizontalen Koordination der nationalen Politiken auf Regionalebene. Kanada richtete z.B. regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaften ein, deren Wirkungsgebiet über die Grenzen der Provinzen hinausgeht. Im Vereinigten Königreich wurden in neun Regionen neben den regionalen Förderagenturen eigene *Government Offices* und Minister eingesetzt. In Frankreich dienen die *Contrats de Projet État-Régions* zur Identifikation und Integration sektoraler Maβnahmen auf Regionalebene (Kasten 2.7).

Das Ergebnis der NRP hängt eng von der erfolgreichen Koordination der Sektoren ab. Das Budget der Sektoralpolitik und die Zahlungen im Rahmen des Steuerausgleichs stellen den NRP-Jahreshaushalt von CHF 90 Millionen in den Schatten.[13] Die Verbesserung der Ergebnisse der NRP erfordert nicht unbedingt zusätzliche Mittel, sondern eine effektivere Koordination und einen wirksameren Einsatz anderer Politiken. Angesichts der bedeutenden Unterschiede zwischen den Zielgebieten, Schlüsselakteuren und Hauptinstrumenten in den schweizerischen Politiken (Tabelle 2.6), soll die Ausrichtung 2 der NRP die Kooperation und die Synergien der Regionalpolitik mit den raumrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes stärken. Übereinkünfte unterstützen die Zusammenarbeit und machen die Kooperation über besser koordinierte Umsetzung und Entwicklung von Sektoralpolitiken, permanenten Informationsaustausch, Identifikation branchenübergreifender Synergien und Konzeption gemeinsamer Vorhaben verbindlich. Bislang wurden Vereinbarungen in drei Bereichen getroffen: Innovation (Vertiefung der Kooperation bei Technologietransfern zwischen Hochschulen und KMU), Umwelt (Beispiele für gute Kooperation in der Wertschöpfungskette von der Waldbewirtschaftung zum Markt) und Tourismus (Kooperation mit der schweizerischen Tourismuslobby). Die Straffung der auf NRP und Tourismuspolitik beruhenden Programme ist besonders wichtig, da die beiden Politiken sich oft hinsichtlich des Instrumentariums zur Förderung des Strukturwandel und der Wertschöpfungsketten überschneiden. Das Daten-Monitoring sollte zur Evaluation der kurz- und mittelfristigen Nützlichkeit der Vereinbarungen beitragen und potenzielle Partner so leichter von ihrer Wirksamkeit überzeugen. Die Entwicklung gemeinsamer Vorhaben setzt auch eine ausreichende gemeinsame Finanzierung voraus.

Kasten 2.7. **Branchenübergreifende Integration auf Regionalebene: Beispiele aus Kanada und dem Vereinigten Königreich**

Kanada: Bundesbehörden für Regionalentwicklung

Der kanadische Staat dezentralisierte die Regionalentwicklung Mitte der 1980er. Die Dezentralisierung wurde von einer Neuausrichtung der Regionalpolitik begleitet, die sich bis zu diesem Zeitpunkt auf die Verringerung der regionalen Disparitäten konzentriert hatte und nun das einzigartige Potenzial der einzelnen Regionen fördern sollte. Gleichzeitig wurden drei staatliche *regional development agencies* (RDA) gegründet, deren Wirkungsgebiete jeweils mehrere Provinzen umfassen: *Western Economic Diversification Canada, Canada Economic Development for Quebec Regions* und *Atlantic Canada Opportunities Agency*. Im Bundeskabinett ist jede RDA über einen eigenen Regionalminister (auf gleichem Fuss mit den übrigen Bundesministern) vertreten und verfügt über einen eigenen, stabilen Haushalt. Die Regionalminister müssen bei der Verwaltung ihres Portefeuilles die nationalen Politiken berücksichtigen und gleichzeitig die regionalen Interessen im Bundeskabinett vertreten. Die RDA müssen über Aktivitäten Rechenschaft ablegen und dem Parlament jedes Jahr Pläne für die kommenden Jahre sowie einen Bericht über die Ergebnisse des abgeschlossenen Jahres vorlegen.

Vereinigtes Königreich: Regionalminister und *Government Offices*

Eine Reihe von Mechanismen vertreten die nationalen Interessen in den neun englischen Regionen und die regionalen Interessen auf Landesebene. Jede der neun englischen Regionen verfügt über ein sogenanntes *Government Office* (GO), welche die Interessen der elf Ministerien in den einzelnen Regionen und die regionalen Interessen auf der Landesebene geltend machen. 2007 wurden die GO durch die Bestellung von neun Regionalministern ergänzt, die neben ihren Aufgaben als Minister die strategische Ausrichtung der Region unter Berücksichtigung der nationalen Politik sicherstellen und die regionalen Interessen in der Landesregierung verrteten.

Quellen: „TDPC Meeting at Ministerial Level: Canada's Speaking Notes", Zugriff im April 2010, *www.oecd.org/dataoecd/35/60/42594078.pdf*; Wright, I. (2009), Speaking Notes für die OECD-Ministertreffen, „Investing for Growth: Building Innovative Regions", Session II – Mobilising Actors and Capacity for Regional Development, Zugriff im April 2010, *www.oecd.org/dataoecd/61/37/42562964.pdf*; Secretary of State for Justice and Lord Chancellor (2007), „The Governance of Britain", dem Parlament vorgelegt, Juli 2007, Zugriff im April 2010, *www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf*.

Tabelle 2.6. **Politische Voraussetzungen für die NRP und ausgewählte Sektoralpolitiken in der Schweiz**

	NRP	Landwirtschafts politik	Agglomerations-politik	Raumplanung	Tourismus	Export-förderung und Standort-marketing
Zielgebiete	Berggebiete, weitere ländliche Gebiete und Grenzgebiete	Einzelne Landwirte	Urbane Agglo-merationen	Kantone und Gemeinden	Urlaubsziele auf Gemeinde- und Regionalebene	Landesweit
Träger	SECO, Kantone	BLW (Bundes-amt für Landwirtschaft)	ARE, SECO	ARE	Bund und teil-weise Suisse Tourisme bzw. Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit	OSEC Business Network Switzerland
Instrumen-tarium	Mehrjahres-programm des Bundes 2008-2015 Umsetzungs-programme der Kantone	Direkt-zahlungen	Agglomerations-programme Infrastruktur-fonds Modellvorhaben	Neues Raumkonzept Schweiz Kantonspläne Gemeinde-pläne	Innotour (Innovation und Kooperation im Tourismus)	Information und Beratung

Branchenübergreifende Koordination in der richtigen Richtung tragen dazu bei, Redundanzen zwischen Regional- und Sektoralpolitiken abzubauen und die Synergien zu maximieren. Neben der Ausrichtung 2 veranstaltete das SECO bilaterale Gespräche mit mehreren Bundesämtern mit dem Ziel, die Kantonsstrategien und Sektoralpolitiken (z.B. KTI/Wissens- und Technologietransfer, Landwirtschaft, Raumentwicklung, Energie, Parks, Fortwirtschaft, Agglomerationspolitik und Tourismus) aufeinander abzustimmen. Nach dem Eingang der Kantonsberichte wurde im Frühjahr 2009 eine zweite Koordinationsrunde abgehalten. Zu den Ergebnissen zählten: Fortsetzung der Verlaufstudien (z.B. Tourismus, Agglomerationspolitik), gemeinsame Einflussnahme auf Aufgaben der Bundesminister (z.B. Agglomerationspolitik), Einflussnahme auf Konzeption der Sektoralstrategien oder Gesetzgebung (z.B. Raumplanung), allgemeiner Informationsaustausch (z.B. nachhaltige Entwicklung), Koordination der Vorhaben oder deren Umsetzung (z.B. Tourismus), Kooperation im Rahmen von Modellvorhaben (z.B. Entwicklung ländlicher Gebiete), Synergien aus einem gemeinsamen Instrumentarium (z.B. Forstwirtschaft). Schließlich tritt die Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) unter der gemeinsamen Leitung des SEKO und des ARE viermal jährlich zusammen. Auch wird jedes Jahr ein Workshop über ein bestimmtes Thema veranstaltet. In drei

wichtigen Bereichen bestehen weiterhin groβe Lücken: Landwirtschaft und Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Agglomerationspolitik und Raumplanung. (Die Beziehung zwischen der NRP und der regionalen Innovationspolitik wird im dritten Kapitel behandelt.)

NRP, Agrarwirtschafts- und ländliche Entwicklungspolitik

Die schweizerische Landwirtschaftspolitik läuft parallel zur NRP, die sich *de facto* hauptsächlich mit ländlichen Räumen befasst. 2002 empfahl die OECD, dass sich Regionalpolitik und Raumplanung mehr auf Strategien für eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Gebiete auf der Grundlage ihrer natürlichen Vorzüge und kulturellen Attraktivitätswerte konzentrieren sollten. Stattdessen werden heute zahlreiche Sektoralpolitiken praktiziert, die alle einen Einfluss auf den ländlichen Raum haben, allen voran die Landwirtschaftspolitik mit ihrem Fokus auf Nachhaltigkeit. Das Hauptinstrument der schweizerischen Landwirtschaftpolitik sind Direktzahlungen an Landwirte (Kasten 2.8), aber es gibt noch andere, die ebenfalls zur Entwicklung ländlicher Räume beitragen. So zum Beispiel die Förderung landwirtschaftlicher Strassen, Bewässerungsanlagen und Meliorationsmaβnahmen, obwohl nur ein relativ geringer Anteil des Agrarbudgets darauf entfällt. 80% der Gelder gehen an Hügelland und Berggebiete (OECD, 2009). Gleichzeitig richtet sich die NRP an ländliche, Berg- und Grenzgebiete und setzt das Instrumentarium ihrer drei Ausrichtungen ein. Die beiden Politiken befassen sich deshalb oft mit ähnlichen geografischen Räumen, verfolgen jedoch unterschiedliche Ziele und richten sich über separate Themen an unterschiedliche Akteure.

Der bereits bestehende informelle Informationsaustausch und die gegenseitige Unterstützung der Vorhaben könnte die Koordination von Landwirtschaftspolitik und NRP verbessert werden. Informelle Beziehungen können sich auf kurze Sicht als effektiver erweisen, auf lange Sicht muss die Koordination jedoch gestärkt werden. Ein wichtiger Schritt bei der Optimierung der Koordination der Sektoralpolitiken, die einen Einfluss auf ländliche Räume haben, war die Gründung der nationalen Netzwerkstelle für Regionalentwicklung im Jahr 2006, die vom Staatssekretariat für Wirtschaft sowie den Bundesämtern für Landwirtschaft, Umwelt und Raumentwicklung finanziert wird. Das Netzwerk betreibt gegenwärtig 13 Pilotprojekte, die bis Ende 2011 dauern. Auf diesem Beispiel für erfolgreiche Zusammenarbeit sollte aufgebaut werden. Auch die 2007 eingeführten Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE) sollten ausgebaut werden (Kasten 2.9). Die Initiative geht von den Akteuren vor Ort aus (*bottom-up*). Die Vorhaben sollen die branchenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und landwirtschaftsnahen Sektoren, namentlich Gewerbe, Tourismus, Holz- und Forstwirtschaft

stärken. Da viele Maßnahmen mangels Professionalität, Durchhaltevermögen und/oder Finanzierung früh fehlschlagen, gewährt das Bundesamt für Landwirtschaft auch Finanzhilfen für fachliche Begleitung (z.B. Machbarkeitsstudien). Eine Ausweitung dieser Initiative könnte zur Ausarbeitung einer multifunktionaleren und innovativeren ländlichen Strategie im Rahmen der NRP beitragen.

Kasten 2.8. **Überblick über die schweizerische Agrarpolitik**

Der Bundesverfassung nach soll die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Das Hauptinstrument der schweizerischen Landwirtschaftspolitik sind Direktzahlungen an Landwirte, auf die mehr als 70% des Agrarbudgets entfallen. Die Direktförderung ist produktionsunabhängig und ergänzt das Einkommen der Landwirte. Die Direktzahlungen fördern Ackerbau und Viehzucht, während dem ländlichen Tourismus Darlehen gewährt werden. Die Entkopplung der Direktzahlungen von Produktpreisen stellt eine wesentliche Richtungsänderung dar. Seit 1993 schafft die Schweiz parastaatliche Institutionen ab, fördert das Unternehmertum der Landwirte, gibt Anreize für umweltbezogene Maßnahmen und öffnet sich dem Freihandel. Am Anfang der Reform entfiel der Großteil des Haushalts auf die Preisstützung, dann wurden Direktzahlungen eingeführt, um die Landwirte für die von ihnen erbrachte gesellschaftlichen und umweltbezogenen Leistungen zu entlohnen. Die Preisstützung lief langsam aus. Dadurch sank das Einkommen der Landwirte, da die Preise nun rund 25% tiefer sind als vor einem Jahrzehnt. In Reaktion darauf diversifizierten die Landwirte ihre Tätigkeit immer stärker in Richtung ländlicher Tourismus, Freizeit, Sozialdienste, Bildung, etc. Auch die Produktivität der Landwirte nahm zu. Heute beschäftigt die Landwirtschaft 2.2% der schweizerischen Bevölkerung und trägt knapp 1% zum BIP bei. Im Zeitraum 2008-2011 werden insgesamt CHF 13 499 Millionen für die Agrarpolitik aufgewendet.

Quellen: Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2004), „Swiss Agricultural Policy: Objectives, Tools, Prospects"; Bundesamt für Landwirtschaft (2009), „Die Schweizer Landwirtschaft im Aufbruch, Das neue Landwirtschaftsgesetz, Eine Bilanz nach zehn Jahren".

Der Agrotourismus bietet vielversprechende Möglichkeiten zur Diversifikation der ländlichen Räume in der Schweiz. 2010 dürften Reisen und Tourismus einen direkten Beitrag von 5.8% zum BIP machen und 351 000 Mitarbeitende beschäftigen, das sind 7.8% aller Arbeitnehmer. Viele international bekannte Urlaubsziele liegen in ländlichen Regionen und Berggebieten, deshalb ist Tourismus eine wichtige Tätigkeit für die Zielgebiete der NRP. Agrotourismus wird als Zusatzeinkommen für

Landwirte gefördert, welche die sinkenden Agrarpreise durch Beherbergungs-und Fremdenverkehrsleistungen auf dem Bauernhof wettmachen können. Der Bund gewährt Landwirten auch Kredite und Finanzhilfen. In der Zukunft sollten die bestehenden Verbände und Plattformen für Agrotourismus ausgebaut werden und weitere Stakeholder aufnehmen, um die Angebote besser zu koordinieren, Aus- und Weiterbildungsmaβnahmen im Agrotourismus Tourismus zu unterstützen und das Branding zu fördern. Zu den Zielen zählen bessere Koordination der Partner, Verflechtung mit anderen Teilen des Tourismussektors, Schaffung von Agrotourismus-Clustern und gemeinsamer Marketingstrukturen.

Kasten 2.9. **Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE) im Rahmen des Landwirtschaftsgesetzes (LwG)**

Das Bundesamt für Landwirtschaft fördert die fachliche Begleitung ein Jahr lang mit bis zu CHF 20 000 (Co-Finanzierung Bund-Kanton, die Restkosten sind vom Projektträger zu übernehmen). Fachliche Begleiter sind Berater oder Consultants aus den Bereichen Technik, Ingenieurwesen, Umwelt oder Betriebswirtschaft. Sobald die Projektträger mit dem Berater einen tragbaren Business Plan erstellt haben, stellt das Kantonsamt für Landwirtschaft einen offiziellen Antrag an das Bundesamt für Landwirtschaft. Dann wird ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen Bund und Kanton abgeschlossen. Die Projektkosten werden zu 40% vom Bund, zu 32% vom Kanton und der Restbetrag vom Privatsektor getragen. Viele laufende Vorhaben betreffen den Agrotourismus (z. B. Brontallo, Urnäsch, Einsiedeln, Disentis, Hochstamm-Projekt Seetal, Klettgau, Leukerbad) sowie andere Aktivitäten wie regionale Produkte und Nahrungsmittelverarbeitung.

Die NRP könnte als Brücke zwischen Agrarpolitik, Tourismuspolitik und Wirtschaftsförderung dienen und damit den Agrotourismus stärken. Wie in Tabelle 2.7 unten angegeben konzentrieren sich beinahe alle kantonalen Umsetzungsprogramme auf Landwirtschaft, Tourismus oder eine Kombination daraus.[14] Die Konzeption und Evaluation der kantonalen Umsetzungsprogramme der NRP könnten sich auf einen strategischeren Finanzierungs- und Förderungsansatz stützen, der die Wettbewerbsvorteile in diesen Bereichen klar hervorhebt. Dies setzt die Einführung von Mechanismen zur Straffung der Förderung in einigen Sektoren, um die Verwässerung der Anstrengungen und Mittel zu vermeiden. In Italien, wo der Agrotourismus einen groβen Beitrag zum Einkommen in ländlichen Regionen leistet (Kasten 2.10), besteht die Sorge, dass die Servicequalität sinkt, wenn die Förderung ausläuft. Deshalb wird eine wirksamere Agrotourismuspolitik gefordert. Wenn der Agrotourismus mehr als nur ein

Zusatzeinkommen für landwirtschaftliche Betriebe in der Schweiz sein und auf lange Sicht zur regionalen Wirtschaftsleistung beitragen soll, könnte die Vorabklärung im Rahmen der NRP-Umsetzungsprogramme das Augenmerk stärker folgende Fragen richten: Welche Faktoren beeinflussen die Nachfrage nach und die Inanspruchnahme von agrotouristischen Leistungen? Wie hoch müssen die öffentlichen Subventionen sein, wie lang muss gefördert werden und welchen Zweck verfolgt die Förderung (Infrastruktur, Aus- und Weiterbildung, etc.)? Wie kann die Servicequalität ohne öffentliche Finanzhilfe aufrechterhalten werden? Wie, zu welchem Zeitpunkt und zu welchem Zweck kann die Unterstützung des Privatsektors gewonnen werden, wenn die öffentliche Förderung ausläuft? Wie können die Beziehungen zwischen Agrotourismus und anderen regionalen Industrien/Services gefestigt werden?

Kasten 2.10. **Agrotourismus in Italien**

In Italien begann der Agrotourismus in den 1950ern. Die Landwirte hatten jedoch meistens weder die nötige Zeit noch die Kompetenzen, sich mit dem Tourismus zu befassen, deshalb gab es auch in den 1980ern nur wenige Betriebe, die Fremdenzimmer anboten. Die Lage änderte sich erst in den 1990ern und 2000ern. 1991 veröffentlichte die Europäische Union die EU-Verordnung 2092/91, ein Verhaltenskodex für Eu-Landwirte, die agrotouristische Leistungen anbieten wollen. In Italien erleichterten ein neuer, landesweiter Ansatz und regionale Gesetze den Zugang zu EU-Mitteln. Zudem wurden steuerliche Anreize für den Agrotourismus geschaffen, die das Wachstum weiter förderten. Der Zugang zu der aus den EU-Strukturfonds finanzierten Leader-Initiative spielte eine bedeutende Rolle bei der Förderung des italienischen Agrotourismus, der hohe Beträge verschlang. Heute ist der Agrotourismus eine wichtige Einkommensquelle im ländlichen Italien und bietet ruralen Regionen die Möglichkeit, nachhaltigen Fremdenverkehr aufzubauen. 2007 gab es ca. 18 000 Bauernhöfe mit einem agrotouristischen Angebot, die rund EUR 1 008 Millionen Umsatz erwirtschafteten. Für die ländliche Bevölkerung bedeutet Agrotourismus Zusatzeinkommen, sowohl durch Logier- und Gastronomieleistungen, als auch durch den Direktverkauf landwirtschaftlicher Produkte (Käse, Wein, Olivenöl, Obst, Gemüse, Fleisch und Geflügel). Agrotourismus zieht Touristen an, die mehr über die Kultur und die Wirtschaft vor Ort erfahren wollen und fördert so die Fortwirtschaft und umweltfreundliche Aktivitäten. Ferner belebt er besonders benachteiligte Gebiete und versorgt Landwirte und Gemeinden, die sonst kaum andere Einkommensquellen haben, mit zusätzlichen Erlösen.

Quellen: OECD (2009), *OECD Rural Policy Reviews: Italy*, Auszug aus Kasten 1.2: „Agro-tourism in Italy“, S. 39; „Tourism: Good News for Agritourism“, in „Wanted in Rome“, 14. November 2008.

Tabelle 2.7. **In den NRP-Umsetzungsprogrammen genannte Hauptsektoren**

	ZH	BE	LU	UR	SZ	NW	OW	GL	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	JU	SH	FR
Tourismus	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Natürliche Ressourcen	★	★	★	★	★	★	★	★	★			★			★	★	★				★
Energie	★	★	★	★	★		★						★	★	★	★	★	★	★		★
Verarbeitendes Gewerbe			★					★	★	★	★	★				★		★	★		
Gesundheit			★		★								★		★				★		
Landwirtschaft	★							★					★					★		★	
Freizeit	★	★	★	★	★	★	★	★		★	★		★				★				
Luftfahrt						★		★													
Lebensmittel	★						★							★	★						
Hightech		★	★				★		★		★	★			★	★	★	★	★	★	★
Gewerbliche Leistungen			★								★						★	★	★	★	
Einzelhandel und Logistik	★		★								★										
Metallurgie																					
Maschinenbau								★			★										
Kultur															★			★	★		
Bildung												★							★		

Hinweis: Die Umsetzungsprogramme der Kantone Obwalden, Basel-Stadt und Basel-Landschaft erwähnen nicht, welche Sektoren hauptsächlich zu fördern sind.

Die Einführung landwirtschaftlicher Umweltschutzprogramme und die privatwirtschaftliche Finanzierung der Landschaftspflege im Rahmen der NRP könnten Agrar-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik wirksam verbinden, insbesondere hinsichtlich der Überalterung der ländlichen Bevölkerung und der Förderung einer umweltverträglichen Wirtschaft. Da diese Probleme immer dringender werden, sollten sie in der nächsten NRP-Periode ab 2013 priorisiert werden. Landwirtschaftliche Umweltprogramme könnten diese Fragen beantworten. Die Erfahrung in anderen OECD-Ländern könnte in diesem Bereich als Beispiel dienen. So hat Österreich einen interessanten Mechanismus zur Förderung des Agrotourismus eingeführt (Kasten 2.11). Eine Initiative bestand darin, mit maβgeschneiderten Förderprogrammen und umfassender Beratung der Landwirte die Wirksamkeit der landwirtschaftlichen Umweltschutzprogramme zu steigern. Diese Pläne können bestehende nationale und EU-weite Pläne ergänzen und so das politische Instrumentarium durch die Berücksichtigung der vor Ort bevorzugten Umweltschutzergebnisse feiner auf die Gegebenheiten abstimmen. Ausgehend von der Annahme, dass idyllische Landschaften und gut erhaltene Natur wichtige Voraussetzungen für den Agrotourismus sind, finanziert eine zweite Initiative die Landschafts- und Flurpflege über Beiträge aus dem Agrotourismus.

NRP und Agglomerationspolitik

Obwohl die OECD 2002 die Einbeziehung der städtischen Regionen in die NRP empfahl, bleiben die Agglomerationspolitik und die NRP hauptsächlich aus politischen Gründen getrennt. Da die ländlichen und städtischen Gebiete in der Schweiz nah beieinander liegen, ist die Verflechtung der beiden Politiken sehr wichtig. Trotzdem sind die Beziehungen der beiden Regionen manchmal gespannt, weil sie bei der Standortpromotion und der Suche nach Finanzhilfen im Wettkampf stehen. Die NRP und die Agglomerationspolitik überschneiden sich organisatorisch, da für letztere das Bundesamt für Raumplanung (Leitung) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zuständig sind. Obwohl sich die Zielgebiete der Agglomerationspolitik und der NRP generell unterscheiden, können kleine und mittlere Agglomerationen prinzipiell sowohl von der NRP als auch von Modellvorhaben profitieren.[15] Die Modellvorhaben können dazu dienen, die Verflechtung zwischen ländlichen und städtischen Räumen zu untersuchen (Kasten 2.12). Rund acht bis zehn der fünfzig finanzierten Modellvorhaben befassen sich mit dem Thema Stadt/Land. Die Modellvorhaben werden mit NRP-Projekten koordiniert, um Doppelspurigkeit zu vermeiden und den Fortbestand zu gewährleisten.

Kasten 2.11. **Umweltschutz in der Landwirtschaft und private Finanzierung der Landschaftspflege: das Beispiel Österreich**

Landwirtschaftliche Umweltschutzprogramme auf Gemeindeebene

Extensive Landwirtschaft steigert den Genuss der Urlauber, die ihre Freizeit in den österreichischen Alpen verbringen, weil sie die Landschaft pflegt. Die Landwirte mähen Gras, erhalten Wege und Strassen, pflegen die Böschungen an Flüssen und Bächen und kümmern sich um das Weideland. Die Landwirte werden normalerweise für diese Leistungen nicht direkt bezahlt, deshalb kann nicht gewährleistet werden, dass sie auch wirklich erbracht werden, ausser aus altruistischen oder ethischen Beweggründen. Da die Zahl der Vollzeitbauern in den Bergregionen schnell abnimmt, bieten einige Fremdenverkehrsorte in Österreich den Landwirten vor Ort finanzielle Anreize für diese Leistungen. Die Direktzahlen sind öffentliche Ausgaben, ihr Betrag wird von den zuständigen Gemeinderäten festgesetzt. Bei der Zuteilung der Sitz in den Gemeinderäten basieren sich die österreichischen Parteien auf die Bevölkerungsstruktur. Der Tourismus scheint für den erfolgreichen Ausgang der Verhandlungen von groβer Bedeutung zu sein. Voraussetzung für erfolgreiche Verhandlungen ist, dass sie die Form von Gewinnen für Hotelbetreiber und Einnahmen durch Kurtaxen annehmen. Den Berechnungen zufolge ist der durchschnittliche Tourist bereit, EUR 0.67 pro Tag zu zahlen. Die kommunalen Umweltschutzprogramme mit einem einheitlichen Entlohnungssystem sind für alle Landwirte verbindlich, die entscheiden, ob sie daran teilnehmen wollen oder nicht. 2000 erhielten die Landwirte im Durchschnitt EUR 241 pro Betrieb oder EUR 34 pro Hektar Ackerland. Die kommunalen Systeme stellen eine wertvolle Ergänzung zu den landwirtschaftlichen Umweltschutzmaβnahmen der EU dar. Eine Anhebung des nationalen Systems um EUR 1 steigert die kommunale Entschädigung um EUR 0.20. Das nationale System scheint den Landwirten keinen ausreichenden Anreiz geboten zu haben, die landwirtschaftlichen Umweltleistungen zu erbringen, da nationale Programme gemeindespezifischen Bedürfnissen nicht Rechnung tragen können.

Kasten 2.11. **Umweltschutz in der Landwirtschaft und private Finanzierung der Landschaftspflege: das Beispiel Österreich**
(Fortsetzung)

Finanzierung der Kulturlandschaftspflege in Weissensee durch den Agrotourismus

Die Gemeinde Weissensee liegt in den Kärntner Alpen und gehört zu den österreichischen Fremdenverkehrsorten, in denen die Landwirtschaft am stärksten mit dem Tourismus verflochten ist. Da die Kulturlandschaft eine wichtige Voraussetzung für die Produktion der touristischen Leistungen ist, wurde ein Landschaftsschutzprogramm erstellt und eine privatrechtliche Arbeitsgemeinschaft (ARGE) gegründet. Die ARGE setzte umfassende Produktions- und Landschaftsschutzrichtlinien fest, die von den Landwirten befolgt werden müssen, wenn sie für ihre kulturlandschaftsschützenden Leistungen bezahlt werden wollen. Mit einer Reihe von Kriterien werden die objektiven Anbauschwierigkeiten des Betriebs bestimmt und in ein Punktesystem umgewandelt. Die dem einzelnen Landwirt zustehende Entschädigung wird berechnet, indem die bebauten Hektar Land mit den Punkten multipliziert werden. Um Anspruch auf Zahlungen zu haben, muss der Landwirt des Weiteren bestimmte Regeln hinsichtlich Viehdichte, Verbot chemischer Düngemittel, etc. beachten. Alle 26 Landwirte der Gemeinde Weissensee nahmen am Programm teil. Sie erhielten im Durchschnitt EUR 1 677. Das Landschaftsschutzprogramm wird über Zahlungen der Urlauber finanziert, die in diesem Gebiet übernachten. Rund 5% der Kurtaxe geht direkt an die ARGE zur Entschädigung der Pflege der Kulturlandschaft. 2001 belief sich der Betrag auf EUR 25 500. Die ARGE erhielt zusätzliche Mittel in Höhe von EUR 18 100 aus dem Gemeindehaushalt.

Quelle: OECD (2008), *OECD Rural Policy Reviews: Netherlands*, OECD Publishing, Paris.

Kasten 2.12. **Überblick über die schweizerische Agglomerationspolitik**

Die Schweiz führte die Agglomerationspolitik Ende 2001 ein. Als Grundlage diente der neue Artikel 50 der Bundesverfassung, der den Bund dazu zwingt, bei seinem Handeln Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete zu nehmen. Ziel der Agglomerationspolitik ist die Erhaltung der wirtschaftlichen Attraktivität und der hohen Lebensqualität, die polyzentrische Stadt- und Agglomerationsentwicklung sowie die Siedlungsentwicklung nach innen und die Strukturierung der städtischen Gebiete. Es gibt 50 statistisch definierte Agglomerationen, die in groβe (mehr als 1 Million Einwohner), mittlere und kleine Agglomeration (20 000 Einwohner) gegliedert werden.

Die Agglomerationspolitik verfügt über einen Haushalt von CHF 11 Millionen und setzt drei Planungsinstrumente ein.

Erstens setzt jede Agglomeration ihren räumlichen Perimeter fest (der nicht mit der statistischen Agglomerationsdefinition übereinstimmen muss) und konzipiert ein **Agglomerationsprogramm**. Dieses relativ neue Instrument soll die Zusammenarbeit und Koordination zwischen Kantonen, Städten und Gemeinden erleichtern. Die Teilnehmer bestimmen gemeinsam die Herausforderungen, setzen Prioritäten und lösen die Probleme zwischen den administrativen Einheiten. Zur Förderung dieses Instruments übernimmt der Bund einen Teil der Kosten des Agglomerationsverkehrs. Die Mitfinanzierung ist allerdings an inhaltliche Mindestanforderungen im Bereich Siedlung, Verkehr und Umwelt gebunden. Bund und Trägerschaft der Agglomeration schlieβen Leistungsvereinbarungen ab, welche die Beitragszahlung durch den Bund sowie die Realisierung bzw. Umsetzung der Projekte und Maβnahmen durch die Agglomerationsträgerschaft für die betreffende Periode sicherstellen. Der Bund übernimmt 30 bis 50% der Gesamtkosten auf der Basis einer Bewertung des Agglomerationsprogramms.

Zweitens kommen die Agglomerationen in den Nutzen des **Infrastrukturfonds** (insgesamt CHF 20.8 Milliarden über 20 Jahre, inkl. CHF 6 Milliarden für Agglomerationsverkehrsprojekte). Die Finanzierung über diesen Fonds setzt ein Agglomerationsprogramm voraus. Bislang wurden hauptsächlich Verkehrsvorhaben gefördert (z.B. die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, dringende Agglomerationsverkehrsprojekte und Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen). Ab 2011 sollen die Engpassbeseitigung beim bestehenden Nationalstrassennetz und Infrastrukturen für den öffentlichen und privaten Agglomerationsverkehr im Mittelpunkt stehen.

Kasten 2.12. **Überblick über die schweizerische Agglomerationspolitik** *(Fortsetzung)*

Das dritte Planungsinstrument ist ein Fonds zur Unterstützung der **Modellvorhaben**. Der Bund trägt drei bis sechs Jahre lang jährlich bis zu CHF 500 000 zu innovativen Projekten bei. Seit 2002 wurden mehr als fünfzig Vorhaben geförert. Die meisten fokussieren auf Zusammenarbeit in Agglomerationen, Städtenetzen und Metropolitanräumen. In einigen Fällen konzipierten die Akteure im Rahmen der Modellvorhaben Agglomerationsprogramme, um Zugang zum Infrastrukturfonds zu erhalten. Das entspricht dem Fazit des OECD-Berichts 2002, demzufolge „die Hauptprobleme der Agglomerationspolitik des Bundes eher institutioneller als finanzieller Art sind. Sie betreffen hauptsächlich eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Städten über Partnerschaften mit dem Ziel im gesamten Metropolitanraum öffentliche Dienste zu erbringen".

Quellen: Tobler, G. (2004), „Agglomeration Policy in Switzerland", in *Spatial Planning in Switzerland*, Bericht des 40. Weltkongresses der ISoCaRP – International Society of City and Regional Planners in Geneva; Tobler, G. (2009), „Federal Agglomeration Policy", Präsentation für die OECD-Mission, November 2009; SECO (2009), „Etude de monitorage OCDE 2010, Nouvelle politique régionale : Rapport general", Mai 2009; OECD (2002), *OECD Territorial Reviews: Switzerland*, OECD Publishing, Paris, S. 144; OECD-Befragung, 2009.

Kasten 2.13. **Agglomerationsprogramme**

Die Kantone und Agglomerationen sind in der Bestimmung der Inhalte des Agglomerationsprogramms grundsätzlich frei. Die Programme können sich auf alles beziehen, von Siedlung und Verkehr bis hin zu politischen Fragen wie Eingliederung von Ausländern, Bildung, Gesundheit, Jugend, Kultur, Sicherheit, soziale Anliegen, Sport, Tourismus und Standortpromotion. Die Agglomerationsprogramme der ersten Generation fokussieren jedoch hauptsächlich auf Siedlung und Verkehr fokussiert. Sie stellen die Voraussetzung für die Mitfinanzierung aus dem Infrastrukturfonds (Hardware, grundlegende Infrastruktur). Auf dieser Grundlage visieren die Projekt im Rahmen der Regionalpolitik die Stärkung des regionalen Wirtschaftspotenzials (Software, zwischen Unternehmen, vorwettbewerblich) an und fördern die Mehrwertschöpfung.

Kasten 2.13. **Agglomerationsprogramme** *(Fortsetzung)*

Im April 2009 veranstalteten das ARE und das SECO eine Tagung mit dem Thema „Erfahrungsaustausch Agglomerationspolitik und Neue Regionalpolitik (NRP): Neue Möglichkeiten für die Raumentwicklung", in deren Rahmen kleine und mittlere Agglomerationen unter Bezugnahme auf vier konkrete Fallbeispiele ihre Erfahrungen mit den beiden sich überschneidenden Politiken beschrieben (SECO & ARE, 2009).

- In Castione-Bellinzona wird die Wirtschaftstätigkeit über interdisziplinäre Ansätze (Standortförderung) entwickelt. Die Raumplanung (Richtplan und Bebauungsplan) schafft die räumlichen Voraussetzungen, die Agglomerationsprogramm ermöglicht die Planung und Finanzierung der Infrastruktur durch den Infrastrukturfonds, und die Regionalpolitik trägt zur Wettbewerbsfähigkeit des Entwicklungspols und seines funktionalen Raums bei (Zusammenarbeit zwischen Zentrum und Randregionen).

- Im Kanton Luzern ergänzen sich das Agglomerationsprogramm und die NRP bei der Stadt-Land-Entwicklung. Der ländliche Raum profitiert von der höheren Attraktivität der urbanen Zentren und der Entwicklungsausrichtungen (Agglomerationspolitik, Modellvorhaben, etc.), da er von der Stadt neue Impulse erhält (im Rahmen der NRP, Tourismusförderung, etc.).

- Im Kanton St. Gallen laufen fünf Landes- bzw. Kantonsgrenzen überschreitende Agglomerationsprogramme, die sich hauptsächlich auf die Regionalpolitik (Kanton) beziehen. Die Trägerschaften der Agglomerations- und Regionalpolitik werden gerade neu organisiert. Die sich überschneidenden Vorhaben betreffen hauptsächlich Arbeitsplätze und integrierte Standortförderung.

- Der Kanton Waadt nimmt an fünf interkantonalen und grenzüberschreitenden Agglomerationsprogrammen teil. Zwei davon (Agglo franco-valdo-genevoise und Lausanne-Morges) gehören nicht in das Wirkungsgebiet der NRP (Yverdon, Vevey-Montreux, Aigle-Monthey). Das Beispiel Yverdon: Die Agglomerationspolitik, die über die Stadt- und Verkehrsplanung die Wettbewerbsfähigkeit von Yverdon (Infrastrukturfonds) garantiert, passt zur NRP, die durch die Ausschöpfung des Potenzials von Industrie, Gewerbe und Hochschulen Yverdon als Wirtschaftszentrum stärkt.

Die Agglomerationspolitik konzentriert sich eher auf die Bereitstellung der Infrastruktur als auf die Schaffung von wirtschaftlichen Synergien zwischen städtischen und ländlichen Räumen. Da mehrere intermediäre Kantone auf traditionelle Sektoren mit niedrigem Innovationsniveau spezialisiert sind, wird hier eine wertvolle Gelegenheit verpasst, die

Produktivität zu steigern. Gegenwärtig gibt es keine Mechanismen zur Förderung der Spillover-Effekte von Hightech-Bereichen, die in den städtischen Gebieten vorwiegen, auf andere Regionen in der Schweiz (vgl. drittes Kapitel).

Die polyzentrische Entwicklung ist ein wichtiges Element bei der Verflechtung der Agglomerationspolitik und der NRP. Das Konzept beruht auf der historischen Besiedlung der Schweiz, die von einem Netz aus kleineren und grösseren Städten überzogen ist, und auf dem schweizerischen Föderalismus. In den 1960ern und 1970ern prägten die Schweizer Raumplaner das Leitbild der dezentralen Konzentration, das auf einem hierarchisch aufgebauten, statischen Ansatz der Raumplanung basiert (wie das ehemalige IHG). Ab 1996 förderte das Prinzip des „Städtenetzes Schweiz“ die dynamische Vernetzung der Städte. Der Plan wurde jedoch nie konkretisiert und verschwand wieder in einer Schublade. Der Polyzentrismus bezeichnet Metropolitanregionen, Agglomerationen, Städtenetze oder räumlich einheitliche Gebiete (z. B. Arc Jurassien), die aus mehreren miteinander verbundenen Zentren bestehen. Es handelt sich nicht darum, polyzentrische Räume durch Verordnungen zu schaffen, sondern die Ausbildung polyzentrischer Strukturen mit konkreten Maβnahmen zu fördern (ARE, 2009):

- Mehrere Modellvorhaben im Bereich der Agglomerationspolitik konzentrierten sich auf die Organisation polyzentrischer Strukturen. Jetzt soll die Finanzierung dieser Modellprojekte gestärkt werden.
- Mehrere Agglomerationsprogramme konzentrierten sich ausdrücklich auf die Schaffung städtischer Netzwerke. Die im Kanton Neuenburg angekündigte Finanzierung von TransRUN ist ein ausgezeichnetes Beispiel für die konkrete Förderung des Polyzentrismus durch den Bund (Kasten 2.14).

Kasten 2.14. ***Réseau urbain neuchâtelois* (RUN)**

Das *Réseau urbain neuchâtelois* (RUN) ist ein 2006 gegründeter Verband aus Akteuren der verschiedenen Ebenen mit dem Ziel, die Entwicklungsstrategie des Kantons Neuenburg umzusetzen. Er umfasst den Kanton Neuenburg und acht Gemeindegruppen (drei Agglomerationen und fünf Regionen). Das RUN wird von einem Exekutivausschuss geleitet und hat seinen Sitz in Chaux-de-Fonds.

Kasten 2.14. ***Réseau urbain neuchâtelois* (RUN)** *(Fortsetzung)*

Die kantonale Entwicklungsstrategie aus dem Jahr 2004 verfolgt breit angelegte Zielsetzungen in mehreren Bereichen, die jeweils von drei etwas enger gefassten Zielen begleitet werden: *i*) Aussenbeziehungen: Promotion des Kantons und seiner Vorzüge im Ausland; *ii*) Wirtschaftsförderung zur Ansiedlung von Unternehmen und Nutzung der Industriebrachen; *iii*) Verkehrsanbindung: Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel; *iv*) städtische Gebiete: Schaffung eines starken Städtenetzes; und *v*) ländliche Räume: Erhaltung und Stärkung der ländlichen Regionen, Anerkennung der wichtigen Verflechtung Stadt/Land.

Die Strategie wird im Rahmen der Raumplanung, der NRP und der Agglomerationspolitik umgesetzt. Das RUN vereint die letzten beiden und ist in dieser Hinsicht einzigartig in der Schweiz. In Bezug auf die NRP ist das Ziel, institutionelle Reformen in Gang zu setzen, Neuenburg als mikro-technischen Pol zu stärken, das Energiepotenzial vor Ort auszubauen, die Landwirtschaft zu diversifizieren und den Kanton als Urlaubsziel zu bewerben. Der Bund stellte Finanzhilfen in Höhe von CHF 3.5 Millionen und Darlehen in Höhe von CHF 14 Millionen bereit, zu denen der Kanton Neuenburg einen Beitrag von CHF 14 Millionen leistete. Die agglomerationspolitischen Maβnahmen konzentrieren sich auf Locle, Chaux-de-Fonds und Neuenburg, die Kommunen des Littoral sowie die französischen Gemeinden Villers-le-Lac und Morteau. Sie umfassen eine Reihe von Vorhaben in Bereichen wie Kultur und Infrastruktur. Ein hervorstechendes Projekt ist die Entwicklung eines Verkehrsnetzes namens TransRUN, das die drei Städte und die umliegenden Gemeinden miteinander verbindet. Der Beitrag des Bundes zu den Investitionen der Agglomeration beträgt 35% (CHF 126 Millionen, davon CHF 96 Millionen für TransRUN).

Die kantonale Entwicklungsstrategie wird mithilfe des kantonalen Richtplans und Leistungsvereinbarungen zwischen den einzelnen RUN-Akteuren umgesetzt. Die Agglomerations- oder regionale Entwicklungsvereinbarung bildet die Grundlage der Zusammenarbeit der acht Gemeindegruppen, Kanton und Bund. Die acht Leistungsvereinbarungen beschreiben die Projektvorgaben und die unbefristete Zusammenarbeit der Parteien (z.B. Kanton und Kommunen). Sie bestimmen die Vorgehensweisen, Richtlinien zur Umsetzung, Finanzierungsmechanismen und Evaluationspflichten. Die Ausarbeitung der acht Vereinbarungen erforderte lange Verhandlungen, in denen die Anliegen der einzelnen Akteure hinsichtlich Entwicklung und Autonomie behandelt werden mussten. Die Autonomie ist ein wichtiges Anliegen der Gemeinden, besonders kleinerer, welche oft meinen, dass die Prioritäten des Kantons nicht mir ihren eigenen übereinstimmen.

Quellen: RUN (n.d.), „Organisation“, „Acteurs“, (Website) *www.lerun.ch*; République et canton de Neuchâtel (2004), „Conception Directrice Cantonale de l'Aménagement du Territoire“; OECD questionnaire (2009) ; OECD-Fragen für die Schweizer Team (2010).

- Das Konzept des Polyzentrismus wird auch dadurch verstärkt, dass dem Infrastrukturfondsgesetz nach Beiträge nur ausgerichtet werden können, wenn die geplanten Infrastrukturen mit der Siedlungsentwicklung gemäss kantonalen Richtplänen abgestimmt sind. In einer polyzentrischen Struktur werden die Zentren und nicht die umliegenden Gebiete gefördert.

Eine verbesserte Koordination oder eine eventuelle Verschmelzung der Agglomerationspolitik und der NRP könnte auf der Grundlage einer engen Zusammenarbeit zwischen Bund, Kanton und Gemeinde erwogen werden. Die 2001 gegründete Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), ist eine Kooperationsplattform für Bund, Kantone und Gemeinden. Sie soll die Konzeption einer gemeinsamen Agglomerationspolitik fördern, den Informationsaustausch erleichtern, die Zusammenarbeit mit Agglomerationen unterstützen und agglomerationsspezifische Probleme behandeln (Tobler, 2009). Die horizontale und vertikale Koordination gehören zu den für die Wettbewerbsfähigkeit wichtigen Themen. 2004 und 2006 veröffentlichte die TAK zwei Berichte über die Kooperation.[16] Im OECD-Bericht aus dem Jahr 2002 wird die TAK als Beispiel für erfolgreiche vertikale Koordination angeführt. Die NRP profitiert jedoch nicht von einer tripartiten Konferenz. Der Ausschluss der wohlhabenden (urbanen) Kantone und Metropolitanräumen aus der NRP bedeutet, dass die Einrichtung eines ähnlichen Gremiums für ländliche Gebiete zu einem Wettbewerb zwischen den beiden Strukturen führen würde. Stattdessen könnte eine tripartite Raumkonferenz gegründet werden, die sowohl ländliche als auch städtische Regionen umfasst. Auf Bundesebene könnte eine formelle Koordination oder eventuelle Verschmelzung der NRP und der Agglomerationspolitik ins Auge gefasst werden.

NRP und Raumplanung

Die Raumplanung spiegelt die räumliche Zersplitterung der Schweiz wider. Der Verfassung nach gehört die Raumplanung zu den Aufgaben der Kantone. Die Aufgabe des Bundes besteht darin, einen gesetzlichen Rahmen für die Kantone zu schaffen und die Raumpläne der Kantone zu bewilligen. Die Sektoralpolitiken des Bundes müssen auch den Einfluss auf die Raumplanung der Kantone berücksichtigen. Die Kantone verabschieden eigene Raumplanungs- und Baugesetze und einen zehnjährigen kantonalen Richtplan, der die langfristig anzustrebende räumliche Entwicklung im Kanton festhält. Der Richtplan wird vom Bundesrat gebilligt und ist verbindlich. Die Bodennutzungsplanung obliegt dem Kanton, wird jedoch oft an die Gemeinden delegiert. In groβen Kantonen wie Zürich, Aargau, Thurgau und Genf übernehmen diese Aufgabe meistens regionale

Planungsverbände, die auf der Basis des kantonalen Richtplans einen regionalen Plan erstellen. Der Rat für Raumordnung (ROR) ist eine 1997 gegründete ausserparlamentarische Kommission, welche den Bundesrat bzw. die für die Regionalpolitik und Raumplanung zuständigen Verwaltungseinheiten des Bundes (SECO und ARE) in grundsätzlichen Fragen der Raumordnungspolitik berät.

Es ist unklar, inwieweit die kantonale Raumplanung systematisch der kantonalen Wirtschaftsförderung untergeordnet ist. Das Hauptproblem für die NRP ist, dass, der Bund, wenn er seine Aufgaben erfüllt, auch an die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gebunden ist. Aus diesem Grund bleibt er auf allen Ebenen – Planung, Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung – dem Raumplanungsgesetz selbst unterworfen. Diese Anbindung an die Anforderungen der Raumplanung bedeutet des Weiteren, dass der Bund bis auf Ausnahmen an die Kantonsgesetzte und die darauf beruhenden Planungsstudien gebunden ist (Muggli, n.d.). Die kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme müssen also zusammen mit dem zehnjährigen kantonalen Richtplan erwogen werden. Die harten Infrastrukturen im Rahmen der NRP sind daher der kantonalen Raumplanung untergeordnet, während die Förderung weicher Infrastrukturen (Humankapital, Wissenstransfer) von der Raumplanung kaum betroffen ist.

Eine kohärentere territoriale Entwicklung könnte mit der derzeit in Überarbeitung befindlichen Raumordnung Schweiz erzielt werden. Der *OECD Territorialexamen Schweiz* aus dem Jahr 2002 empfahl bereits eine verstärkte horizontale Koordination der kantonalen Raumplanung. Der Raumentwicklungsbericht, den das ARE im März 2005 publizierte, dient als Ausgangslage für das neue Raumkonzept Schweiz. Bund, Kantone und Gemeinden unterzeichneten 2006 eine Vereinbarung zur gemeinsamen Erarbeitung eines Raumkonzepts, in dessen Rahmen erstmals eine einheitliche Vorstellung als Grundlage für eine koordinierte Raumentwicklungspolitik zwischen allen staatlichen Ebenen erarbeitet werden soll. Das Konzept wird 2011 abgeschlossen, ist allerdings nicht verbindlich. Es stellt zwar einen wichtigen Schritt in Richtung Koordination der drei Ebenen dar, ist jedoch nur politischer Natur. Bei schwierigen Fragen können Kantone gegebenenfalls weiterhin ihren eigenen Weg gehen. Zur vollständigen Umsetzung des Konzepts wäre eine verbindliche Lösung nötig. Die Erfahrung der österreichischen Raumplanungskonferenz unterstreicht die Bedeutung einer verbindlichen Zusammenarbeit zwischen Sektoren und Staatsebenen in der Raumplanung und der Regionalpolitik zur erfolgreichen Bewältigung künftiger strategischer Herausforderungen (Kasten 2.16).

Kasten 2.15. **Raumkonzept Schweiz**

Überblick

Das Raumkonzept Schweiz baut auf einer polyzentrischen, solidarischen und auf lange Sicht nachhaltigen Raumentwicklung in der Schweiz auf. Es basiert auf einem strukturierten Netz aus Städten, die von Metropolitanräumen über Agglomerationen und Städten zu ländlichen Zentren reichen. Das Netz soll den Regionen und Städten ermöglichen, das Problem der Kleinräumigkeit zu überwinden und Funktionalräume zu entwickeln, in denen die städtische und ländliche Entwicklung harmonisch aufeinander abgestimmt ist. Die Umsetzung dieses Projekts setzt auf allen Staatsebenen eine enge Zusammenarbeit zwischen den Sektoren und Regionen voraus.

Fokus auf Funktionalräumen

Die Metropolitanräume Zürich, Basel, Genfersee und Bern sollen als in das europäische Netz eingebettete Städte, Standorte für internationale Entscheidungsträger, Forschungszentren und kulturelle Drehscheiben die Wirtschaft in der Schweiz antreiben.

Gleichzeitig hat jede Agglomeration und jedes ländliche Zentrum ein eigenes Profil, das sich von den anderen abhebt und sie gleichzeitig ergänzt. Agglomerationen werden eine wichtige ökonomische, kulturelle und soziale Funktion haben und als Zentren die umliegenden Räume mit Dienstleistungen und Waren versorgen. Ländliche Zentren werden als Versorgungsplattformen für die ruralen Gebiete ebenfalls eine Schlüsselrolle spielen. Die wirtschaftliche Stärke der ländlichen Zentren sollte auch in weniger dicht besiedelten und strukturschwächeren Räumen einen hohen Lebensstandard gewährleisten, während die Randgebiete ihre unberührte Naturlandschaften als Naherholungsgebiete bereitstellen.

Die Tourismuszentren in den Alpen werden entweder allein bleiben oder zu einer Wintersportregion vernetzt. Mit ihrer spezifischen Wirtschaftstruktur und touristischen Anziehungskraft erfüllen sie wichtige zentrale Aufgaben in den dünn besiedelten Alpen.

Kasten 2.16. **Raumplanung als Koordinationsmechanismus mit der Regionalpolitik in Österreich**

In Österreich sind Regionalpolitik und Raumplanung Sache des Bund, der Länder und der Gemeinden. Da die österreichische Bundesverfassung keine formellen Koordinationsverfahren vorsieht, entwickelte das Bundeskanzleramt informelle Mechanismen. Es ging davon aus, dass Kooperation nicht allein stattfindet, zumindest nicht in ausreichendem Maβe, und dass zur Verwaltung der Kooperation Menschen und Gremien nötig sind, die sich mit potenziellen Partnerschaften befassen, Kooperationspartner zusammenbringen, innovative Ideen einbringen und kooperative Vorhaben beratend begleiten.

Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) wurde auf Initiative des Bundeskanzleramtes und der Länder 1971 gegründet und ist ein permanentes Organ von Bund, Ländern und Gemeinden. Sie dient der Kooperation der genannten Gebietskörperschaften in Fragen der Raumordnung und Raumplanung sowie der Regionalpolitik. Heute funktioniert die ÖROK als zentrale Schnittstelle für die Regionalpolitik und den EU-Strukturfonds. Sowohl die Konzeption als auch die strategische Begleitung des Nationalen Strategischen Rahmenplans werden von der ÖROK wahrgenommen.

Das politische Beschlussorgan der ÖROK steht unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und umfasst alle BundesministerInnen und Landeshauptleute, die Präsidenten des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes sowie mit beratender Stimme auch jene der Wirtschafts- und Sozialpartner. Beschlüsse der Raumordnungskonferenz sind einstimmig zu fassen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient sich die ÖROK auf Verwaltungsebene einer Stellvertreterkommission sowie verschiedener Ausschüsse und Arbeitsgruppen, die sich aus Vertretern der Gebietskörperschaften und der Wirtschafts- und Sozialpartner zusammensetzen. Zu den Hauptaufgaben der ÖROK gehört die Veröffentlichung des österreichischen Raumplanungskonzepts, das alle zehn Jahre überarbeitet wird.

Die „Raumszenarien 2030“ wurde 2009 vorgestellt und sind das Ergebnis intensiver Zukunftsforschung eines externen Expertenteams unter der Leitung der ÖROK-Arbeitsgemeinschaft. Sie identifizierten Trends, Herausforderungen und strategische Gelegenheiten und entwickelten einige Raumplanungsszenarien mit dem Zeithorizont 2030. Das Projekt soll das Augenmerk auf künftige regionale Herausforderungen und nötige Maβnahmen lenken und der ÖROK als Grundlage für ein neues österreichisches Raumplanungskonzept und den Ländern, Städten und Gemeinden als Basis für die Sektoral- und Raumentwicklung dienen.

Kasten 2.16. **Raumplanung als Koordinationsmechanismus mit der Regionalpolitik in Österreich** *(Fortsetzung)*

Gleichzeitig experimentierten das Bundeskanzleramt und die Länder mit unterschiedlichen Ansätzen zu Projektentwicklung, Beratung und Vernetzung auf regionalen und kommunalen Ebenen. Seit Österreichs Eintritt in die EU im Jahr 1995 wurden in den meisten Regionen, die im Rahmen des EU-Strukturfonds gefördert werden können, Regionalmanagementprozesse eingerichtet. Ziel ist es, die Zusammenarbeit bei der Konzeption und Umsetzung der Regionalstrategien zu verbessern. Das Regionalmanagement erfolgt im Rahmen der regionalen Entwicklungsvereine, denen in erster Linie Gemeinden angehören. Die meisten Mittel kommen von den Ländern und werden in manchen Fällen vom EU-Strukturfonds kofinanziert. Die regionalen Verwaltungseinheiten sind sektorenübergreifend und kooperieren z.B. mit LEADER-Aktionsgruppen und territorialen Beschäftigungspakten. Der Verein zur Weiterentwicklung und Unterstützung des Regionalmanagement (RM Austria) besteht seit 2001. Er unterstützt den Erfahrungsaustausch zwischen den 25 Regionalmanagementeinheiten, bildet die RM-Betreuer aus und entwickelt den sektorenübergreifenden Beratungsansatz weiter.

Quelle: OECD (2010), *OECD Territorial Reviews: Sweden*, OECD Publishing, Paris.

2.2.4. Strategische Management- und Evaluationskompetenzen aufbauen

Die vollständige Umsetzung der NRP erfordert einen verbesserten regionalpolitischen Ansatz, wirksamere Evaluations- und Monitoring-Systeme sowie effektivere Anreize für den Kompetenzausbau.

Noch nicht ausgereifter strategischer Ansatz

Die NRP trägt zu einem strategischen und systemischen Ansatz zur Regionalpolitik bei. Dieser Ansatz könnte jedoch vertieft werden. Die Abstimmung der Prioritäten der nationalen und regionalen Strategien ist wichtig, wenn die verschiedenen regionalpolitischen Instrumentarien auf einen Nenner gebracht werden sollen. Gegenwärtig scheinen die Kantone ihre Entwicklungsstrategie zu konzipieren, indem sie die Themen auflisten (z.B. Innovation, nachhaltige Entwicklung) auflisten, die einerseits von der NRP und andererseits von der Agglomerationspolitik gefördert werden, und sie dann in einem räumlichen Masterplan verbinden. Die Ziele werden auf Programmebene festgesetzt, aber nicht hinsichtlich wirtschaftlicher oder politischer Ziele (z. B. Pro-Kopf-BIP, Wirtschaftswachstum, Beschäftigung,

Bildung, CO_2-Emission). Die Bemühungen konzentrieren sich auf die Vermeidung von Konflikten zwischen den Prioritäten der einzelnen Politiken (Raumplanung, regionale Agglomerationen), führten jedoch noch nicht zu einer territorialen Entwicklungsstrategie, in der alle diese Elemente gemeinsame Ziele unterstützen. Ferner beteiligen sich wenige Akteure aus dem Privatsektor an den Projekten. So kann die Umsetzung des Ziels, das regionale Wachstum und die Produktionskapazität zu steigern, nicht wirksam gefördert werden.

Auf kurze oder mittlere Sicht ist eine bessere Koordination der Sektoren und Kantone notwendig, da die Instrumente wohl kaum in eine Rahmenpolitik eingebunden werden können. Die Straffung und der effizientere Einsatz der bereits bestehenden Koordinationssysteme sind der Konzeption neuer Mechanismen vorzuziehen. Die Ziele der einzelnen Koordinationsplattformen und die Verteilung deren Aufgaben sind nicht immer klar. Nicht alle haben die für die Ausarbeitung eines strategischen Ansatzes nötige Kompetenz. Diese Kompetenz muss also noch ausgebaut werden. Weitere Vorteile der strategischen Dimension der Politik umfassen: geringeres Risiko, dass die Regionalpolitik unter dem Druck der Regionen mit einem niedrigeren Entwicklungspotenzial wieder zu einer Kompensationspolitik wird, Unterstreichung der starken zugrundeliegenden Logik und damit Legitimierung einer Politik, deren Effizienz immer wieder in Frage gestellt wird, und einfachere Harmonisierung der gegenwärtig sehr unterschiedlichen Modalitäten zur Umsetzung der Regionalpolitik in den Kantonen.

Stärkung von Evaluation und Monitoring

Informationslücken zwischen den Staatsebenen sind unvermeidbar, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung einer komplexen, multisektoralen regionalen Wirtschaftsförderungspolitik. Die Akteure, das Wissen, die Ressourcen, die Behörden und die Mechanismen zur Förderung und Aufrechterhaltung endogenen Wachstums sind auf allen Staatsebenen zu finden, da die Regionalentwicklung eine gemeinsame Aufgabe ist. In Vereinbarungen zwischen mehreren Staatsebenen hängt die Rolle der Indikatoren und Anreize von den Merkmalen der vertraglichen Übereinkunft zwischen den Parteien ab. In der Schweiz, wo Verträge eher beziehungsgebunden sind (die Parteien verpflichten sich im Nachhinein zur Kooperation), werden Indikatoren durch gemeinsame Referenzen, gemeinsame Ziele und gemeinsame Lernprozesse zum Kooperationsaufbau beitragen (OECD, 2010).

Das Programm-Monitoring ist mit den Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen verbunden. In jeder Programmvereinbarung werden die in der Laufzeit der Vereinbarung (vier Jahre) zu realisierenden Ziele festgeschrieben. Die Ziele werden laufend auf der Basis von Indikatoren des Kantons, die in der Programmvereinbarung einfliessen, gemessen. Da die Kantone nur den Prozentsatz der Förderung erhalten, zu dem das Ziel umgesetzt wurde, gibt es auch einen finanziellen Anreiz. Das bedeutet, dass in manchen Fällen die Kantone Mittel zurückzahlen müssen, wenn sie das Ziel nicht umgesetzt haben. Es könnte sehr schwierig sein, diese Regel, die noch nie auf die Probe gestellt wurde, in der Praxis anzuwenden.

Vm Bund vorgeschriebene Indikatoren würden als Beschneidung der kantonalen Autonomie gelten, denn Kantone dürfen ihre Strategie zur Umsetzung der regionalpolitischen Ziele selbst konzipieren und umsetzen. Der Bund schreibt also nicht vor, welche Indikatoren die Kantone einsetzen sollen. Die Kantone können selbstständig bestimmen, was und wie oft sie messen wollen.[17] Obwohl Kantone oft dieselben Indikatoren verfolgen, gibt es keine offizielle Definition der Indikatoren. Aus diesem Grund unterscheiden sich die Ansätze der Kantone beträchtlich. Einige benutzen Indikatoren mit Zielen (Wallis), andere nicht. Vierzehn Kantone verwenden das CHMOS-System zur Erfassung der Programmdaten.[18] CHMOS, das von SECO und 15 Kantonen gemeinsam finanziert wird, beruht auf dem österreichischen ATMOS-System. Es dient als kantonales Programmmanagement-Instrument und als Tool für die Jahresberichte der Kantone an den Bund, die Zwischenbilanz 2011 und die Endbilanz 2015 (für die Kantone, die das System einsetzen) (OECD questionnaire, 2009). Es umfasst Beschreibungen, administrative Daten und Indikatorensets für das Monitoring. Die Datenqualität scheint von den Kantonen abzuhängen. Abgesehen von den Berichten an den Bund ist nicht klar, welche Kantone welche Indikatoren verfolgen, und wie sie die so gesammelten Daten einsetzen.

Berichterstattung und Evaluation müssen weiter verbessert werden. Die Kantone müssen dem SECO einen Jahresbericht schicken, in dem sie den Fortschritt der Programmvereinbarung beschreiben. Der Jahresbericht wird von einem Gespräch begleitet, beide zusammen bilden die Grundlage für die Bereitstellung der Mittel.[19] Ferner müssen der Verfassung nach alle Politiken auf ihre Wirksamkeit überprüft werden (OECD, 2010). Eine Zwischenbilanz ist am Ende der ersten vier Jahre zu erstellen (der Laufzeit der Programmvereinbarung), um zu evaluieren, ob die Kantone auf dem richtigen Weg sind und die Programme im Geist der NRP umsetzen. Zu den erwogenen Instrumenten zählen eine SWOT-Analyse und ein Fragebogen, den die Kantone neben dem Fragebogen ausfüllen müssen. Nach Abschluss

des achtjährigen Programmzyklus findet eine endgültige Evaluation statt. Es steht noch nicht fest, wie die Ergebnisse dieser Endbilanz verwendet werden sollen.

Der Einsatz eines Management-Cockpits sollte das jährliche Programm-Monitoring und die periodische Evaluation vereinfachen. Ein Management-Cockpit bezieht sich in der Regel auf die organisierte Präsentation von Schlüsselindikatoren, mit deren Hilfe die Manager den Fortschritt der Umsetzung der Ziele und Vorgaben bewerten können. Beim SECO wird es als internes Steuerinstrument für die regionalpolitische Sektion eingesetzt und bündelt die Daten hinsichtlich Coaching, Monitoring, Berichterstattung, Kontrolle und Evaluation. Es basiert hauptsächlich auf qualitativen Daten, die das SECO bei den NRP-Trägern sammelt und, wenn vorhanden, auf quantitativen Indikatoren. Das Management-Cockpit dient als Plattform für strukturierte Debatten: *i*) Analyse der NRP-Umsetzung und der Realisierungsquote der NRP-Ziele; *ii*) Reflexion und Lernprozesse für das SECO-Team zur Gewährleistung von besserer Begleitung und wirksamerem Monitoring der NRP; und *iii*) Förderung der Kohärenz der Maβnahmen der einzelnen NRP-Akteure. Das Cockpit ist also ein Frühwarnsystem, das eventuelle Abweichungen von den erwarteten Ergebnissen rechtzeitig erkennt.

Evaluation und Monitoring scheinen hauptsächlich auf der Projekt- und Programmebene, weniger systematisch auf der Ebene der Politik als Ganzes eingesetzt zu werden. Auf der Ebene des Bundes bestehen Sorgen hinsichtlich der makroökonomischen Auswirkungen der Politik, die auf niedrigeren Ebenen kaum oder gar keine Beachtung finden. Ziel ist es, die Informationslücke des Bundes in Bezug auf die Wirtschaft in den NRP-Zielgebieten zu schlieβen. Den Kern des Monitorings bilden zehn Wirtschaftsentwicklungs-Indikatoren, die von suprakantonalen Regionen, Kantonen und MS-Regionen präsentiert werden.[20] Die zehn Indikatoren wurden aufgrund der Tatsache ausgewählt, dass sie endgültige Auswirkungen (gegenüber Ergebnissen und Outputs) darstellen, und dass die Daten auf Gemeindeebene erhältlich sind.[21] Die Jahreskonferenz 2010 für Ausrichtung 3 wird sich damit befassen, wie die Kantone diese Daten zur Konzeption eines zweiten Vierjahresprogramms einsetzen können, das den Bedürfnissen der Regionen besser entspricht. Wenn die Kantone und ihre Regionen funktionale Wirtschaftsräume besser erfassen, die Verflechtungen verstehen und Interventionen konzipieren sollen, die über die Kantonsgrenzen hinausgehen, müssen diese Kompetenzen ausgebaut werden.

Die Schweiz könnte auf der Erfahrung der EU hinsichtlich der Evaluationspartnerschaften aufbauen. Die makroökonomische Auswirkung der Kohäsionspolitik wird partnerschaftlich evaluiert. Die Mitgliedstaaten

sind für die Evaluation *ex ante* und die Europäische Kommission für die Evaluation *ex post* zuständig. Die Europäische Kommission tritt dafür ein, dass Monitoring und Evaluation bereits im Vorfeld der Programmkonzeption berücksichtigt werden. So rücken die Ergebnisse der Politik stärker in den Vordergrund. Politische Entscheidungen, die auf Fakten beruhen, können maβgeblich die Wirkung der Kohäsionspolitik maβgeblich verbessern. Das erfordert eine starke Monitoring- und Evaluationskultur und die Bereitschaft, in Partnerschaften zu lernen.

Effektivere Anreize für Kompetenzausbau

Die effektive Umsetzung der NRP auf subnationaler Ebene erfordert viele Fertigkeiten und umfassendes Wissen. Die direkte technische Unterstützung durch den Bund in Antwort auf Jahresberichte oder über technische Kontakte ist begrenzt. Regiosuisse, die nationale Netzwerkstelle für Regionalentwicklung besteht aus drei Privatunternehmen, wurde 2008 gegründet und ist mit der Umsetzung der Ausrichtung 3 beauftragt. Regiosuisse stellt praxisbezogene Aus- und Weiterbildungslehrgänge für Mitarbeitende im Regionalmanagement bereit, sammelt praxisrelevantes Wissen, entwickelt es in Zusammenarbeit mit den im Bereich tätigen Personen weiter, macht es einem breiteren Publikum zugänglich und vernetzt die Hauptakteure der Regionalpolitik. Zu Angebot und Services der Netzwerkstelle zählen ein Webportal, eine Telefon-Hotline, Regionalmanagement-Kurse, Wissensgemeinschaften, Medieninformation und ein Forschungsnetz zur Stärkung der Beziehungen zwischen Forschung und Praxis. Die meisten Kantone nehmen an Regiosuisse teil, obwohl sie es nicht müssen. Die Umsetzung der NRP ist nicht in allen Kantonen gleich. Bei den im November 2008 geschlossenen Programmvereinbarungen haben einige bereits den Groβteil ihrer Fördermittel ausgegeben, während andere eben erst mit der Umsetzung beginnen. Einige Kantone hatten Schwierigkeiten, ihr NRP-Programm zu konzipieren und umzusetzen. Andere brauchten mehr Zeit als erwartet, um neue Gesetze zu verabschieden. Wieder andere mussten auf die Gewährung der kantonalen Kredite warten, wurden mit Fragen zur Kosten-Nutzen-Analyse konfrontiert, mussten veraltete regionale Strukturen ersetzen und gleichzeitig innovative Projekte starten oder hatten nicht die nötigen Kompetenzen, um Entscheidungen hinsichtlich des Einsatzes des NRP-Instrumentariums zu treffen.

Die Kompetenzen zur Umsetzung der NRP sollten auf allen Staatsebenen ausgebaut werden, damit die regionale Wirtschaftsförderung als wahrhafte Partnerschaft und nicht als gemeinsame Aufgabe im technischen Sinn aufgefasst wird. Erstens sollten die Evaluationskriterien des Bundes klar dargestellt und veröffentlicht werden, bevor die Kantone

ihre Umsetzungsprogramme vorlegen. Zweitens sollte es allen Akteuren klar sein, dass die Programmvereinbarungen die Übereinstimmung der Verantwortung der Teilnehmer an subnationalen Programmen mit der NRP-Logik sicherstellen und als Lern-Tool für die Verbreitung der besten Verfahren dienen. Drittens sollte das Monitoring-System nicht nur bestimmen, ob die Programmumsetzung den NRP-Grundsätzen entspricht, sondern auch, wo es an Kompetenzen zur Umsetzung mangelt, z.B. mithilfe eines Kompetenzindikators, der die Kernindikatoren ergänzt. Viertens könnten die Fortbildungsmaβnahmen von Regiosuisse auf der Basis einer Bedarfsanalyse weiter ausgebaut werden. Die Berücksichtigung internationaler und interkantonaler Erfahrungen sollte über Fallbeispiele, Partnerschaften, Besichtigungen und die kontinuierliche Teilnahme an internationalen Netzwerken wie INTERACT und ESPON, an denen SECO und ARE teilnehmen.

2.3. Fazit

Die Kohärenz könnte durch eine verbesserte formelle Koordination der NRP und der Agglomerationspolitik sowie der NRP und der Landwirtschaftspolitik (mit dem Ziel, letztere im breiteren Rahmen der ländlichen Politik zu positionieren) untermauert werden. Die Unterstützung des Bundes der kantonalen Wirtschaftsförderungsstrategien, die den Rahmen für die integrierte Wirtschaftsentwicklung der ländlichen und städtischen Regionen über die Raumplanung hinaus bildet, könnte wertvoll sein. So könnte auch die Raumplanung der Wirtschaftsentwicklung dienen statt umgekehrt. Die Auswirkung von Steuererleichterungen sollte evaluiert werden, um zu bestimmen, ob sie wirklich Unternehmen anziehen oder ob sie nur Unternehmen belohnen, die sich ohnehin an diesem Standort niedergelassen hätten.

Verstärkte Anreize für interkantonale Koordination würden die Identifikation und die Intervention in suprakantonalen Funktionalräumen erleichtern. Gegenwärtig übernimmt ein einziger Kanton die Verantwortung für interkantonale Initiativen. Die Bereitstellung von Mitteln hat sich als ungenügender Anreiz erwiesen. Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel und die technische Unterstützung durch den Bund zur Identifikation von Funktionalräumen und zur Konzeption grenzüberschreitender Interventionen könnten stärkere Impulse geben. Ein Mechanismus für die Zuweisung von Mitteln an eine gemeinsame Trägerschaft, eventuell nach dem Muster der Agglomerationsprogramme, könnte erwogen werden. Der Bund könnte als Netzknoten die Erkenntnisse der kantonalen „Politiklabors“ hinsichtlich Koordination der Akteure in Funktionalräumen sammeln und verbreiten. Veröffentlichte Beispiele erfolgreicher Zusammenarbeit im Rahmen der

regionalen Wirtschaftsentwicklung könnten als Beweis dienen, dass regionale Lösungen ein produktiver Ansatz sind und eine Alternative zur Kompetenzabgabe an den Bund darstellen. Der Bund könnte die Evaluation der Strategien zur Wirtschaftsförderung in kantonsübergreifenden Funktionalräumen finanzieren. Diese Informationen könnten über regiosuise und die Kantonskonferenzen verbreitet werden.

Obwohl gegenwärtig im Monitoring keine Sanktionen vorgesehen werden sollten, könnten Anreize mit der Produktion wertvoller Informationen und der Präsentation guter Praktiken (Reputationseffekt) verbunden werden. In der Regionalpolitik gibt es bereits Beispiele für begleitende Indikatorsysteme mit Belohnungen oder Strafen, aber ihre Wirksamkeit konnte nicht klar bewiesen werden (OECD, 2010). Da der Bund bereits Schwierigkeiten hat, Informationen für das Monitoring zu sammeln, könnte die Einführung von Sanktionen die Kantone dazu veranlassen, noch weniger Daten zu liefern. Stattdessen könnten die Indikatorsysteme verfeinert werden, damit der Bund die Kantone und Regionen besser technisch unterstützen kann. Der Bund weiss nicht genau, welche Indikatoren am aussagekräftigsten und daher zu beobachten sind. Die Daten aus der ersten Monitoring-Periode (2008-2011) sollten daher dazu dienen, das Monitoring-System zu verfeinern und die mit den Jahresberichten verbundenen Kernindikatoren zu definieren. Der Bund kann gute Praktiken über Regiosuisse erkennen und belohnen und so auch den Wettkampfgeist der Kantone erwecken.

Anmerkungen

1. Die Beschreibung des räumlichen Wirkungsbereichs der NRP stammt von der Website der Regiosuisse (*www.regiosuisse.ch*), letzter Zugriff Februar 2010.

2. Die Teilnahme der Kantone an der Ausarbeitung des Mehrjahresprogramms beruht auf dem Bundesgesetz über Regionalplanung vom 6. Oktober 2006 (Abschnitt 3, Artikel 14, Absatz 3). Die Zusammenarbeit erfolgte über eine Arbeitsgemeinschaft auf Vertretern des SECO und kantonalen Finanzministern. Ein externer Partner wurde mit der technischen und wissenschaftlichen Unterstützung beauftragt.

3. Solothurn und Zug beschlossen, nicht teilzunehmen, Genf nimmt am INTERREG-Programm teil.

4. Weitere detaillierte Beispiele für institutionelle Mechanismen finden sich in OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy,* OECD Publishing, Paris; und OECD (2009), *Regions Matter*, OECD Publishing, Paris.

5. Sie umfasst die Kantone Aargau, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Zug und Zürich, die Städte Winterthur und Zürich sowie viele Privatunternehmen von Groβbanken bis hin zu Rechtsanwaltskanzleien.

6. Die CDEP-SO ist auch der Partner des SECO bei interkantonalen Wissens- und Technologietransferprojekten für KMU (Alliance und Platinn), in Zusammenarbeit mit KTI, der Förderagentur für Innovation des Bundes. Eine Untergruppe befasst sich mit Regionalpolitik.

7. Gemessen mit einer Dummy-Variable, die das Bestehen einer gemeinsamen Grenze zwischen einem Kantonspaar angibt und der räumlichen Entfernung zwischen den Kantonshauptstädten.

8. Bochsler zufolge ist die räumliche Entfernung (zwischen Hauptstädten) für Gesundheit und Sozialversicherung wichtig, während gemeinsame Grenzen keine Rolle spielen. Der Zugang zu Dienstleistungen in der Nähe des Wohnortes hat groβe Bedeutung. Eine gemeinsame Sprache ist vor

allem dort relevant, wo Sprache eine wichtige Aufgabe zukommt (Bildung, Wissenschaft, Kultur). In den welschen Kantonen scheinen stärkere Beziehungen zu bestehen als in den deutschsprachigen. Weitere Faktoren wie die Grösse der Kantone und politische Differenzen zwischen den Kantonen liefern kaum Erklärungen für interkantonale Zusammenarbeit in Anwesenheit der oben genannten Faktoren. Schließlich gibt es Anzeichen für einen abnehmenden Grenznutzen der interkantonalen Vereinbarungen: Je mehr Vereinbarungen in Kanton abgeschlossen hat, desto weniger versucht er, weitere Vereinbarungen abzuschließen, während isoliertere Kantone wie z.B. der Tessin viel aktiver danach streben sich zu vernetzen.

9. Interkantonale Konkordate werden generell von der kantonalen Exekutive abgeschlossen. Die Kantonsparlamente müssen sie genehmigen, aber sie können die Konkordate nicht so beeinflussen wie die Kantonsgesetze. Einige Konkordate müssen sogar über eine Volksabstimmung angenommen wurden. Wenn die Exekutive zu schnell vorgeht, oder die interkantonale Vereinbarung zu umfassend ist, könnte es schwierig sein, die Zustimmung des Parlaments oder des Volks zu erhalten. Das ist weniger problematisch bei Fragen oder Projekten auf niedrigerer Ebene, die nicht besonders teuer sind, während Konkordate, die kantonale Gesetze aufheben oder viel kosten, eher zu Schwierigkeiten führen.

10. Obwohl die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf Kantonsebene ihrem Wesen nach horizontal ist, schafft die aussenpolitische Dimension auch eine wichtige vertikale Beziehung. Der Bundesverfassung nach müssen die offiziellen Beziehungen zwischen Kantonen und ausländischen Staaten über den Bundesrat laufen, der Vereinbarungen auf Wunsch und im Namen des oder der Kanton(e) aushandelt, unterzeichnet und ratifiziert. Der Kanton ist also Vertragspartner und an die Vereinbarung gebunden. Die grenzüberschreitenden Vereinbarungen der Kantone dürfen sich nur mit Angelegenheiten befassen, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen, und sind den Vereinbarungen des Bundes untergeordnet.

11. Die gemeinsame Beratungskommission für regionale Probleme zwischen dem Kanton Genf und den französischen Departements Ain und Haute-Savoie.

12. Die deutschschweizerische Regierungskommission für grenzüberschreitende Kooperation am Oberrhein.

13. Die für die regionale Förderung zur Verfügung stehenden Beträge sind nicht nur auf nationaler, sondern auch auf kantonaler Ebene sehr niedrig. Im Kanton Bern entfällt gerade 1% des Kantonshaushalts auf die Regionalpolitik.

14. Das entspricht auch den Zielen der Programmvereinbarungen für den Zeitraum 2008-2011 (Regiosuisse, n.d.*a*).

    - Tourismus (27.3%): Konzentration auf Entwicklung touristischer Produkte und Dienstleistungen sowie auf Auf- und Ausbau touristischer Kooperationen.
    - Industrie und Gewerbe (24.6%): Schwergewicht auf Wissenstransfer bzw. Wissensmanagement sowie auf Auf- und Ausbau von Kooperationen.
    - Regionalmanagement/Kooperationen (19.8%): Stärkung der Kooperationen unter Gemeinden, Regionen und Kantonen sowie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.
    - Standortentwicklung und -aufwertung (13.6%).
    - Agrarwirtschaft (7.7%).
    - Inwertsetzung natürlicher Ressourcen (6.8%).
    - Bildung und Gesundheit (1.7%).

15. Es gibt eine gewisse administrative Koordination zwischen der Agglomerationspolitik und der NRP, da zwei Mitarbeitende des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vertreten sind (Tobler, 2009).

16. Für weitere Informationen siehe: Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), „Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen“, Bericht der tripartiten technischen Arbeitsgruppe vom 29. Mai 2006, und „Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration“, Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz vom 24. Juni 2004 und Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe vom 1. März 2004, unter *www.tak-cta.ch/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=82*.

17. Der gegenwärtige Ansatz des Bundes beruht auf der Annahme, dass ein sehr strenges Monitoring-System die Kantone hindern würde, eigene Ideen zu finden, und so die Innovation in einem Umfeld unterdrücken würde, in dem noch niemand weiss, wie die NRP am besten umgesetzt wird. Das frühere Indikatorsystem war sehr umfassend und generierte viele Informationen, die jedoch bei der Konzeption der Politiken oder der Entscheidungsfindung keine Berücksichtigung fanden

18. Die grössten und die kleinsten Kantone setzen CHMOS aus unterschiedlichen Gründen nicht ein. Die grössten verfügen über die

nötigen Kompetenzen, um die Projekte auch ohne CHMOS zu implementieren. Die kleinsten können sich CHMOS wegen ihres Haushalts und der geringen Anzahl von Projekten nicht leisten.

19. 2008/2009 stellte der Bund die in den Programmvereinbarungen vorgesehenen Mittel zu Verfügung. Nach Erstellung der Jahresberichte 2008 setzten einige Kantone 2009 die beantragen Beträge herab.

20. Die MS-Regionen entsprechen nicht den Regionen, mit denen sich die Regionalmanager befassen, aber sie sind nicht weit davon entfernt.

21. Die zehn Indikatoren sind: Arbeitsplätze/Beschäftigungsentwicklung, neu entstandene Arbeitsplätze, neu gegründete Unternehmen, Pro-Kopf-BIP, Produktivität verschiedener Sektoren und Branchen, Arbeitslosenquote, Bevölkerung (Wachstum und Wanderungssaldo), Bundessteuererträge pro Einwohner (Indikator für Reichtum in den Regionen und von Region zu Region vergleichbar), Entwicklung von Wohnungsbestand, Logiernächte in der Hotellerie, Bettenauslastung in der Hotellerie.

Bibliographie

Bochsler, D. (2008), „A QAP Network Analysis of Intergovernmental Co-operation between Swiss Cantons“, in T. N. Friemel, *Why Context Matters: Applications of Social Network Analysis*, Wiesbaden, S. 143-159.

Bochsler, D. (2009), „Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Cooperate with Each Other“, *Regional and Federal Studies*, Vol. 19, No. 3, S. 349-370.

Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006 (Stand am 1. Januar 2008).

EPRC (2009), „Stellenwert der ‚place-based‘ policy für die Standortförderungspolitik des SECO“, Abschlussbericht an das SECO.

Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten (n.d.), „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Schweiz“, „Rechtsgrundlagen“, „Grenzüberschreitende Regierungskommissionen“, „Organismen und Euroregionen“, letzter Zugriff im Februar 2010, *www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/scoop.html*; *www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/scoop/sccom/scoorg.html#ContentPar_0052.*

Kirchgässner, G. (2007), „Swiss Confederation“, in A. Shah, *A Global Dialogue on Federalism, Volume 4: The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Studies*, McGill Queens University Press, S. 317-343, letzter Zugriff im Februar 2010, *www.forumfed.org/libdocs/Global_Dialogue/Book_4/BK4-en-ch-Kirchgassner.pdf.*

Landolf, U., S. Neidhart, W. Boss (n.d.), „5.3 Recent Tax Reforms Boost Switzerland’s Attractiveness as a Business Location“, Swiss American Chamber of Commerce, letzter Zugriff im Februar 2010, *www.amcham.ch/publications/downloads/2008/corporate_tax_reform.pdf.*

Muggli, R. (n.d.) „Spatial Planning in Switzerland: A Short Introduction“, übersetzt von Margaret Coffey, Association suisse pour l'aménagement national VLP-ASPAN, letzter Zugriff im März 2010, *www.vlp-aspan.ch/files/documents/landusech.pdf*.

OECD (2002), *OECD Territorial Reviews: Switzerland*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2009), „Reforming Fiscal Relations Switzerland: The New Fiscal Equalisation Framework (Draft Note)“, COM/CTPA/ECO/GOV(2009)14, OECD, Paris.

OECD (2010), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Publishing, Paris.

Regiosuisse (n.d.*a*), „Räumlicher Wirkungsbereich der NRP“, letzter Zugriff im Februar 2010, *www.regiosuisse.ch/regionalpolitik/raeumlicher-wirkungsbereich?set_language=de*.

Regiosuisse (n.d.*b*), Kantone setzen Schwerpunkte bei Industrie, Gewerbe und Tourismus, letzter Zugriff Februar 2010, *www.regiosuisse.ch/docs/publikationen-publications-pubblicazioni/kantonale-schwerpunkte-2008-2011.pdf*.

SECO & ARE (2009), „Monitoringbericht 2009, NRP“, Mai 2009.

Tobler, G. (2009), “Federal Agglomeration Policy”, Präsentation für die OECD-Mission, November 2009.

Kapitel 3

Regionale Innovationspolitiken in der Schweiz

Die Neue Regionalpolitik (NRP) soll die Innovation in der gesamten Schweiz fördern. Dieses Kapitel präsentiert eine kritische Analyse der gegenwärtigen Innovationspolitiken des Bundes und der Regionen. Zuerst befasst es sich mit dem Instrumentarium des Bundes und dessen Potenzial, Innovation in den Regionen zu fördern. Dann wird die Innovationsförderung auf Regionsebene bewertet, einschließlich der im Rahmen der NRP unterstützten Initiativen. Der Ostschweiz wird dabei besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Das Kapitel endet mit der Erörterung der Schwierigkeit, Innovationspolitiken in und für Regionen zu konzipieren, und macht Empfehlungen, wie die Politiken und Instrumentarien des Bundes und der Kantone besser aufeinander abgestimmt werden könnten.

Kernbotschaften des dritten Kapitels

- **Die Schweiz gehört zu den führenden Ländern hinsichtlich Wissenschaft, Technologie und Innovation. Nichtsdestotrotz fehlt es der F&E und der Innovation an neuen Impulsen.** In den ländlichen und intermediären Regionen gibt es noch nicht ausgeschöpfte Potenziale in den traditionellen Sektoren. Kleinere Firmen mit niedrigerer Wissensabsorptionsfähigkeit könnten sich in innovativere Unternehmen verwandeln und so zu nachhaltigem Wachstum auf Landesebene und ausgewogener territorialer Entwicklung beitragen. Die Regionalpolitik des Bundes, insbesondere das Instrumentarium der Förderagentur für Innovation (KTI), befasst sich vor allem mit den Bedürfnissen der wissenschafts- und technologiebasierten Innovatoren. Unternehmen mit niedrigerer Wissensabsorptionsfähigkeit, die Innovation ohne F&E betreiben, oder sich mit anderen Innovationsformen beschäftigen (z.B. organisatorischer Innovation) werden von der KTI nicht visiert. Um diesen Firmen zu unterstützen, ist Nähe ein wichtiger Faktor. Sie sollten das Ziel der regionalen Innovationsförderung und im Rahmen der NRP unterstützt werden.

- **In der Schweiz gibt es keine ausdrückliche regionale Innovationsförderung.** Eine groβe Anzahl an unkoordinierten und sehr unterschiedlichen Maβnahmen zur Innovationsförderung wird im Rahmen der Wirtschaftsentwicklung von den Kantonen konzipiert und umgesetzt. Die NRP stärkt diese Initiativen. Die Innovationsförderung auf Kantonsebene ergänzt das Instrumentarium des Bundes. Start-ups, KMU, Netzwerke und Wissenstransfer werden aus der Nähe beratend unterstützt. Diese Maβnahmen sind jedoch nicht klar erkennbar, und ihre Wirksamkeit wird nicht evaluiert. In manchen Fällen stehen die Bundes- und Kantonsinitiativen mangels ausreichender Koordination sogar miteinander im Wettbewerb, z.B. bei der Start-up-Unterstützung, mit der sich sowohl Kantone als auch die KTI befassen.

- **Die interkantonale Zusammenarbeit kann die Innovation auf subnationaler Ebene am besten fördern. Auch die grenzüberschreitende Kooperation sollte ausgebaut werden.** Auf interkantonaler Ebene werden zwar nur wenige Maβnahmen umgesetzt, sie zeigen jedoch, dass Hemmnisse bei der interkantonalen Zusammenarbeit zur Innovationsförderung überwunden werden können. Die NRP sollte die interkantonale Kooperation stärken, indem sie die Mittel zur Finanzierung gemeinsamer Programme und Projekte anhebt. Angesichts der Lage der Schweiz und der potenziellen Synergien mit benachbarten Regionen sollte auch die grenzüberschreitende Dimension der Innovation ausgebaut werden.

Kernbotschaften des dritten Kapitels *(Fortsetzung)*

- **Der Bund und die niedrigeren Staatsebenen sollten ihre Aufgaben im Rahmen der Innovationsförderung klarer abstecken**. Der Bund sollte hightech- und wissenschaftsbasierte Innovation weiterhin unterstützen, während die partnerschaftlich zusammenarbeitenden Kantone die Wissensabsorptionsfähigkeit der traditionelleren Unternehmen und Sektoren steigern. In dieser Konfiguration müssten die Wissens- und Technologietransfernetzwerke (WTT) ein nationales Ausmaβ erreichen und eher nach Themen als nach Regionen gegliedert werden. Die nachfrageseitigen Instrumente auf subnationaler Ebene sollten ausgebaut, evaluiert, professioneller gestaltet und auf interkantonaler Ebene verwaltet werden. Ihre Umsetzung sollte über die Regionen und Kantonen im Rahmen der gut koordinierten interkantonalen Partnerschaften erfolgen.
- **Die NRP-Zielgebiete sollten auch die Agglomerationen umfassen**, da ihnen in der Innovationsförderung eine überaus wichtige Rolle zukommt. Das würde die Einrichtung integrierter regionaler Innovationsförderung erleichtert und die Spillover-Effekte in die Nachbarräume steigern.
- **Die strategischen Managementkompetenzen im Dienst der regionalen Innovationsförderung sollten ausgebaut werden.** Zur Umsetzung dieses Ziels muss die Finanzierung der Innovationsförderung leistungsorientiert und transparent sein, die Evaluation verbessert und der unternehmerische Ausblick wirksamer eingebunden werden.

Die neue Regionalpolitik (NRP) betrachtet die Innovationsförderung als wichtiger Antrieb der Regionalentwicklung, wie bereits im zweiten Kapital ausgeführt wurde. Angesichts der Position der Schweiz in der Weltwirtschaft ist es klar, dass die schweizerischen Unternehmen sich nicht auf einen Kostenfaktor stützen können, sondern Produkte und Dienstleistungen mit hohem Mehrwert entwickeln müssen, um international wettbewerbsfähig zu bleiben. Die neue Regionalpolitik vollzieht einen Paradigmenwechsel und verlagert das Schwergewicht von der Umverteilung auf die Förderung des endogenen Wachstums und damit auf den Ausbau der Innovationskraft in den Regionen. Sie ist „darauf ausgerichtet, Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbskraft einzelner Regionen – Berggebiet, weiterer ländlicher Raum und Grenzregionen – zu stärken, um so einen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den geförderten Gebieten zu leisten (Wachstumsansatz)“.[1] Die Ausrichtung 1 der NRP, nämlich Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen, umfasst in erster Linie die direkte Förderung von Initiativen, Projekten und Programmen sowie

Infrastrukturvorhaben mit dem Ziel, die Innovationskraft und das Unternehmertum in den Regionen zu stärken. Mit der NRP erhalten Kantone neue Anreize und Fördermittel, den Strukturwandel zu beschleunigen und neue Wertschöpfungssysteme in ihren Territorien zu erschließen. Die neue Ausrichtung entspricht der Empfehlung des OECD *Territorialexamen* 2002, nämlich in den Regionen neue Wachstumspole auf der Basis von „lernenden Regionen" aufzubauen.

Bis zur Lancierung der NRP war nur der Bund ausdrücklich in der Innovationsförderung aktiv. Mit der NRP, die mit der früheren, allein auf den Infrastrukturbau fokussierten Regionalpolitik bricht, erhalten die Regionen und Kantone neue Innovationsimpulse. Deshalb lautet die Kernfrage dieses Kapitels: Welche Rolle sollten die Kantone in der Innovationsförderung spielen? Und wie sollte die regionale Innovationsförderung umgesetzt werden, damit sie die Synergien mit der Bundespolitik unterstützt? Zur Beantwortung dieser Frage ist das Kapitel wie folgt gegliedert:

- Abschnitt 3.1 präsentiert eine kritische Analyse der gegenwärtigen Innovationsförderung durch Bund und Kantone in der Schweiz. Es beginnt mit einem kurzen Überblick über die Innovationsleistung des Landes und unterstreicht, dass die Innovationsförderung auf Regionalebene verstärkt werden müsste. Danach werden die Ausrichtungen und Hauptinstrumente der Innovationspolitik des Bundes erörtert. Die neuen Bundesmaßnahmen zur Förderung des Wissenstransfers in den Regionen werden detaillierter beschrieben. Die Analyse befasst sich mit der Ausrichtung 2 der NRP: Wie schafft die NRP Synergien mit Politiken in anderen Bereichen (in diesem Fall mit der Innovationsförderung)? Dann werden die gegenwärtigen Innovationsstrategien und -maßnahmen auf der subnationalen Ebene erforscht. Dazu gehören die von Kantonen und Regionen unabhängig von der NRP konzipierten Initiativen und Strategien sowie die Pläne, die im Rahmen der NRP entstanden sind. Die Zuständigkeit für die Innovationsförderung sowie die allgemeinen Grundzüge der NRP als Ganzes wurden im vorhergehenden Kapitel behandelt. In diesem Abschnitt wird der Ostschweiz besonderes Augenmerk geschenkt, da sie als Grenzregion mit besonderen Herausforderungen hinsichtlich der Innovationsförderung konfrontiert wird.

- Im Abschnitt 3.2 analysiert die Herausforderungen und den Ausblick für die Innovationsförderung in und für die Regionen in der Schweiz. Vier Herausforderungen werden aufgezeigt: *i*) die Aufgaben der einzelnen Staatsebenen bei der Innovationsförderung

sind klar abzugrenzen; *ii*) die strategischen Managementkompetenzen sind auszubauen; *iii*) die interkantonale und grenzüberschreitende Dimension der Innovationsförderung ist zu stärken; und *iv*) alle Regionen in der Schweiz sind in die NRP einzubinden.

3.1. Innovationsförderung des Bundes

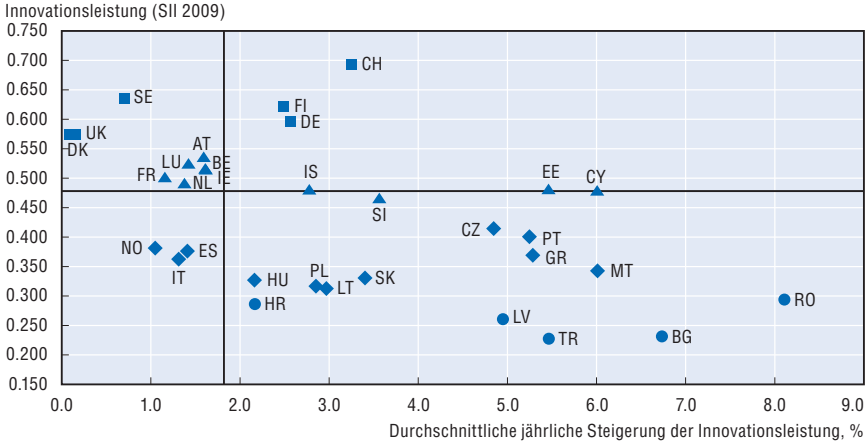
3.1.1. Das schweizerische Innovationssystem: großartige Leistung, aber sich abzeichnende politische Herausforderungen

Die Schweiz erzielt gute Noten im Bereich der Innovation. Sie ist nicht nur eines der wohlhabendsten und am besten entwickelten Länder der Welt, sondern gehört auch zu den führenden Nationen auf dem Gebiet der Innovation, in erster Linie im Hightech-Bereich. Viele schweizerische Konzerne sind Weltmarktführer in Pharmazeutik, Biotechnologie, Medizintechnik, Maschinen- und Anlagenbau und weiteren Hightech-Gütern. Das Land beherbergt auch Firmen, die auf Nischen spezialisiert sind, und die ETH und andere Hochschulen produzieren regelmässig Hightech-Spinoffs. Abbildung 3.1 zeigt, dass den Berechnungen des Europäischen Innovationsanzeigers (EIS) nach die Schweiz an der Spitze der innovativsten Länder Europas steht. Das Wachstum der Innovationsleistung ist weniger beeindruckend, aber immer noch höher als die Leistung der übrigen Länder.

Die Schweiz bietet ausgezeichnete Rahmenbedingungen für Innovation. Die Abbildung 3.2 führt die Komponenten des EIS-Index auf: Die einzelnen Innovationsanzeiger liegen über dem EU-Durchschnitt, sowohl statisch als auch dynamisch gesehen. Ferner sind auch andere für die Innovationsleistung entscheidende Faktoren in der Schweiz besonders günstig (OECD, 2006a). Die Rahmenbedingungen sind hervorragend: gute makroökonomische Lage, politische und gesetzliche Stabilität, relative Stärke des Finanzsystems, ein günstiges Steuersystem, gut ausgebildete, mehrsprachige Bevölkerung, ein anpassungsfähiger Arbeitsmarkt und hoher Lebensstandard tragen zur Anziehungskraft des Landes bei, sowohl für Einzelpersonen als auch für Unternehmen. Innovationsbefragungen (Arvanitis *et al.*, 2010) zeigen, dass die Innovationshemmnisse mit der Zeit an Bedeutung verlieren und somit auf eine Verbesserung des Umfeldes deuten. Die staatliche Regulierung erscheint in diesen Umfragen nicht als Problem, und die Zahl der Unternehmen, die höhere Innovationsförderungen verlangen, ist unbedeutend. Ferner zeichnet sich die Schweiz dadurch aus, dass sowohl Großkonzerne als auch KMU innovativ sind, letztere im

europäischen Vergleich sogar überdurchschnittlich innovativ. Die Schweiz beherbergt neben herausragenden öffentlichen Forschungsinstituten auch viele weltweit tätige Unternehmen mit zukunftsweisenden Forschungsaktivitäten, was zur Standortattraktivität beiträgt. Diese Indikatoren bestätigen die sehr gute Leistung der schweizerischen Regionen in Bereichen wie Patentanmeldungen, wie bereits im ersten Kapitel erörtert wurde.

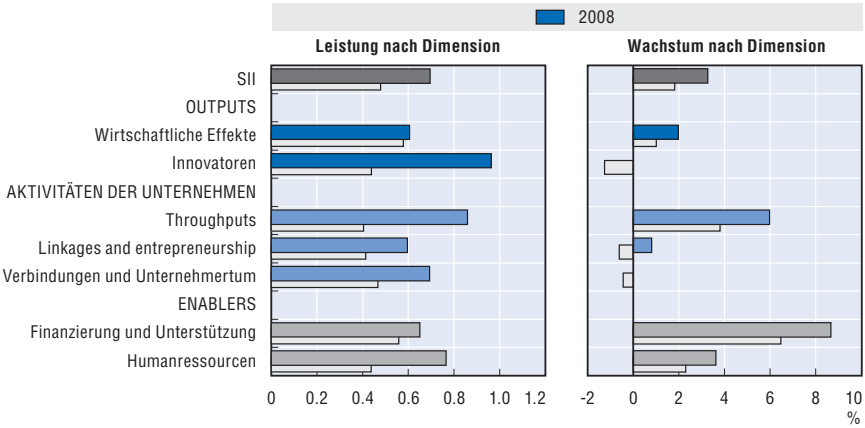
Abbildung 3.1. **Innovationsleistung der Schweiz im europäischen Vergleich**



Hinweis: Quadrate sind die Innovations-Leader, Dreieicke die Innovations-Follower, Rauten die moderaten Innovatoren und Kreise die Aufholer. Das durchschnittliche Jahreswachstum wird über einen Zeitraum von fünf Jahren berechnet. Die Linien geben die Leistung und das Wachstum der 27 EU-Mitgliedstaaten an.

Quelle: European Innovation Scoreboard (EIS, 2009).

Abbildung 3.2. **Innovationsleistung der Schweiz nach Dimensionen**



Quelle: European Innovation Scoreboard (EIS, 2009).

Trotzdem hat das schweizerische Innovationssystem auch einige Schwächen, die auf unzureichendes Unternehmertum, begrenzte Verbreitung der Innovation in den Regionen und Sektoren sowie auf eine tendenzielle Stagnation in der F&E- und der Innovationsdynamik zurückzuführen ist. Das Unternehmertum wird durch fehlendes Risikokapital und ein besonders strenges Konkursrecht gehemmt. Im *Global Entrepreneurship Monitor*, dem Bericht zum Unternehmertum weltweit, belegt die Schweiz einen durchschnittlichen Rang (diese Aspekte werden im *OECD Review of Innovation Policy in Switzerland* diskutiert [OECD, 2006a]). Unternehmen investieren hohe Beträge in F&E, aber die Verbreitung der Innovation in der Volkswirtschaft als Ganzes (Sektoren, Regionen) ist begrenzt. Viele Firmen sind noch in traditionellen Branchen aktiv und müssen sich in innovativere Unternehmungen verwandeln. Eine Prüfung der Innovationsprozesse und -leistungen der Unternehmen zeigt die Schwächen des schweizerischen Innovationssystems auf. Die Konjunkturforschungsstelle der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (KOF) führt regelmässige Konjunkturerhebungen in der Schweiz durch. Die KOF definiert Innovation als die Umsetzung technisch neuer oder erheblich verbesserter Produkte (Güter und Dienstleistungen), Prozesse, Distributionsmethoden oder neuer organisatorischer Methoden in Unternehmensführung, Arbeitsplatzorganisation oder Aussenbeziehungen. Das Ergebnis der letzten Erhebung 2008 bestätigt die gute Innovationsleistung der Schweizer Unternehmen, deutet allerdings auch auf einige Gefahren, wenn die Resultate aus einer dynamischen Perspektive über die letzten 15 Jahre untersucht werden (Arvanitis *et al.*, 2010). Den

Umfragen zufolge neigt die Innovationsaktivität der Schweizer Unternehmen sich mit der Zeit zu stabilisieren: Der Anteil der Unternehmen, die Produkt- oder Prozessinnovation betreiben, nimmt allmählich ab. Die Unternehmen investieren auch weniger in Innovationsaktivitäten. Der Rückgang ist noch deutlicher bei Unternehmen, die in F&E und Patenten aktiv sind. Bei den in F&E aktiven Unternehmen geht der Trend zu höheren Investitionen in angewandter Forschung. Eine empirische Analyse bestätigt die positive Beziehung zwischen den Innovationsindikatoren (Input und Output) und der Arbeitsproduktivität. Aus diesem Grund resultiert die Stabilisierung der Innovationsaktivitäten in einer Stagnation der Produktivität. In der Erhebung wurden einige Sektoren identifiziert, die nur moderat oder gar nicht innovativ sind. Dazu zählen Lebensmittel- und Uhrenindustrie, Holzwirtschaft, Metallverarbeitung, Bank- und Versicherungswesen, Handel, Verkehr und Hotellerie. Ein positiver Aspekt dieses Trends ist die Tatsache, dass der Anteil der neuen Produkte am Absatz trotz der rückläufigen Innovationsaufwendungen weiterhin steigt und damit andeutet, dass die Unternehmen heute fähig sind, Neuerungen wirksamer umsetzen. Zwei typische Innovationsbarrieren, nämlich unzureichende Mittelausstattung und Mangel an qualifizierten Mitarbeitern, sind mit der Zeit in den Hintergrund getreten, scheinen in jüngster Zeit jedoch wieder an Bedeutung zu gewinnen.

Viele Firmen in der Schweiz sind auch ohne eigene F&E-Aktivitäten innovativ. Die Innovationserhebungen messen die Innovations-Inputs z.B. in Form von neuen oder verbesserten Produkten und Prozessen. Wie in anderen Ländern zeigen die in der Schweiz gesammelten Daten einen Unterschied zwischen Unternehmen, die in F&E investieren, und Unternehmen, die Innovation betreiben. Viele Firmen bieten Innovationen an, ohne sich mit F&E zu befassen. In der Erhebung 2008 waren 62% der schweizerischen Industrieunternehmen innovativ, aber nur 43% beschäftigten sich mit F&E (Arvanitis *et al.*, 2010). Diese Tatsache unterstreicht die Bedeutung der Innovation ohne F&E und zeigt, dass Innovation ein facettenreiches Phänomen ist und viele andere Mittel und Kompetenzen erfordert, nicht nur F&E. Wir kommen wieder auf diesen Punkt zurück, wenn wir die Aufgaben der des Bundes und der Regionen bei der Innovationsförderung behandeln.

Der Ausbau der Innovation in den schweizerischen Unternehmen, Sektoren und Regionen ist ein wichtiges Anliegen. Der kurze Überblick über die Leistung des schweizerischen Innovationssystems zeigt, dass trotz der hervorragenden Leistung des Landes im Vergleich zum europäischen Kontext die Ergebnisse aus zwei Gründen weiter zu verbessern sind. Erstens betrifft der aussereuropäische Wettbewerb alle Länder, auch die führenden. Auch wenn die Schweiz bei den Innovationindikatoren besser abschneidet

als alle anderen europäischen Nationen, so teilt sie mit ihnen typische Schwächen wie die Schwierigkeit, neue Unternehmen zu gründen, oder stagnierende Innovationsaktivitäten. Zweitens würden die schnellere Verbreitung und das zügigere Wachstum der Innovationsaktivitäten im ganzen Land zur Lösung der langsamen Produktivitätssteigerung in der Schweiz beitragen. Hier spielt die regionale Dimension eine Rolle, da die weniger innovativen Sektoren vorwiegend in ländlichen und intermediären Regionen angesiedelt sind. Die Innovationsförderung in einem breiteren Branchenspektrum wäre eine Möglichkeit, die Neuerung in der Schweiz wieder anzukurbeln.

3.1.2. Schweizerische Innovationspolitik: stärkeres Augenmerk auf die Nachfrage

Der Bund praktiziert eine robuste Wissenschafts- und Technologiepolitik, deren Leitlinien, Ziele und Maβnahmen in der „Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2008-2011“ formuliert sind. Die BFI-Politik des Bundes bezieht sich auf die Akteure, für die er zuständig ist: eidgenössische technischen Hochschulen, Berufsbildung, Fachhochschulen (eine mit den Kantonen geteilte Aufgabe), Forschungs- und Innovationsförderung, internationale F&E-Kooperation. Die Schlüsselkomponenten der BFI-Politik sind in Kasten 3.1 zusammengefasst. Andere Bundesstellen wie das Bundesamt für Energie finanzieren ebenfalls Projekte.

Kasten 3.1. **Schlüsselkomponenten der schweizerischen BFI-Politik**

***i*) Leitlinien der Politik**

- Der Bund investiert in die **freie Grundlagenforschung** zur erfolgreichen Weiterentwicklung des Denkplatzes Schweiz. Er setzt dabei auf die Hochschulen und Forschungsanstalten des ETH-Bereichs, deren Qualität und Leistungsfähigkeit den Maβstab für das gesamte BFI-System abgeben. Kantonale Universitäten und Fachhochschulen treiben ebenfalls Grundlagen- und angewandte Forschung und bieten Masterstudiengänge an.
- Er finanziert spezifische Maβnahmen zur **Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses.**
- Er fördert den **Wissenstransfer** aus den Hochschulen in die Wirtschaft.

Kasten 3.1. **Schlüsselkomponenten der schweizerischen BFI-Politik**
(Fortsetzung)

- Er stärkt besonders zukunftsträchtige anwendungsorientierte **Forschungs- und Entwicklungsvorhaben.**
- Er stärkt **Berufsbildung und Fachhochschulen** und schafft damit eine starke praxisorientierte fachliche Basis, deren Absolventinnen und Absolventen das Rückgrat der Schweizer Volkswirtschaft bilden.
- Er schafft für die Akteure des Schweizer BFI-Bereichs bestmögliche **Rahmenbedingungen** durch die Mitgliedschaft in strategisch wichtigen EU-Programmen.

***ii*) Lenkungsmechanismen**

- **Gesetzliche Grundlage**: strategischer BFI-Vierjahresplan (gegenwärtig 2008-2011).
- **Entscheidungs- und Beratungsgremien**: Das eidgenössische Departement des Inneren ist für höhere Bildung und Grundlagenforschung zuständig, das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement für Fachhochschulen und angewandte Forschung. Der Schweizerische Wissenschafts- und Technologierat (SWTR) ist das beratende Organ des Bundesrates für Fragen der Wissenschafts-, Hochschul-, Forschungs- und Technologiepolitik. Die Universitäten werden von Bund und Kantonen gemeinsam verwaltet.
- **Umsetzungsgremien**: Der Schweizerische Nationalfonds (*SNF*) ist die wichtigste Schweizer Institution zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in Hochschulen und verwaltet nationale Forschungsprogramme, während die Förderagentur für Innovation des Bundes (KTI) die angewandte Forschung sowie den Wissens- und Technologietransfer unterstützt. Der Haushalt der KT entspricht 20% des Budgets des SNF.

Kasten 3.1. **Schlüsselkomponenten der schweizerischen BFI-Politik**
(Fortsetzung)

***iii*) Wissenschaft, Universität Forschung der öffentlichen Hand**

- **Öffentliche Forschungssysteme**: Das Hochschulsystem wird seit den 1980ern stufenweise reformiert. Ziel ist es, die Autonomie der Universitäten zu vergrössern, die Einstellung und Vergütung der Dozierenden zu deregulieren, und strategische Planungsmechanismen einzuführen. Diese Entwicklung ist besonders an den ETH sichtbar, in den kantonalen Universitäten ist sie unterschiedlich ausgeprägt. Die Konzentration auf Stärken wird durch die Finanzierung fachübergreifender Kooperationsprojekte gefördert. In den beiden ETH wurden die Fachschaften neu verteilt und die Evaluation der Qualität beschleunigt. Seit der erfolgreichen Gründung der Fachhochschulen im Jahr 1997 hat das Forschungssystem hat ein Doppelprofil. Die Fachhochschulen dienen der höheren Berufsausbildung und konzentrieren sich auf die Bedürfnisse der Industrie, während sich die ETH auf Grundlagenforschung spezialisieren. Das Hochschulsystem steht ausländischen Studierenden offen.

- **Strukturelle Finanzierung**: ETH, kantonale Universitäten und Fachhochschulen werden vom Bund finanziert. Die Bereitstellung der Mittel beruht auf Vierjahres-Vereinbarungen. Die zehn kantonalen Universitäten werden von den Kantonen finanziert, erhalten aber auf der Grundlage der Anzahl der Studierenden Zuschüsse vom Bund. Die öffentlichen Forschungsinstitute spielen keine bedeutende Rolle.

- **Kompetitive Vergabe der Gelder**: Die kompetitive Finanzierung gewinnt immer stärker an Bedeutung. SNF finanziert individuelle F&E-Vorhaben der Hochschulen, Exzellenz-Netze und Kompetenzzentren, die Fachschaften verschiedenere Universitäten verbinden, nationale Forschungsprogramme, die mehrere Universitätslabors umfassen, Stipendien für Forschende an Universitäten auf verschiedenen Stufen der akademischen Laufbahn.

Kasten 3.1. **Schlüsselkomponenten der schweizerischen BFI-Politik**
(Fortsetzung)

***iv*) Wissens- und Technologietransfer sowie Forschungspartnerschaften mit dem Privatsektor**

- **Fachhochschulen**: Sie sind das wichtigste Instrument bei der Förderung von Forschungspartnerschaften mit dem Privatsektor, da sie mit Unternehmen zusammenarbeiten sollen. **Finanzierung durch die KTI**: für gemeinsame Projekte zwischen Universitäten und Unternehmen, nur die öffentlichen Akteure werden finanziert (Hauptinstrument der KTI). **KTI-WTT**: Wissens- und Technologietransfernetze für KMU mit dem Ziel, den Zugang zu universitärem Wissen zu erleichtern.
- **Technologietransferbüros der Universitäten.**
- **Keine öffentlich-privaten Kompetenzcluster** im Instrumentarium der schweizerischen Innovationsförderung, ausser KTI Biotech und KTI Medtech, zwei Informationsplattformen, die mit gezielten Promotionsaktivitäten interessierte Partner aus Wirtschaft und Forschung zusammenbringen.

***v*) Privat F&E und Innovation**

- **Keine direkte Unterstützung für F&E und Innovation der Unternehmen.** Die einzigen Ausnahmen sind die kürzlich lancierten Innovationschecks, mit denen KMU F&E-Leistungen von öffentlichen Forschungsinstitutionen beziehen können, sowie das Innotour Programm, das innovative Tourismusvorhaben fördert.

***vi*) Unternehmertum und Start-ups**

- **KTI-Förderprogramm für Start-ups**: Beratung und Coaching für Unternehmer und Auszeichnung mit einem KTI-Label für die Start-ups mit den besten Leistungen (erleichtert Zugang zu Darlehen).
- **KTI Venturelab:** Start-up-Training der KTI in Zusammenarbeit mit mehreren **Universitäten** und den **ETH**.
- **Risikokapital:** keine Förderung durch die öffentlichen Hand.

Quelle: European Innovation Trendchart (2009), Country Report Switzerland, *www.proinno-europe.eu/trendchart*.

Die Schweiz verfügt nicht über eine breit angelegte Innovationsförderung, die über die Promotion der Technologietransfer hinausgehen würde. Offizielle Texte beziehen sich zwar auf eine Forschungs- und Innovationspolitik, aber die im Kasten 3.1 genannten Elemente zeigen deutlich, dass die Schweiz auf eine Wissenschafts-, Forschungs- und Technologietransferpolitik setzt, jedoch keine Innovationsförderung im weiteren Sinn betreibt. Insgesamt gesehen zeichnet die Schweizer Innovationsförderung sich durch fehlende Intervention der öffentlichen Hand aus. Die Instrumente visieren hauptsächlich die öffentlichen Forschungseinrichtungen und die Rahmenbedingungen. Bei der Finanzierung öffentlicher F&E werden keine Forschungsschwerpunkte bestimmt, die Auswahl bleibt den Forschern überlassen. Das gilt sowohl für die vom SNF finanzierte Grundlagenforschung als auch für die von der KTO mit Geldern versorgte angewandte Forschung. Davon ausgenommen sind lediglich die SNF-Forschungsprogramme über Themen von sozio-ökonomischer Bedeutung. Der Technologietransfer wird von der KTI bewirtschaftet, dazu gehört auch der Wissenstransfer über die WTT-Netze, jedoch nicht öffentlich-private Strukturmaβnahmen wie Wettbewerbspole oder ähnliche Vorhaben. Sehr wenige Initiativen fördern die Innovation direkt in den Unternehmen. Es gibt auch keine direkte Unterstützung für nicht-technologische Innovation in Unternehmen und keine Förderung der F&E in Unternehmen (eine für Europa ziemlich einzigartige Situation). Die direkte Promotion innovationsorientierter Firmennetze oder Kooperationen zählt ebenfalls nicht zum Portefeuille der Bundespolitik. Nur die KTI unterstützt das Unternehmertum über Bildungsangebote (keine direkte Finanzierung). Dieser liberale Ansatz wird von den multinationalen Konzernen unterstützt, welche die meisten privaten F&E-Projekte in der Schweiz tragen, und deren Manager gegen die staatliche Intervention im Privatsektor sind (Economiesuisse, 2008).

In der Innovationsförderung wird die Forschung nicht raumgebunden unterstützt, was im schweizerischen Rahmen Sinn macht. Die Projektgesuche an die KTI werden nach dem Bottom-up-Prinzip eingereicht. d.h. die KTI überlässt die Schwerpunktsetzung den Forschungseinrichtungen und Unternehmen. Finanziert werden Projekte und F&E-Konsortien. Die KTI verwaltet die Informations- und Austauschplattformen Medtech and Biotech, die F&E sowie Partnerschaften in diesen beiden Schlüsselbereichen der schweizerischen Volkswirtschaft fördern. Weder Sektoren noch Regionen werden bevorzugt behandelt. Die KTI finanziert ausschlieβlich Exzellenz-Projekte mit innovativem Gehalt und Aussicht auf erfolgreiche Umsetzung im Markt. Für dieses Vorgehen gibt es in der Schweiz überzeugende Argumente: Das Streben nach Exzellenz in F&E und effektivem Technologietransfer erfordert leistungsfähige Labors, Unternehmen und Menschen und sollte nicht von

regionalen Erwägungen abhängen. Die KTI arbeitet auf Bundesebene. Die regionale Verbreitung der KTI-Maβnahmen spiegelt die Kompetenz aller Akteure im Land wider. In Ländern, in denen die Politik sich nicht auf wissenschafts- und technologiebasierte Innovation stützt, ist die räumliche Nähe von grösserer Bedeutung, um die Innovationsabsorption der Unternehmen, die keine F&E treiben, zu steigern. Aus diesem Grund ist es für die Innovationsförderung des Bundes wichtig, den räumlichen Faktor nicht zu beachten.

Die schweizerische Innovationsförderung könnte sich stärker an der Nachfrage orientieren. Im 2006 *OECD Review of Innovation Policy in Switzerland* (OECD, 2006a), der auch die Schlussfolgerungen des OECD-Prüfberichts über die wirtschaftliche Lage des Landes berücksichtigt (OECD, 2006b), wird der Erfolg der gegenwärtigen Förderung der Forschungsexzellenz in der Schweiz anerkannt. Er formuliert einige Empfehlungen für Verbesserungen in der bestehenden Ausrichtung (Empfehlungen *i* bis *iii* unten), unterstreicht jedoch auch die Notwendigkeit, der Nachfrage bei der Innovationsförderung stärker Rechnung zu tragen (Empfehlung *iv*):

i. Weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen durch mehr Wettbewerb, weniger gesetzliche und finanzielle Hemmnisse für Unternehmertum und Fortsetzung der Hochschulreform.

ii. Verbesserte Governance des Innovationssystems: groβzügigere finanzielle Ausstattung der F&E-Förderung, Stärkung der Aufgabe des Schweizer Wissenschafts- und Technologierats, breiterer Einsatz strategischer Instrumente (inklusive Erkenntnisse des SNF und der KTI) und Erleichterung der Mobilität zwischen Hochschulwesen, Industrie und öffentlichem Sektor.

iii. Verbesserung der Hochschulforschung durch mehr Aufmerksamkeit für Laufbahnen, bessere Evaluation, etc. Die Empfehlungen schenken den Fachhochschulen und deren Beziehungen zur Privatwirtschaft groβes Augenmerk.

iv. Ausweitung der Innovationsförderung durch: groβzügigere finanzielle Ausstattung der KTI, Verlagerung auf nachfragebasierte Maβnahmen, Erwägung direkter Finanzierung für Innovationspläne, Förderung öffentlich-privater Innovationspartnerschaften, breitere Unterstützung der Innovation im tertiären Sektor. Diese Empfehlung könnte eine klare Abwendung von der traditionellen technologiebasierten schweizerischen WTI-Politik darstellen. Sie könnte jedoch auch den Regionen eine ergänzende Rolle in der Innovationsförderung einräumen.

In jüngster Zeit schenkt die schweizerische WTI-Politik dem Technologietransfer und der Innovationsförderung in den Regionen immer mehr Aufmerksamkeit. Im Anschluss an den *OECD-Territorialexamen Schweiz* aus dem Jahr 2002, der einen verstärkten Fokus auf Technologietransfer und eine bessere Ausrichtung am Bedarf der Gesellschaft an höheren Bildungsanstalten (HBA) und öffentlichen Forschungseinrichtungen (ÖFE) empfahl, wurden einige Maβnahmen ergriffen. Die KTI ist der Hauptakteur, der folgendes Instrumentarium einsetzt: WTT-Netze, Innovationsschecks, Förderung von Unternehmertum und Start-ups. Zwei Merkmale zeichnen die KTI-Instrumente aus: Sie haben eine regionale Dimension und ihre Zielgruppe ist der Privatsektor. Aus diesem Grund sind sie für die Erörterung der regionalen Aspekte der Innovationsförderung in der Schweiz wichtig. Auch die Fachhochschulen, die KMU mit angewandter Forschung unterstützen, haben eine regionale Dimension. Diese Instrumente werden unten diskutiert.

3.1.3. Technologietransfer mit räumlichen Dimensionen: die WTT-Konsortien

2005 wurden die Wissens- und Technologietransfernetze (WTT) eingeführt, damit sie der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Universitäten neue Impulse geben. Die KTI übernahm damit eine neue Aufgabe, nämlich die Förderung des Wissens- und Technologietransfers zwischen Unternehmen und Universitäten in der gesamten Schweiz, einschlieβlich einer regionalen Dimension. Die Aufgabe ergänzt das Kerngeschäft der KTI: Förderung individueller gemeinsamer F&E- und Technologietransferprojekte zwischen öffentlichen Forschungseinrichtungen und Unternehmen. Die KTI-WTT-Initiative wurde vom Schweizer Parlament ins Leben gerufen.

Die WTT-Konsortien sind Netzwerke der Hochschulen und Forschungseinrichtungen und werden von der KTI als Ergänzung ihrer Kernaufgabe verwaltet, die darin besteht, individuelle gemeinsame F&E-Vorhaben und Technologietransferprojekte zwischen öffentlichen Forschungseinrichtungen und Unternehmen zu fördern. Sie wurden nach dem Scheitern der beiden vorhergehenden Maβnahmen eingeführt: ein Netzwerk der Technologietransferinstitutionen an Hochschulen (das Schweizer Innovationsnetz) und eine internetbasierte Plattform, die Nachfrage nach und Angebot an Technologie im privaten und öffentlichen Sektor zusammenführen sollte. Beide Initiativen scheiterten am mangelnden Interesse der Hochschulen. Zur Gründung der WTT-Konsortien wandte sich die KTI an öffentliche Forschungseinrichtungen und forderte sie auf, Zusammenschlüsse zu bilden. Unternehmen wurden nicht hinzugezogen.

Die Universitäten mit den wenigsten Beziehungen zu den regionalen KMU sind besonders aktiv, während die Fachhochschulen weniger Interesse zeigten, da sie bereits stark mit der Privatwirtschaft vernetzt sind. Hauptziel der Universitäten ist es, ihre Bekanntheit zu fördern und Partner für den Technologietransfer zu gewinnen. Die vier allgemeinen WTT-Konsortien decken jeweils eine weit gefasste Region ab. Die beiden thematischen Konsortien Energiecluster und Eco-net erstecken ihre Tätigkeit auf das ganze Land. Bei der endgültigen Auswahl wurden einige vorgeschlagene Konsortien zusammengelegt, z.B. Alliance (Westschweiz) und Ticinotransfer (Tessin). Die Berater der WTT-Konsortien sind die Intermediäre zwischen den Universitäten und den Unternehmen. Sie verweisen die Unternehmen an Universitäten für gemeinsame F&E-Vorhaben oder Technologietransferprojekte und erleichtern die Kommunikation zwischen KMU und der Hochschulforschung.

Die NRP soll neben der technologie- und wissenschaftsbasierten Aufgabe der WTT-Konsortien auch die Nachfrage nach Technologie seitens der Unternehmen berücksichtigen. Die KTI fördert Unternehmen, die eine hohe Innovationsabsorptionsfähigkeit haben, und die NRP die übrigen Unternehmen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die NRP die WTT-Konsortien nicht direkt finanziert. Einige Konsortien profitieren von der NRP über die Kantone. Wenn Kantone WTT-Konsortien in ihren Strategien vorsehen, gewährt de NRP diesen Kantonen Gelder für einige Konsortien. Ziel ist es, den technologieorientierten Push-Prozess der WTT-Konsortien durch einen nachfragebasierten Pull-Prozess zu ergänzen. Der Pull-Prozess unterstützt die Schweizer KMU, ihren Bedarf an Wissen und Technologie den Forschenden zu kommunizieren und ihre Interessen zu vertreten. So soll der potenzielle Kundenstamm der WTT-Konsortien allgemein erweitert werden. Die Geschichte und der Aufbau der WTT-Konsortien zeigen, dass sie vor allem der technologiebasierten schweizerischen Innovationsförderung entsprechen und dem Wunsch der KTI gemäss vor allem Forschungsergebnisse auf dem Markt umsetzen wollen.

Eine regionale Gliederung der Konsortien ist nicht vorteilhaft, da der Technologietransfer nicht so stark von der räumlichen Nähe abhängt wie die Stärkung des Innovationsbewusstseins. Die WTT-Konsortien folgen auch hier den Grundsätzen der KTI, denn sie fördern die Innovation im ganzen Land. Wie bereits erwähnt, stehen die Regionen nicht im Fokus der KTI. Die differenzierten Ergebnisse der KTI-Aktivitäten in den einzelnen Schweizer Regionen ergeben sich ganz natürlich aus den unterschiedlichen Innovations- und Absorptionsfähigkeiten der Unternehmen und ÖFE und nicht aus der KTI-Strategie. Wenn die thematische Gliederung der Konsortien hilfreich ist und den Unternehmen das verfügbare

wissenschaftliche und technologische Potenzial vor Augen führt, so scheint die räumliche Definition der WTT-Konsortien nicht den Funktionalräumen in der Schweiz zu entsprechen. Die vier generischen, regionalen WTT-Konsortien sind ungefähr gleich groβ, aber nicht deckungsgleich mit den funktionalen Groβräumen, die im ersten Kapitel behandelt wurden. Die Identifizierung gemeinsamer Aufgaben und Kooperationsmöglichkeiten ist für ÖFE auf regionaler Basis auch viel schwieriger als auf thematischer.

Die WTT-Konsortien stehen vor mehreren Herausforderungen: Sie sollen der Nachfrage der Unternehmen entsprechen, die Kooperationen verbessern und dem Wettbewerb der regionalen und kantonalen Initiativen widerstehen. Das erste Problem der Konsortien besteht darin, den Bedarf der Unternehmen zu bestimmen, die eine niedrige Absorptionsfähigkeit haben. Die hohen Kosten und die geringe Rücklaufquote sind hohe Schranken. Ferner sollten die Berater, die für nachfrageorientierte Aufgaben zuständig sind, ein anderes Profil aufweisen als das der Technologieberater. Technologieberater wollen vor allem einen Kunden für ihre Institution finden und keine Anstrengungen machen, die Kunden mit anderen Anbietern in Verbindung zu setzen. Deshalb ist es schwieriger, Berater zu finden, die eine allgemeinere Rolle spielen können. Die WTT-Konsortien können den facettenreichen Innovationsbedarf der Unternehmen nur teilweise decken. Firmen, die noch nicht auf Innovation ausgerichtet sind, brauchen mehr als Technologien, um eine neue Richtung einzuschlagen.

Diese Schwierigkeit spiegelt sich auch in der Tatsache wider, dass die Ansichten der Unternehmen im Rahmen der Gründung und des Starts der WTT-Konsortien kaum berücksichtigt wurden. Ebenfalls problematisch ist die Kooperation innerhalb der WTT-Konsortien, die in einem Top-Down-Ansatz gegründet wurden, obwohl es eine Ausschreibung für potenzielle Konsortien gab. Deshalb sind einige Konsortien das Ergebnis einer Zwangsehe, die sich negativ auf die Qualität der Zusammenarbeit auswirkt. Ferner stehen die einzelnen WTT-Konsortien im Wettbewerb mit den Bottom-up-Initiativen der Regionen und Kantone, die ähnliche Ziele verfolgen. Da diese Staatsebenen nicht im Vorfeld einbezogen wurden, entsteht schnell Mistrauen, sobald sie den Eindruck haben, dass die WTT-Konsortien sich mit ihren eigenen Initiativen überschneiden, wie im Abschnitt 3.3 näher erläutert wird. Diese Schwierigkeiten sind allerdings auch in anderen Ländern und Regionen zu finden, wenn versucht wird, technologiebasierte Instrumente in nachfrageorientierte zu verwandeln (Kasten 3.2). Die Schweiz könnte aus diesen Erfahrungen lernen und auf diese Weise die Klippen leichter umschiffen.

Kasten 3.2. **Nachfrageorientierte oder innovationsbasierte Innovationsförderung**

Die ersten Wissenschaftlichen und Technologischen Intermediäre (W&T) wurden in Wallonien Anfang der 1960er eingerichtet. Der belgische Staat gründete in diesem Rahmen kollektive Forschungszentren, die in ihren Bereichen angewandte Forschung treiben und die Ergebnisse an Unternehmen in ihrem Sektor weitergeben sollten. Seitdem wurden viele weitere Intermediäre eingesetzt, einige auf regionaler oder sektoraler Ebene, andere sind direkt Hochschulen und Forschungszentren angegliedert. Sie bilden zwar ein dichtes Netz, doch ist unklar, inwieweit sie wirklich die den Technologietransfer und die Innovation fördern.

Ende der 1990er startete Wallonien angesichts der Bedeutung der Neuerung für die Regionalentwicklung eine neue Innovationspolitik. Im Vordergrund standen die Kooperation der W&T-Anbieter und der Unternehmen sowie die Inwertsetzung der Hochschulforschung. Der Bedarf der Unternehmen an W&T und die Rolle der W&T-Intermediäre hinsichtlich dieses Bedarfs war kaum bekannt. Deshalb wurde 2004 eine Untersuchung in Auftrag gegeben, an der alle Stakeholder des regionalen Innovationssystems teilnehmen sollten. Ziel war es, eine systemische Reform vorzuschlagen, in deren Rahmen die Unternehmen besser unterstützt und so auch die Innovationskapazität der regionalen Industrie gesteigert würde.

Die Untersuchung kam zu folgendem Schluss:

- Das System ist sehr groβ, wird von der Zielgruppe nicht klar erkannt und lebt hauptsächlich von öffentlichen Geldern. Die Intermediäre gehören verschiedenen Familien an: Hochschul-Schnittstellen, Forschungszentren, Geschäfts- und Innovationszentren, spezifischen Netzen, öffentlichen Einrichtungen zur Förderung des Technologietransfers.

- Diese Intermediäre bilden kein eigenes System. Die meisten Institutionen bieten Verbindungen zu Unternehmen an, um ihre eigene Forschung zu fördern. Die wenigsten sind wahre Intermediäre. Ihre Strategie kann als auf sich selbst orientiert bezeichnet werden und beruht hauptsächlich auf einem angebotsseitigen, (sub)regionalen Ansatz. Obwohl sich viele Zentren ergänzen und nicht miteinander im Wettbewerb stehen, gibt es kaum Zusammenarbeit, ausser zwischen Mitgliedern einer Familie (Hochschulen) und zwischen stärker organisierten Netzen. Die meisten Akteure wissen nicht, was die anderen tun, oder worauf sie spezialisiert sind. Aus diesem Grund können sie die Unternehmen auch nicht hinsichtlich des Angebots in Wallonien beraten.

Kasten 3.2. **Nachfrageorientierte oder innovationsbasierte Innovationsförderung** *(Fortsetzung)*

- Die Kunden der Intermediäre sind meistens bekannte, innovative Unternehmen. Kleine Firmen mit niedriger Innovationskapazität passen nicht in das System. Viele Zentren arbeiten mit Stammkunden aus der eigenen Branche oder einem benachbarten Sektor. Nur 20% der Klienten sind Firmen mit niedriger Innovationskapazität, obwohl 60% aller Unternehmen zu dieser Kategorie gehören. Ein effektives System sollte die Anzahl der Unternehmen mit niedriger Innovationskraft erhöhen, die mit öffentlichen Geldern gefördert werden.

- Das System konzentriert sich auf das Angebot und nach orientiert sich nicht am Bedarf der Unternehmen in der Region. Die meisten Intermediäre scheinen der Befriedigung des Technologiebedarfs der Firmen in der Region, einschließlich der wenig innovativen Betriebe, keinen Vorrange einzuräumen. Sie berücksichtigen sich hauptsächlich am Nutzen für ihre eigene Institution.

- Effizienz und Effektivität des gesamten Systems sind niedrig. Die Effektivität des Systems als Bindeglied zwischen Inputs und Leistung ist gering. Auch wenn die Ergebnisse nicht individuell oder kollektiv gemessen werden, zeigt die Analyse, dass die Leitung unter Berücksichtigung des Ausmaßes des Systems und der Anzahl der Anbieter hinsichtlich Anzahl der Kunden und ganz allgemein bezüglich der Anzahl der innovativen Unternehmen und des Innovationsniveaus unzureichend sind.

- Nur ein schmaler Anteil der regionalen Industrie entfällt auf die Gruppe der innovativsten Unternehmen. Sie haben einen hohen W&T-Bedarf, setzen aber keine Intermediäre ein, weil sie selbst Zugang zu W&T-Services gefunden haben. Der Nutzen der Intermediäre ist für diese Gruppe beschränkt. Die beiden anderen Zielgruppen sind innovative Firmen, die bestehende Technologien an neue Bedingungen anpassen, sich weniger für hochspezialisierte W&T-Dienste interessieren und eher angewandte Techniken suchen, und das große Heer der Firmen mit niedriger Innovationskapazität, die keine Innovationsstrategie haben und nicht in das W&T-Netz eingebunden sind. Diese letzte Gruppe braucht weit mehr als nur Innovationsunterstützung. Die Unternehmen leiden unter fehlenden Managementfertigkeiten und mangelnden finanziellen Mitteln, haben nicht die nötigen Qualifikationen und sind nicht ausreichend informiert.

Kasten 3.2. **Nachfrageorientierte oder innovationsbasierte Innovationsförderung** *(Fortsetzung)*

Zur Steigerung der Effektivität des wallonischen W&T-Systems sollten folgende Maβnahmen ergriffen werden:

- Paradigmenwechsel von dem selbstorientierten zu einem offeneren, interaktiven Ansatz, der Raum für neue Fragen lässt und den Kreis der interessierten Firmen erweitert.
- Bessere Vernetzung der Anbieter, damit sich Stärken, Wissen und Reputation wirksam ergänzen.
- Anreize für Zusammenarbeit und Konzeption eines gemeinsamen Instrumentariums zur Erleichterung des Informations- und Kundenaustausches.
- Bessere Formulierung der einzelnen Stufen, von einer ersten Unterstützung, die alle Aspekte (Management, Finanzen, Design, etc.) umfasst, bis hin zu spezialisierten Hightech-Services, die von hochqualifizierten Fachleuten erbracht werden.
- Verbesserte Sicht auf die angebotenen Dienstleistungen und verbesserte Information der Unternehmen über den Aufbau und die Organisation des Systems.
- Breiterer Zugang der Unternehmen mit beschränkter Innovationskraft zu W&T-Services und Unterstützung mit echtem Mehrwert für diese Firmen.

Quelle: Nauwelaers, C., J. Pellegrin und M. Van Overbeke (2004), „Fonctionnement du système d'intermédiation scientifique et technologique en région wallonne", Bericht für die wallonische Regierung.

3.1.4. Förderung der Nachfrage nach Innovation durch Innovationsschecks

2009 wurden Innovationsschecks eingeführt, welche die Zusammenarbeit zwischen KMU und Hochschulen ankurbeln sollten. Die mit einem Budget von CHF 1 Million ausgestattete System sollte Unternehmen anziehen, die noch nicht mit der KTI zusammenarbeiteten und ihnen den Einstieg in die F&E-Projektförderung erleichtern. Mit dem Innovationsscheck können KMU auf einer „*first come – first served*" Basis F&E-Leistungen von öffentlichen Forschungsinstitutionen in der Höhe von CHF 7 500, d.h. von rund zehn Arbeitstagen, beziehen. Infolge der breit angelegten Informationskampagne der KTI und der WTT-Konsortien waren

die 133 verfügbaren Schecks, die nur die Bereiche Cleantech und Smart Materials betrafen, innert eines Monats vergeben.

Der Innovationsscheck kann zwar neue Kooperationsprojekte fördern, ist aber weniger geeignet, neue Unternehmen für solche Zusammenarbeit zu gewinnen. Das System wurde einige Monate nach seinem Start evaluiert (Good and Geuer, 2009). Für positiv befunden wurden die Beliebtheit des Systems (sowohl bei KMU als auch bei Hochschulen), der einfache Zugang, die Folgeprojekte in Form eines KTI-Vertrags, die Additionalität. Mit den Schecks wurden vorwiegend Machbarkeitsstudien für umfangreichere Vorhaben finanziert. Ebenfalls positiv ist, dass 77% der Unternehmen nicht Kunden der KTI waren. Das System scheint besonders KMU anzuziehen, die in traditionellen Sektoren aktiv sind. Trotzdem wurde bei der Evaluation festgestellt, dass der Anteil der Unternehmen, die bereits vorher Beziehungen zu Hochschulen pflegten, mit 54% zu hoch war, da die Schecks doch eigentlich für KMU gedacht waren, die noch nie mit Forschungseinrichtungen in Kontakt waren. Anders ausgedrückt, sind die Schecks eher ein Anreiz für die Zusammenabreit bei F&E-Projekten, ziehen jedoch weniger Unternehmen an, die noch nie mit Wissensquellen in Verbindung standen. So gesehen stellen die 46%, die über die Schecks erstmals Kontakte zur Hochschulforschung knüpften, eigentlich einen Erfolg dar. Dieses Ergebnis entspricht der Aufgabe der KTI, die sich auf die stärksten Akteure konzentriert, lässt jedoch die Frage offen, wie die Innovation auf einer breiteren Basis gefördert werden kann.

Kasten 3.3. **Innovationsgutscheine in den Niederlanden**

Der niederländische Innovationsgutschein entspringt einem kleinen Projekt mit dem Namen Forschungsgutscheine, das 1997 in Limburg gestartet wurde. Nach einer positiven ersten Evaluation wurde das System auf zuerst auf zwei weitere Provinzen und schließlich auf das ganze Land ausgeweitet. Die nun Innovationsgutscheine genannten Schecks sollen die Innovation in KMU furch die Zusammenarbeit mit öffentlichen wissensproduzierenden Einrichtungen (Hochschulen und Forschungszentren) fördern. Mit den niederländischen Gutscheinen in Höhe von EUR 7 500 können wie in der Schweiz Leistungen bei öffentlichen Forschungseinrichtungen bezogen werden. 2004 und 2005 wurden 1 120 Gutscheine im Rahmen eines Gesamtbudgets von EUR 8.25 Millionen in drei Phasen verteilt. Wie in der Schweiz war die Nachfrage grösser als das Angebot. In den Niederlanden wurden die Gutscheine allerdings verlost, während sie in der Schweiz auf der „*first come, first served*"-Basis zugesprochen wurden. Die Verlosung vermeidet, dass die aktiveren und innovationsbewussteren Unternehmen eher an die Fördergelder kommen.

Kasten 3.3. **Innovationsgutscheine in den Niederlanden** *(Fortsetzung)*

Die Evaluation der 2004er- und 2005er-Runden (Cornet, 2007) zeigt, dass niederländische KMU infolge des Systems mehr Aufträge an öffentliche Forschungseinrichtungen vergeben. Gleichzeitig wird jedoch davor gewarnt, dass diese Wirkung nicht anhalten könnte. Nach Abschluss des Vorhabens wird die Zusammenarbeit mit den Hochschulen nicht fortgesetzt. Wie in der Schweiz waren die meisten Unternehmen Neukunden der Innovationsagentur (Senternovem), die Additionalität ist hoch (80% der Unternehmen – derselbe Prozentsatz wie in der Schweiz – hätten das Projekt nicht ohne den Gutschein umgesetzt), und die bürokratische Belastung wurde als niedrig eingestuft. Die Hauptwirkung der Gutscheine scheint jedoch marginal zu sein: Der Einsatz der Gutscheine verbessert den Innovationsprozess, nicht aber die Produkt- oder Prozessinnovation. Eine zweite Evaluation befasste sich mit dem Zeitraum 2005-2006. Trotz der allgemeinen positiven Bewertung wurde auch die Kehrseite des einfachen Zugangs unterstrichen, da bis zu 40% der Gutscheine gar nicht eingelöst werden.

Im Laufe der Evaluationen wurde das niederländische System verbessert und angepasst. So dürfen die niederländischen KMU heute nicht nur bei inländischen öffentlichen Forschungseinrichtungen Leistungen beziehen, sondern auch bei groβen Privatunternehmen, privaten gemeinnützigen und ausländischen öffentlichen Forschungsinstituten in Belgien, Deutschland, Schweden und Schottland beziehen. Die Verlosung der Gutscheine beginnt erst, wenn die Nachfrage das Angebot übersteigt. Zwei Gutscheine werden angeboten, welche im Wert von EUR 2 500, für öffentliche Forschungseinrichtungen, und höhere im Wert von EUR 7 500, bei denen das Unternehmen ein Drittel der Kosten selbst übernehmen muss (seit 2006). Firmen dürfen die höheren Gutscheine beantragen, wenn sie in den drei Jahren zuvor keine bedeutenden Fördergelder erhalten haben. Die kleinen Gutscheine werden nur einmal zugeteilt. 2009 betrug der Haushalt für die Gutscheine EUR 26.25 Millionen.

Quelle: www.senternovem.nl/innovatievouchers.

Evaluationen des Systems werden empfohlen, besonders in Hinsicht auf eine mögliche Anpassung. Ähnliche Systeme in den Niederlanden (Kasten 3.3) zeigen, dass solche Vorhaben oft kurzzeitig wirken, aber keine nachhaltigen Impulse geben. Ob dies auch in der Schweiz der Fall ist, ist noch zu überprüfen. Die Möglichkeit, das Spektrum wie in den Niederlanden auf private und ausländische Wissensanbieter zu erweitern, könnte auch in der Schweiz erwogen werden.

Subregionale Organisationen spielen in diesem System keine Rolle. Auch den kantonalen und regionalen Akteuren kommt nur minimale Bedeutung zu, was wiederum die Frage der Komplementarität und Synergie zwischen Bund und Regionen bei der Innovationsförderung aufwirft.

3.1.5. Start-up-Förderung und Unternehmertum

Die KTI fördert die Firmengründung in der Schweiz über zwei Initiativen: CTI Entrepreneurship und CTI Start-up. CTI Entrepreneurship soll den Unternehmergeist und die Gründung von Jungunternehmen in der ganzen Schweiz fördern. Als Instrument dient das Venturelab, das Start-up-Training für den Unternehmensaufbau und die erfolgreiche Verwirklichung von Geschäftsideen. Die entsprechenden Kursmodule werden von drei Universitäten angeboten. CTI Start-up besteht seit 1996: Es unterstützt innovative Jungunternehmer und hilft ihnen durch Coaching und Beratung durchzustarten. Die Begleitung wird von regionalen KTI Coaches übernommen. Die KTI zeichnet vielversprechende Jungunternehmen mit dem CTI Start-up-Label aus, das den Firmen auf dem Finanzmarkt mehr Glaubwürdigkeit verschafft.

Die Komplementarität zwischen der KTI und kantonalen oder regionalen Aktivitäten konnte nicht nachgewiesen werden. Die KTI hat die ersten Schritte unternommen und ein gut erkennbares Coaching-Netz aufgebaut. Einige Kantone und Regionen bieten jedoch ebenfalls solche Leistungen an. Es ist nicht klar, ob sie andere Zielgruppen visieren und sich also ergänzen, oder ob es sich um ein doppelspuriges System handelt, in dem die einzelnen Anbieter miteinander im Wettbewerb stehen. Im Kanton Bern scheinen die Initiativen komplementär zu sein: Die KTI befasst sich mit Senkrechtstarten, denen sie auf lange Sicht Unterstützung bietet, während inno-BE sich mit kurzfristiger Förderung um den übrigen Nachwuchs kümmert. In der Westschweiz herrscht der Eindruck, dass die Systeme sich überlappen und die Kompetenzen der Kantone nicht anerkannt werden. Venturelab wird z.B. manchmal irrtümlich als Initiative der Universität St. Gallen angesehen.

3.1.6. Fachhochschulen

Die sieben Fachhochschulen wurden 1995 gegründet und haben in kurzer Zeit einen festen Platz im schweizerischen Bildungssystem gefunden. Ihnen komm eine dreifache Aufgabe zu: Aus- und lebenslange Weiterbildung, anwendungsorientierte Forschung und Brückenfunktion zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft. Ein Drittel der Schweizer Studierenden entscheiden sich für Fachhochschulen, die sich durch ihren ausgeprägten Praxisbezug von anderen Hochschulen unterscheiden. Bund und Kantone steuern das Fachhochschulsystem gemeinsam, was eine komplexe Organisation voraussetzt (OECD, 2006a). Der Bund trägt ein Drittel der Betriebskosten. Kantone steuern ebenfalls einen Teil bei, oft auf einer die Kantonsgrenzen überschreitenden Basis. Der Saldo stammt von Studiengebühren und Dritten (KTI, spezifische Projekte).

Zwei Drittel der KTI-Innovationsschecks werden bei Fachhochschulen eingelöst. Dieses System wirft Fragen auf, da die Fachhochschulen diese Finanzierungsquelle dazu nutzen könnten, Löcher in der eigenen Mittelausstattung damit zu stopfen, statt sich auf den Bedarf des Marktes einzustellen. Bei der Einführung der Fachhochschulen wurden zur Gewährleistung der Studienqualität mehrere Peer-Reviews durchgeführt. Im Rahmen des Bologna-Prozesses wurden auch Qualitätssicherungssysteme implementiert und Studiengänge genehmigt. 2006 wurde den Fachhochschulen im Rahmen der Verfassungsänderung derselbe Status wie den übrigen Hochschulen verliehen, um ihre Einbettung in den nationalen und internationalen Hochschulraum zu garantieren.

Trotz der gemeinsamen Herausforderungen sind die Fachhochschulen sehr unterschiedlich orientiert. 2006 wurde im Rahmen einer Evaluation der KTI-Förderung für Fachhochschulen festgestellt, dass die einzelnen Fachhochschulen unterschiedliche Profile aufweisen und auf verschiedene Fächer spezialisiert sind und dass die Auslegungen der einzelnen Fachhochschulen für anwendungsorientierte Forschung stark voneinander abweichen (Mayer *et al.*, 2006). Angesichts der unklaren Positionierung der Forschung scheinen Hochschulen auch Probleme zu haben, ausgezeichnete Forscher anzuziehen und zu binden. Die Wirkungsanalyse zeigte:

- Auf Unternehmensebene werden die thematischen und F&E-Kompetenzen sowie die Fähigkeit, mit Fachhochschulen zusammenzuarbeiten, ausgebaut, die wirtschaftliche Wirkung ist jedoch klein. Die meisten Unternehmen, die an den Förderprogrammen teilnehmen, waren bereits vorher an KTI-Projekte beteiligt.

- Auf Fachhochschulebene hilft die KTI-Förderung beim Ausbau der F&E-Kompetenzen. Sie verleiht den Fachhochschulen eine Legitimität als von der Wirtschaft anerkannte Technologietransferstellen. Die KTI scheint zur strategischen Positionierung der Fachhochschulen beizutragen, kann sie aber nicht direkt beeinflussen. Des Weiteren hat die KTI mit der Zeit gelernt, die Förderung dem Bedarf der Fachhochschulen anzupassen. Die thematische Vielfältigkeit der anwendungsorientierten F&E-Vorhaben macht die Auswahl für die KTI schwierig.

WTT-Konsortien könnten den Fachhochschulen helfen, dem Bedarf der KMU besser nachzukommen. Die dritte Aufgabe der Fachhochschulen hat eine regionale Dimension, da sie vorrangig mit der Wirtschaft und Gesellschaft vor Ort zusammenarbeiten sollten. Den Fachhochschulen fällt es schwer, thematische Prioritäten zu setzen, die der Nachfrage der KMU entsprechen. Eine Lösung wäre, direkt mit nachfrageorientierten Strukturen

wie Cluster oder Wirtschaftsverbänden zusammenzuarbeiten. In der Praxis ist es aber schwierig, die Forschungsthemen der Fachhochschulen genau auf die wirtschaftliche Spezialisierung des Standorts anzupassen. Die WTT-Konsortien sollten die Fachhochschulen effizienter in Netzwerke einbinden und den Unternehmen so ermöglichen, leichter aus dem Wissen der Fachhochschulen Nutzen zu ziehen.

Die Komplementarität des Top-down-Ansatzes des Bundes und des Bottom-up-Ansatzes der Regionen ist noch zu klären. Eine frühere OECD-Analyse (OECD, 2006a) weist bereits auf die Notwendigkeit, die schweizerische Innovationsförderung stärker auf die Nachfrage in den Regionen auszurichten. Der kritische Überblick über die Innovationspolitik des Bundes in den vorhergehenden Abschnitten zeigt, dass das bestehende politische Instrumentarium auf Bundesebene nicht in der Lage ist, diesen Paradigmenwechsel zu vollziehen. Daher stellt sich die Frage nach der Komplementarität und der Aufgabenteilung der Innovationsförderung des Bundes und der Regionen. Zu diesem Zweck analysiert der nächste Abschnitt die Situation hinsichtlich der Innovationsförderung auf regionaler Ebene und der Rolle der NRP. Der letzte Teil des Kapitals befasst sich mit einer Governance-Struktur der Innovationsförderung auf mehreren Ebenen: Welche Ziele sollten die Politiken auf den einzelnen Ebenen verfolgen? Welche Gruppen sollen anvisiert, welche Instrumente eingesetzt und welche Kooperationsmechanismen implementiert werden, um die Synergien und Effizienz des gesamten Systems sicherzustellen??

3.2. Schweizer Innovationsförderung: Lage und Rolle der NRP

3.2.1. Innovationsförderung auf Regionalebene

Art, Ausmaβ und Ausstattung der kantonalen Innovationsförderung sind sehr unterschiedlich. Die NRP soll neue Initiativen finanzieren, aber diese kommen nicht aus dem Nichts, sondern beruhen auf bestehenden Aktivitäten auf subnationaler Ebene. Durch die Einführung der NRP wurde die Vielfalt der regionalen Innovationsförderung erst allgemein sichtbar gemacht. Diese Maβnahmen gehören zur Wirtschaftsförderung der Kantone, die auf traditionellen Instrumenten wie Infrastrukturen und Steuern beruht. Zur Innovationsförderung der Kantone gehören: innovationsbewusstseinsfördernde Veranstaltungen, allgemeine Unternehmensberatung, spezialisierte Unternehmensberatung, Start-up-Beratung, Ausbildung für Jungunternehmer, Unterstützung für Projektentwicklung, Cluster-Förderung (z.B. in Nidwalden, vgl. Kasten 3.4), Vermittlung spezialisierter Ressourcen einschlieβlich Kreditgeber,

Technologievermittlung und -Coaching, Bereitstellung harter Infrastrukturen (Inkubatoren).

Kasten 3.4. **Clusterinitiativen im Instrumentarium der Innovationsförderung**

2008 wurden die Clusterinitiativen in der Schweiz einer Analyse unterzogen. Sie zeigt, dass Cluster oft Gegenstand der kantonalen Wirtschaftsförderung sind, dass sie jedoch auch ein breit gefächertes Spektrum an Initiativen umfassen und unterschiedliche Namen tragen (Cluster, Pole, Netze, Wirtschaftsantriebe, etc.). Viele Kantone haben die bestehenden Cluster auf der Grundlage wirtschaftlicher Diagnosestellungen und Erhebungen analysiert. Die Entscheidungen über Cluster hängen oft von bestehenden Synergien zwischen den regionalen Akteuren ab. Die Analyse identifizierte 62 Clusterinitiativen, die Hälfte davon auf Kantonsbasis. Sie gliedern sich in drei Kategorien: *i*) marktorientierte Cluster; *ii*) mehrwertorientierte Cluster; und *iii*) wissens- und technologiebasierte Cluster.

Die zur Clusterförderung eingesetzten Instrumente gehören zwei Kategorien an:

i. Allgemeine Wirtschaftsförderung: Steuern, Start-up-Förderung, Industriegebiete. Manche Kantone setzen diese allgemeinen Werkzeuge einzeln ein, um bestimmte Aktivitäten zu fördern.

ii. Spezifische Clusterinitiativen: Promotion, Wissens- und Technologietransfer im Tätigkeitsfeld des Clusters. In diesem Fall ist die Privatwirtschaft stark eingebunden und die Förderung erfolgt im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften, in denen die öffentliche Hand als Katalysator dient.

In der Analyse wird angemerkt, dass nur wenige Cluster evaluiert werden. Die Hälfte der kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme umfassen Clusterförderung. Das wirft die Frage auf, wie die Cluster koordiniert und Additionalität bzw. Mehrwert überprüft werden können.

Quelle: Ecodiagnostic (2009), „Les *clusters* dans l'économie suisse : regard statistique et regard politique", Schlussbericht an das SECO, Genf.

Das Angebot und die Balance der Aktivitäten sind sehr unterschiedlich, manche Kantone bieten eine kleine Auswahl an, andere ein breites Spektrum. Viele Strukturen visieren das gesamte Wirtschaftsgefüge an, andere sind auf Sektoren spezialisiert (z.B. i-net Basel). Da die meisten Agenturen klein sind, haben sie in Wirklichkeit trotz des umfassenderen Angebots meistens eine Kernaktivität (z.B. Clustermanagement bei inno-BE in Bern). Die Maβnahmen werden entweder direkt von den kantonalen Wirtschaftsförderungsstellen umgesetzt, oder von Agenturen, die von einem

(z.B. inno-BE in Bern, Creapole im Jura) der mehreren Kantonen (platinn) finanziert werden. Die Finanzierungsstrukturen unterscheiden sich ebenfalls stark. Sie reichen von öffentlich finanzierten Strukturen und privat finanzierte Strukturen (inet-Basel). Die meisten sind gemischte Modelle. Die KTI finanziert die WTT-Konsortien, von denen einige auch im Rahmen der NRP mit Geldern ausgestattet werden. In manchen Fällen ist der Unterschied im Vergleich zu der Zeit vor der NRP sehr groβ. In Verbindung mit dieser Vielfalt sind die den Unternehmen angebotenen Leistungen entweder kostenlos oder beitragspflichtig. Meistens liegen die Preise jedoch unter den Marktpreisen. In manchen Fällen ist die Grenze der Förderung und privater Beratungsdienste nicht mehr sehr klar.

Die Sichtbarkeit der regionalen Innovationsförderung ist beschränkt. Die Maβnahmen sind meistens auf einen Standort fokussiert und werden über regionale Gelder (und nun auch die NRP) finanziert. Es gibt keine allgemeine Übersicht über alle Initiativen, da sie autonom auf kantonaler oder subkantonaler Ebene laufen. Es gibt keine systematische, umfassende Information über diese Praktiken.

Die Qualität der regionalen Innovationsförderung ist sehr unterschiedlich. Die SWOT-Analysen in den Umsetzungsprogrammen sind beschränkt und werden oft von einigen Beamten durchgeführt, statt von unabhängigen Experten. Es scheint keine angemessenen Qualitätssicherungsmechanismen für Innovationsförderung zu geben. Unabhängige Evaluationen sind sehr selten. Wenn es Qualitätsprüfungen oder Evaluationen stattfinden, dann werden sie meistens intern ohne die Unterstützung externer Fachkräfte ausgeführt. angesichts der Fragmentierung und des mangelnden Informationsaustausches über kantonale Innovationsförderung besteht die Gefahr, dass landesweit dieselben Fehler begangen werden. Der kleine Maβstab vieler Initiativen verhindert die Investition in eine fachmännische Entwicklung des Instrumentariums zur Innovationsförderung.

3.2.2. Erwartete Änderungen in der regionalen Innovationsförderung durch die NRP: Lehren aus der Vergangenheit

Mit der NRP muss die regionale Innovationspromotion strategischer und effektiver werden. Wie bereits im zweiten Kapitel erörtert, stellt die Einführung der NRP hinsichtlich der früheren Instrumente, allen voran Regioplus und IHG, einen Paradigmenwechsel dar. Regionale Initiativen im Rahmen der NRP müssen stärker strategisch ausgerichtet sein, da die geförderten Vorhaben mehr Synergie-Effekte entwickeln und ambitioniertere regionale Entwicklungsziele umsetzen sollen. Statt

Infrastrukturen werden integrierte, innovationsorientierte Wirtschaftsförderungsmaβnahmen unterstützt. Ferner sollten die öffentlichen Gelder Initiativen anstossen, die sich mit der Zeit selbst tragen können. Schlieβlich wurden Konzeption und Umsetzung der regionalen Entwicklungspolitik von den Regionen zu den Kantonen verlagert. Diese Entwicklung führt zu bedeutenden Herausforderungen hinsichtlich Governance und Kompetenzen auf subnationaler Ebene.

Angesichts des Gewichts der Vergangenheit könnte es schwierig sein, diese Ziele umzusetzen. Eine 2007 durchgeführte Evaluation von Regioplus, dem Impulsprogramm des SECO zur Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum, deutet darauf, dass die Herausforderungen dieser Maβnahmen dieselben sind wie die der NRP (Ecoplan *et al.*, 2007). Zwei Drittel der im Rahmen von Regioplus geförderten Vorhaben sind Tourismusprojekte. Einige wenige fallen auch in die Kategorie Kompetenzzentren. In der Evaluation wird hervorgehoben, dass die groβe Anzahl individuelle Projekte nicht dem allgemeinen Ziel von Regioplus entspricht. Bei der Bewertung werden die Vorhaben je nach Innovationsgrad in verschiedene Kategorien eingeteilt und dann der Anteil der Projekte mit innovativen Ideen auf jeder Ebene berechnet.

Die Hälfte der Projekte (49%) sind innovative Vorhaben auf subkantonaler oder kantonaler Ebene. Kantonsüberschreitende (19%) und landesweite Projekte (22%) sind seltener und internationale Vorhaben (10%) noch spärlicher vertreten. Diese Tatsache illustriert die Schwierigkeit, über den Kanton hinaus regionale Vorhaben zu definieren. Wie im zweiten Kapitel erklärt, konnte auch die NRP hier keine Abhilfe schaffen. Ferner wurde bei der Evaluation festgestellt, dass die meisten Vorhaben auch nach der Förderungsperiode weiterhin von öffentlichen Geldern abhängig sind. Regioplus hat wohl zur Mehrwertschöpfung in den Regionen beigetragen, aber ohne diese Wirkung oder die Verdrängungseffekte des Programms[2] (d.h. den Mangel an Additionalität) messen zu können. Die Wirkung galt als nicht messbar, weil die Distanz zwischen den von Regioplus geschaffenen Impulsen und der Mehrwertschöpfung oder Arbeitsplatzschaffung zu groβ war. Die bescheidene Ausstattung von Regioplus (CHF 69 Millionen über zehn Jahre) spricht ebenfalls gegen eine direkte Verbindung zwischen den Ergebnissen des Programms und der Wirkung auf die Wirtschaft.

Die NRP stellt Herausforderungen hinsichtlich des Maβstabs der Maβnahmen und der Kompetenzentwicklung auf regionaler Ebene. Die erwähnte Regioplus-Evaluation deutet auf Schwierigkeiten, die wegen der Trägheit in der politischen Entscheidungsfindung, der Kompetenzprobleme, der schwierigen interkantonalen Zusammenarbeit, der bescheidenen Ausstattung der NRP und deren direkten Beziehung zur Wirtschaftsleistung auch im Rahmen der NRP weiterbestehen. Die meisten dieser Punkte

wurden im zweiten Kapitel für die NRP als Ganzes behandelt und gelten auch für die Innovationsförderung.

3.2.3. Erfolge bei der Innovationsförderung im Rahmen der NRP

Das beschränkte strategische Monitoring der NRP macht eine detaillierte Analyse der kantonalen Umsetzungsprogramme hinsichtlich der Innovationsförderung unmöglich. Im zweiten Kapitel wurde unterstrichen, dass der Kompetenzmangel die Konzeption von Innovationsstrategien auf Kantonsebene behindern dürfte. Gier stellen sich zwei wichtige Fragen: Wird die Innovationsförderung in diesen Umsetzungsprogrammen berücksichtigt und wenn ja, was hat der innovationsorientierte Teil des Programms zum Inhalt? Der Mangel an detaillierten und einheitlichen Daten zu den im Rahmen der kantonalen Umsetzungsprogramme geförderten Vorhaben macht es schwierig, diese Fragen genau zu beantworten. Ein wirksames strategisches Monitoring würde eine detailliertere Berichterstattung auf Projektebene erfordern.

Die Innovationsförderung gehört zu den Kantonsprogrammen, aber das Gewicht dieser Dimension ist unbekannt. Unter Heranziehung der von Regiosuisse durchgeführten Synthese der kantonalen Entwicklungspläne kann die erste Frage zumindest ansatzweise beantwortet werden.[3] Die Synthese umfasst zwanzig Kategorien, aber keine bezieht sich ausdrücklich auf Innovation. Initiativen zur Innovationsförderung verstecken sich wahrscheinlich in verschiedenen Kategorien und können daher nicht leicht erkannt werden. Eine Kategorie heisst „Wissenstransfer und Wissensmanagement in Industrie, Handel und Dienstleistungen“ und würde wohl am ehesten einem (eng gefassten) Konzept der Innovation entsprechen (Innovation im Tourismus kann auch in anderen Kategorien gefunden werden). Zu dieser Kategorie werden 30 Projekte der insgesamt 337 Vorhaben gezählt. Da dem Indikator „Anzahl der Projekt“ als Maβ der vorrangigen Ausrichtung der Programme klare Grenzen gesetzt sind, führt diese Analyse kaum zu schlüssigen Erkenntnissen hinsichtlich der allgemeinen Innovationsintensität der Programme. Um diese Annährung zu verbessern, müsste den Projekten Budgetwerte zugeordnet werden, aber das Monitoring der NRP erlaubt diese leider nicht (vgl. zweites Kapitel).

Wenn die Innovationsförderung strategisch unterstützt wird, ist sie auch sichtbarer. die 30 Vorhaben sind über 18 Kantone verteilt. Die Kanton Jura und Waadt stechen mit zahlreichen innovationsorientierten Projekten aus der Menge. Diese Tatsache ist wohl auf das Projekt RIS Western Switzerland zur Entwicklung einer regionalen Innovationsstrategie der Westschweiz zurückzuführen (siehe unten).

Im Rahmen der NRP werden viele innovationsorientierte Projekte gefördert. Sie umfassen sehr unterschiedliche Maβnahmen: Einige überschneiden sich mit dem Instrumentarium des Bundes, andere unterscheiden sich davon. Ein wichtiger Bestandteil der Programme ist der Technologietransfer, der auch in der Bundespolitik im Mittelpunkt steht. Dennoch gibt es zahlreiche Initiativen, die sich direkt an Unternehmen wenden, sowohl an Start-ups als auch an bereits bestehende Firmen, sich mit einem breiter gefassten Innovationsbedarf befassen, z.B. Clusterförderung, und Beratung oder Begleitung anbieten, bei denen die räumlich Nähe ausschlaggebend ist. Ein Beispiel für die Innovationsförderung in Unternehmen ist das interkantonale Vorhaben platinn, ein Innovationsnetz, das mit RIS Western Switzerland verbunden ist. Diese Ausrichtung deutet auf eine mögliche Komplementarität mit der Innovationspolitik des Bundes (vgl. Abschnitt 3.2 zur Erörterung dieses Punktes). Diese Projekte haben oft einen thematischen oder sektoralen Fokus, was sie ebenfalls von der Bundespolitik abhebt. Die innovationsorientierten Programme und Vorhaben beziehen sich auf folgende Themen:

- **Organisation des Technologietransfers** (Technologietransfer, Forschung-Industrie-Beziehungen (Kasten 3.5); Vernetzung des wissenschaftlichen und technologischen Transferpotenzials einschlieβlich Unterstützung der WTT-Initiativen; Kompetenzzentren, spezialisierte Technologiepole).
- **Innovationsförderung in KMU** (Innovationsförderung in Unternehmen; Unterstützung für KPMU; KMU-Netze für Wissenstransfer; TIK-Cluster, Life Sciences und Energie mit Inkubatoren und KMU-Unterstützung; Innovationsbeobachtungssystem).
- **Start-up-Förderung** (Förderung von Jungunternehmen und Start-ups (konkrete Beispiele vgl. Kasten 3.6); Förderung von jungen Unternehmern und Kreativität; mit Gymnasien verbundene Inkubatoren).
- **Aus-, Weiter- und Fortbildung** (Bildungsmaβnahmen, „Schule und Forschung“).
- **Governance** (strategische Übungen, Teilnahme an RIS-Vorhaben).

Kasten 3.5. **Technologietransfer und Clusters in Freiburg**

Das Wissenschafts- und Technologiezentrum des Kantons Freiburg soll als kantonale Technologietransferplattform für Forschungseinrichtungen und Unternehmen dienen. Es kombiniert klassische Push-Initiativen, in denen Unternehmen die Forschungsergebnisse nutzen können, mit der Cluster-Promotion, die sich auf die Vernetzung von Privatunternehmen konzentriert. Die Unternehmen finanzieren 20% der gemeinsamen Forschungsprojekte, der Restbetrag wird vom Zentrum übernommen, wobei der Kanton und der Bund (NRP) jeweils die Hälfte der Gelder stellen. Kernstück des Zentrums ist eine Technologietransfer-Stelle, die als Dreh- und Angelpunkt funktioniert und gemeinschaftliche, vorwettbewerbliche F&E-Projekte sowie die Verwaltung des geistigen Eigentums begleitet. Das Zentrum betreut vier Cluster und wird von einer kantonalen Hochschule koordiniert: Netzwerk Kunststofftechnologie, Netzwerk Energie & Bauwesen, Netzwerk Nanotechnologien.

Quelle: www.pst-fr.ch.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Innovationsförderung durch den Fokus der NRP auf Neuerung auf die kantonale Agenda gesetzt wurde. Obwohl die NRP nur einen geringen Einfluss ausübt, kann sie die kantonale Innovationspromotion wirksam unterstützen, vorausgesetzt, der Kanton konzentriert sich ausreichend auf diesen Bereich. Der Hebeleffekt entsteht durch zusätzliche Gelder und auch zu einem gewissen Grad durch die Hervorhebung der Innovation. Dort, wo die Innovationspolitik erfolgreich umgesetzt wird, scheint die Neuerung stärker herauszustechen. Die 30 innovationsorientierten Projekte sind auf 18 Kantone verteilt, wovon ein Groβteil auf den Kanton Jura und Waadt entfällt.

Kasten 3.6. **Förderung der Unternehmensgründung in den Schweizer Regionen**

Eine typische Maβnahme der Schweizer Ragionen und Kantone betrifft die Förderung von Unternehmensgründungen und deren Entwicklung. In den folgenden Beispielen unterstützt die NRP diese kantonalen Initiativen:

Jura: Creapole soll die Innovation und Diversifizierung des wirtschaftlichen Gefüges im Kanton Jura fördern. Im Mittelpunkt stehen Unternehmen und Branchen mit hoher Mehrwertschöpfung und der Fähigkeit, sich Hightech-Aktivitäten zuzuwenden. Creapole fördert Infrastrukturen für Jungunternehmen (Inkubatoren), vermittelt Coachs und Berater an neu gegründete Firmen und führt Sensibilisierungskampagnen an den Hochschulen durch. Creapole ist ein Privatunternehmen, das teilweise vom Kanton Jura finanziert wird, die übrigen Gelder fliessen aus privaten Quellen. Creapole ist heute mit dem Groβteil der kantonalen Wirtschaftsförderung beauftragt.

Freiburg: FriUp ist ein gemeinnütziger Verein, der die Innovation in bestehenden und neugegründeten Unternehmen fördert. Er wird von Vertretern des Kantons, der kantonalen Hochschulen und Privatwirtschaft geleitet. FriUp dient als erste Anlaufstelle für die Unternehmer der Region, berät sie auf den einzelnen Entwicklungsstufen und setzt sie mit spezialisierten Dienstleistern in Kontakt. Eine Abteilung befasst sich mit der Förderung von Start-ups, die kostenlos beraten werden und nach einem Auswahlverfahren in einem Inkubator betreut werden.

Neuenburg: Neode ist ein weiterer Technologiepark, der neugegründeten und etablierten innovativen Unternehmen Raum und Beratung anbietet und auf Nanotechnologien und Mikroelektronik spezialisiert ist. Neode entstand so wie der Finergence-Fonds für Start-ups auf Initiative des Kantons und arbeitet mit spezialisierten Partnern zusammen. Der Fonds gewährt Darlehen für Machbarkeitsstudien vor der Unternehmensgründung.

Normalerweise finanzieren die regionalen Initiativen die innovativen Unternehmen oder Firmengründern nicht direkt, vermittelt jedoch zwischen den Antragstellern und den Geldgebern (Risikokapital, Investmentfonds, etc.) Die meisten sind privatrechtliche Einrichtungen, die stark an die kantonalen Behörden gebunden sind. Sie betreiben die Förderung im Namen des Kantons und kommen selbst in den Genuss öffentlicher Mittel (Bund, Kantone, manchmal auch Regionen), welche die privaten Gelder ergänzen, und arbeiten im Rahmen einer dreifachen Helix, die Behörden, Unternehmen und Wissenseinrichtungen verbindet.

Quelle: www.friup.ch; *www.creapole.ch*; *www.neode.ch*.

3.2.4. Die interkantonale Dimension in der Innovationsförderung

Die interkantonale Dimension bei der Innovationsförderung ist kaum entwickelt. Hinsichtlich der räumlichen Ebene, auf welcher die regionale Innovationsförderung gegenwärtig umgesetzt wird, sieht die Lage folgendermaβen aus: Immer mehr Maβnahmen werden von den Regionen auf die Kantone verlagert. Die interkantonale Zusammenarbeit ist nur schwach ausgebildet. Das Erbe der früheren Regionalpolitik, die sich auf die Regionen bezog, ist noch klar erkennbar. Viele Kantone haben Schwierigkeiten, die Maβnahmen von der subkantonalen auf die kantonale Ebene zu heben und sind deshalb der interkantonalen Innovationsförderung noch nicht gewachsen.

Die Zusammenarbeit der Kantone in Sachen Innovationsförderung stösst auf Hemmnisse. Wie bereits im zweiten Kapitel erwähnt, stösst die interkantonale Zusammenarbeit auf Hürden, die auch bei der regionalen Innovationsförderung eine Rolle spielen. Ausnahmslos alle Kooperationen sind davon betroffen: Informationsaustausch über Maβnahmen, Austausch über Methoden, Entwicklung eines gemeinsamen Instrumentariums, Konzeption gemeinschaftlicher Vorhaben, Umsetzung von Maβnahmen, die von mehreren Kantonen finanziert werden. Bemerkungen wie „Ein Kanton kann nicht für eine Einrichtung bezahlen, die in einem anderen Kanton liegt“, sind nicht selten. Eine der im Rahmen von Regiosuisse aufgebauten Communitys sollte sich mit folgendem Thema befassen: „Umsetzung der NRP, interregionale, interkantonale und internationale Kooperation“. Regiosuisse berichtet, dass die Arbeit wegen mangelnden Interesses der Akteure eingestellt werden musste.[4] Zu unterstreichen ist dabei, dass die Themen, die aufgegeben wurden, die räumliche Zusammenarbeit betreffen, da sie am Wettbewerb zwischen den Kantonen scheiterte.

Trotz der ungünstigen Rahmenbedingungen gibt es Beispiele für interkantonale Innovationsförderung. Die Anforderungen der NRP widersprechen sich, da sie kantonale Umsetzungsprogramme und interkantonale Zusammenarbeit verlangt. Aus diesem Grund dürfen die interkantonalen Vorhaben nur im Umsetzungsprogramm eines Kantons aufscheinen, obwohl es sich doch um ein gemeinschaftliches Projekt handelt. Desgleichen fördert die NRP bei der Mittelverteilung den Wettbewerb zwischen den Kantonen, da die Kantone mit den höchsten Beträgen ausgestattet werden, welche die besten Umsetzungsprogramme vorlegen. Das Beispiel Westschweiz (Kasten 3.7) belegt allerdings, dass interkantonale Zusammenarbeit erfolgreich sein kann, auch wenn es Schwierigkeiten gibt. Es gibt noch weitere Beispiele im Bereich des Technologietransfers (z.B. i-net Basel, das von drei Kantonen finanziert wird oder ITZ von sechs mittelschweizer Kantonen, etc.). Die Interkantonale Zusammenarbeit ist in anderen Sektoren wie Gesundheit und Bildung schon

längst zum Alltag geworden und beweist, dass es genügt, gemeinsame Interessen zu identifizieren. Richtig durchgeführte strategische Übungen im Bereich Innovationspromotion können das Entstehen interkantonaler Innovationsstrategien fördern. Erfolgreich umgesetzte regionale Innovationsstrategien dürften den Weg für die interkantonale Innovationsförderung ebnen (Kasten 3.8).

Kasten 3.7. **Strukturen für interkantonale Zusammenarbeit in der Westschweiz**

Die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz der Westschweiz (CDEP-SO) umfasst die Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Wallis und Waadt. Die Plattform dient als Plattform für die Konzeption interkantonaler Projekte.

Eine der Vorhaben ist cleantech, das im Anschluss auf eine von der CDEP-SO in Auftrag gegebene Studie entstand. Ziel ist es, die Westschweiz auf internationaler Ebene im Cleantech-Geschäft zu positionieren und zu diesem Zweck Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und Bildung in den sieben Kantonen zusammenzuschließen. Die Plattform betreut drei weitere Projekte in der Region: Bioalps in Life Sciences, Micronarc in Mikro- und Nanotechnologien und Alp ICT in ITT. Alle werden von der NRP gefördert.

Die Innovationsplattform platinn ist eine echte interkantonale Initiative, wird in allen beteiligten Kantonen als Projekt anerkannt und unter der Federführung des Kantons Waadt umgesetzt. Über Ausgleichsmechanismen werden die NRP-Gelder auf die Kantone verteilt, was jedoch eine unnötige Finanzierungsebene einführt. Sie machen die interkantonalen Initiativen im Rahmen der NRP auch schwer erkennbar. Das RIS-Projekts (vgl. Kasten 3.8) war bei der Umsetzung der kantonsüberschreitenden Zusammenarbeit in der Westschweiz von großer Bedeutung.

3.2.5. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Innovationsförderung

Die Schweiz hat angesichts ihrer geografischen Lage, ihrer kleinen Fläche und der großen Reichweite ihrer Wirtschaft viele Möglichkeiten für grenzüberschreitende Kooperationen, bei denen besonders die Innovationsförderung eine wichtige Rolle spielt (Kasten 3.9). Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird auch im Rahmen der NRP unterstützt. Obwohl die Schweiz nicht wie ihre Nachbarn der Europäischen Union angehört, fliessen Kapital, Arbeitskräfte und Wissen ungehindert ins Land. Die hochentwickelten Nachbarregionen in Frankreich, Italien, Deutschland, Österreich und Liechtenstein bieten den Schweizer Kantonen zahlreiche Möglichkeiten für Partnerschaften und gemeinschaftlichen Initiativen.

Kasten 3.8. **RIS-Projekte in der West- und Zentralschweiz**

Die von der Europäischen Union geförderten RIS-Projekte sollen die Innovationspromotion in den Regionen unterstützen. Sie stützen sich auf vier Pfeiler: *i*) Bewertung der Stärken, Schwächen, Gefahren und Chancen des regionalen Innovationssystems; *ii*) Konsensaufbau mit vielen verschiedenen Akteuren zur Bestimmung der Ausrichtung der Innovationsförderung; *iii*) Konzeption einer Strategie gemäss der definierten Ausrichtung; und *iv*) Einrichtung eines Governance-, Monitoring- und Evaluationssystems für die Innovationsförderung.

Die Schweiz nimmt an zwei Projekten teil, die zwei funktionale Groβräume betreffen, nämlich die West- und die Zentralschweiz. In beiden Fällen ermöglichten die Projekte, den Innovationsbedarf der KMU mithilfe einer robusten Analyse zu bestimmen, statt nur auf der Meinung „derer, die es wissen sollten", zu hören. Davon abgesehen hat das RIS Westschweiz gute Ergebnisse erzielt, währen das RIS Zentralschweiz ein Misserfolg war.

In der Westschweiz wurde die politische Zusammenarbeit vom Bedürfnis der welschen Kantone getragen, sich zusammenzuschlieβen. Aus den Analysen entstand die Grundidee, dass Innovation im Gegensatz zu F&E von Unternehmen angetrieben wird. So wurden Initiativen konzipiert und eine nachhaltige interkantonale Zusammenarbeit begründet, die auch im Rahmen der NRP sichtbar ist.

Das RIS Zentralschweiz begann dagegen ohne politischen Konsens und wurde von einer Hochschule angetrieben. Unter diesen Bedingungen und mangels politischer Legitimation blieben die erzielten Ergebnisse trotz der umfassenden Analysen und der Erkenntnis, dass die Kantone nicht die kritische Grösse erreichen (Obwalden hat z.B. nur 30 000 Einwohner) nur „Visionen". Das RIS hat vielleicht zu einigen kulturellen Änderungen geführt, aber die Wirkung auf kantonale (und sicher auf interkantonale) Innovationsförderung blieb unbedeutend.

Die NRP ermächtigt regionale Akteure mit den Nachbarländern zusammenzuarbeiten. Wie im zweiten Kapitel erwähnt umfasst die NRP die Teilnahme am INTERREG-Programm der EU. CHF 40 Millionen wurden dafür bereitgestellt. Gegenwärtig beteiligt die Schweiz sich mit 20 Grenzkantonen an vier INTERREG-Programmen (Oberrhein, Alpenrhein–Bodensee–Hochrhein, Italien–Schweiz, Genferseebecken und Jurabogen). Die grenzüberschreitenden Aktivitäten der schweizerischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen sind gut bekannt, insbesondere im Raum Basel in der Nordschweiz und an der französischen Grenze in der Westschweiz. Der weniger gut bekannte Fall der Ostschweiz wird unten unter Berücksichtigung der Möglichkeiten und Herausforderungen der NRP bei der grenzüberschreitenden Innovationsförderung erörtert.

Kasten 3.9. **Grenzüberschreitende Innovationsförderung**

In den OECD-Regionen wird der Frage nach der Anpassung der regionalen Innovationsförderung an die spezifischen Merkmale der anvisierten Innovationssysteme und Unternehmen viel Beachtung geschenkt. Die Regionen müssen ihre einzigartigen Vorteile erkennen und sich auf dieser Grundlage spezialisieren. Zu diesem Zweck passt die regionale Innovationsförderung oft das Angebot an die Nachfrage an und schafft so einen autarken Ansatz, der sich allein auf die Region bezieht. Doch auch in den grössten OECD-Regionen ist es nicht wahrscheinlich, dass alle Innovationstreiber und Innovationsgelegenheiten innerhalb der Region anzutreffen sind. Obwohl die regionalen Strategiepapiere die fortschreitende Globalisierung der Wirtschaft, die Notwendigkeit, sich mit grösseren Wissensnetzwerke zu vernetzen, und die erforderliche Internationalisierung der Unternehmen anerkennen, setzt die regionale Innovationsförderung ihr Instrumentarium beinahe ausschlieβlich innerhalb der administrativen Grenzen der Region ein.

Deshalb gehört die Frage der räumlichen Ausdehnung zu den vielen Problemen, die Regionalpolitiker bei der Konzeption zu lösen haben, die aber meistens vernachlässigt wird.

Bei in der Innovationsförderung ist dieses Problem aus drei Gründen besonders akut:

i. **Grenzüberschreitende Spillover-Effekte**: Viele Maβnahmen zur Innovationsförderung führen zu regionale Grenzen überschreitende Spillover-Effekten. Der Wirkungsbereich eines Technologietransferzentrums ist meistens viel grösser als das administrative Gebiet, in dem es angesiedelt ist. Es ist kaum möglich und auch nicht empfehlenswert, die mit öffentlichen Geldern geförderte Wissensverbreitung auf verwaltungstechnische Grenzen zu beschränken. Grenzüberschreitende Spillover-Effekte können allerdings Probleme schaffen, wenn die Investitionen nur von einer Regionalbehörde getätigt werden.

ii. **Skaleneffekte und Unteilbarkeit**: Viele Regionen sind nicht groβ genug, um eine umfassende Innovations-Infrastruktur aufzubauen, die dem Bedarf aller Stakeholder in der Region entspricht. Die Innovationsförderung erfordert eine kritische Grösse, um so die nötige Professionalisierung zu erreichen. Spezialisierte Venture-Capital-Fonds können nur effizient arbeiten, wenn es genügend Projekte zur Aufteilung des Risikos gibt. Technoparks und ähnliche Immobilienprojekte mit internationalem Ausblick brauchen ein grösseres Einzugsgebiet, um sich einen Namen zu machen, etc.

Kasten 3.9. **Grenzüberschreitende Innovationsförderung** *(Fortsetzung)*

iii. **Internationaler und globale Reichweite vieler Maβnahmen zur Innovationsförderung**: Unternehmen dehnen ihre Wertschöpfungsketten, Märkte und Rekrutierungsbereiche auf immer grössere Räume aus. Aus geschäftlicher Sicht gibt es keinen Grund, warum eine Spezialisierung unbedingt einer administrativen Region entsprechen sollte. Bei der Förderung von Unternehmensnetzen und innovativen Gemeinschaftsprojekten in Form von Clustern oder Wettbewerbspolen muss dieser Aspekt berücksichtigt werden.

3.2.6. Grenzüberschreitendes Potenzial der Innovationsförderung in der Ostschweiz

Die Ostschweiz kann von verstärkter grenzüberschreitender Kooperation profitieren. Sie umfasst keine führenden Metropolitanregionen wie die Nord- oder Westschweiz und gilt daher als Randgebiet. Den im ersten Kapitel präsentierten Daten zufolge verzeichnet dieser Teil ein niedrigeres Wachstum als die Wirtschaftsmotoren des Landes. Angesichts der Herausforderungen, mit denen diese Groβregion konfrontiert wird, stellt sich die Frage, ob die grenzüberschreitende Innovationsförderung das Wachstum ankurbeln könnte. Die Randlage in der Schweiz könnte dazu führen, dass Unternehmen grössere Schwierigkeiten haben, qualifizierte Fachkräfte anzuziehen und zu binden. Die Förderung des ungehinderten Grenzgängerverkehrs würde dieses Problem beheben. Die gegenwärtigen Trends deuten auf das Engagement der Akteure, aber auch auf Barrieren, welche die grenzüberschreitende Innovationsförderung behindern.

Die bestehende grenzüberschreitende Kooperation wird durch den Mangel an starken Partnerschaften zwischen den einzelnen Kantonen in der Ostschweiz erschwert. Erstens gibt es keine allgemein anerkannte Definition eines grenzüberschreitenden Funktionalraums in der Ostschweiz. Auf schweizerischer Seite hat der Groβraum Ostschweiz, wie im ersten Kapitel erklärt, keine institutionelle Basis. Mehrere standortbasierte Initiativen befassen sich auf unterschiedliche Art mit dieser Gebiet. Eine im Rahmen des INTERREG-Programms finanzierte Initiative deckt die Region Alpenrhein- Bodensee-Hochrhein ab. Dieses grenzüberschreitende Gebiet, auch Bodenseegebiet genannt, umfasst St. Gallen, Appenzell-Ausserrhoden und Schaffhausen, einen Teil von Baden-Württemberg, Vorarlberg und Liechtenstein. Die Region Alpenrhein, auf die sich ebenfalls einige Initiativen beziehen, besteht aus St. Gallen und Graubünden, Teilen von

Vorarlberg und Liechtenstein. Das deutsche Grenzgebiet ist ausgeschlossen. So gibt es nicht nur Unterschiede auf der Ebene der Anliegerstaaten, sondern auch auf der Ebene der berücksichtigten Schweizer Kantone. Diese variable Definition kann sich als vorteilhaft erweisen, wenn es darum geht, Maβnahmen dem Potenzial und den gemeinschaftlichen Vorhaben in den Regionen anzupassen, führt aber auch zu Schwierigkeiten, weil unterschiedliche wirtschaftliche Akteure für die Wirtschaftsförderung in diesen Zonen zuständig sind.

Innovationsförderung ist ein integraler Bestandteil der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Ein Beispiel für eine von der NRP geförderte, innovationsorientierte Initiative in der Ostschweiz ist das grenzüberschreitende Nano-Cluster Bodensee. Das INTERREG-Projekt wird von St. Gallen aus koordiniert. Der Cluster konzentriert sich eher auf die Anwendung der Forschungsergebnisse als auf die Forschung selbst. Die Nanotechnologie findet in sehr unterschiedlichen Bereichen Anwendung: *Life Sciences* (Medizintechnik), Werkzeuge und Sensoren, Baustoffe und Oberflächen (Beschichten, Bedrucken, Textil- und Holzindustrie), Optik und Elektronik sowie Ernährung. Dem Cluster gehören Unternehmen und Forschungseinrichtungen aus dem groβen Euregio Bodensee an. Er dient als Plattform für die Konzeption innovativer Nanotechnologievorhaben. Wie weiter oben bereits erwähnt ist die Wirksamkeit der kantonalen Clusterpolitik wegen des Mangels an Evaluationen nicht bekannt. Die Evaluation eines grenzüberschreitenden Clusters wie des Nano-Clusters Bodensee ist technisch schwierig, sollte aber wegen der potenziellen Reichweite aufmerksam betrachtet werden.

Die Fachhochschulen in der Ostschweiz können Leitungen für die Wirtschaft erbringen und sind in der Grenzregion vernetzt. Dazu gehören die Hochschule Luzern, mit den Teilschulen Technik & Architektur, Wirtschaft, Soziale Arbeit, Design & Kunst, Musik, sowie die Fachhochschule Ostschweiz in St. Gallen mit den Bereichen Wirtschaft, Soziale Arbeit und Gesundheit, die Hochschule für Technik mit den Studienrichtungen Bauingenieurwesen, Elektrotechnik, Informatik, Landschaftsarchitektur, Maschinentechnik und Raumplanung, die Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur und die interstaatliche Hochschule für Technik Buchs (in der Trägerschaft der Kantone St. Gallen und Graubünden sowie des Fürstentums Liechtenstein). Die Fachhochschule Ostschweiz gehört der Internationalen Bodenseehochschule an, dem Hochschulverbund der Regio Bodensee an. Die von diesen Fachhochschulen angebotenen Studiengänge spiegeln den Bedarf der Wirtschaft in diesem Funktionalraum wider. Die Hochschulen können aber auch andere Landesteile mit Wissen und Technologien versorgen oder als Brücke zu anderen Schweizer Fachhochschulen dienen. Eine unabhängige Evaluation

der Qualität und Relevanz der Dienstleistungen für Unternehmen sowie der Intensität und der Wirksamkeit der Vernetzung der Fachhochschulen (was in Richtung WTT-Konsortien deutet) wäre nun angesichts des bereits 15-jährigen Bestehens dieser Einrichtungen zu befürworten. Dabei sollte die grenzüberschreitende Tätigkeit der Fachhochschulen in der Ostschweiz berücksichtigt werden, da daraus eventuell Lehren für die übrigen Fachhochschulen in der Schweiz zu ziehen sind.

Die Einrichtung eines grenzüberschreitenden Innovationsförderungszentrums illustriert, wie schwierig es ist, einen Konsens zwischen allen regionalen Behörden herzustellen. Das Schweizerische Institut für Entrepreneurship in Chur erstellte mit kantonaler Unterstützung eine Machbarkeitsstudie für ein Regionalzentrum zur Innovationsförderung. Standort für das Zentrum sollte die Region Alpenrhein sein. Sie ist KMU-orientiert mit rund 1 000 sogenannte Pionierfirmen, auf Industrie spezialisiert mit den Schwerpunkten Metallurgie, Maschinenbau, Textilien und Nahrungsmittel. Das Team stützte sich auf eine Analyse des Innovationsbedarfs der KMU und entwickelte so ein Konzept für ein grenzüberschreitendes Innovationszentrum. Ziel wäre es, durch Information, Hilfe bei Partnersuche, Projektmanagement und Zugang zu Finanzierungslösungen die Innovationskraft der regionalen KMU zu stärken. Die Gelder würden nur zu einem geringen Teil von öffentlichen Trägern (Verwaltungskosten) kommen, der Restbetrag würde von den Erlösen aus den angebotenen Dienstleistungen gedeckt werden. Die Idee wurde von den regionalen Handelskammern und Industrieverbänden unterstützt. Die Träger aus Liechtenstein bejahten aus naheliegenden Gründen die grenz- und kantonsüberschreitende Zusammenarbeit der KMU. Das *Liechtenstein Institute for Entrepreneurship* bietet KMU Unterstützungsdienste, die in das Angebot des regionalen Innovationszentrums eingebunden werden könnten. Die Machbarkeitsstudie wurde jedoch mangels Übereinkunft zwischen den betroffenen Behörden noch nicht in eine konkrete Initiative umgesetzt.

Ähnliche Hürden bestehen für die Einrichtung grenzüberschreitender Kompetenzzentren. Vorarlberg ist eine kleine Industrieregion, die innovative Unternehmen mit hohem Patentpotenzial (die Region belegt in der EU Rang 8 bei den Patentanmeldungen), mehrere industrieorientierte Forschungszentren sowie eine Fachhochschule umfasst. Wegen der Randlage in Österreich ist das Bundesland eher auf Deutschland und auf das höhere Bildungssystem in der Schweiz angewiesen. Die regionale Innovationsförderung stützt sich eher auf Wissensverbreitung als auf Wissensproduktion, auf Netzwerke und Partnerschaften zwischen Forschung und Wirtschaft (in erster Linie durch die Teilnahme an österreichischen öffentlich-privaten Kompetenzzentren). Schweizer Partner arbeiten mit

österreichischen Kompetenzzentren zusammen, werden aber nicht von Österreich gefördert. Die Wirtschafts-Standort Vorarlberg GmbH (WISTO) ist ein Service-Unternehmen zur Stärkung der Innovationsdynamik im Land Vorarlberg. Die berät und bereut Unternehmen bei der Gestaltung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten, der Erschließung von Landes-, Bundes- und EU-Förderungen, der Vermittlung von Technologie- und Kooperationspartnern, etc. Gegenwärtig arbeiten die liechtensteinischen und österreichischen Akteure bilateral mit den einzelnen Schweizer Kantonen zusammen, haben aber Schwierigkeiten, Partnerschaften über Kantonsgrenzen hinweg aufzubauen. Bislang konnten noch keine gemeinschaftlichen Infrastrukturen an der Grenze wie Kompetenzzentren eingerichtet werden, da es schwierig ist, Gelder aus verschiedenen Quellen zu verwalten.

Die Fragmentierung der kantonalen Innovationsförderung erschwert die Einrichtung grenzüberschreitender Initiativen zur Innovationspromotion. Wie oben erklärt, erfolgt die regionale Innovationsförderung der Schweizer Kantone in kleinerem Maßstab und beruht auf anderen Instrumenten als die österreichische regionale Innovationsförderung. Die Kantone greifen meistens indirekt ein, meistens über Bodennutzungsbeschlüsse, Steueranreize und allgemeine Wirtschaftsförderung. In der Schweiz gibt es keine direkte Förderung für private F&E auf nationaler oder regionaler Ebene. Auf Regionalebene wird nicht ausdrücklich von Innovationsförderung gesprochen. Die oben angeführten Instrumente tragen deshalb eher zur Wirtschaftsförderung im Allgemeinen als zur Innovationspromotion im Besonderen bei.

Zusammenfassend ist zu unterstreichen, dass die grenzüberschreitende Innovationsförderung in der Ostschweiz vertieft werden sollte, dass es jedoch mehrere Hindernisse für eine erfolgreiche Kooperation mit den Anliegerregionen gibt. Grenzüberschreitende Offenheit und viele informelle Beziehungen zwischen den Nachbarregionen gelten als vielversprechende Ausgangspunkte für gemeinschaftliche multilaterale Initiativen hinweg. Die bestehenden Wirtschaftsbeziehungen entlang der Lieferkette oder zwischen ähnlichen Sparten sind die Grundlage für grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Da es den einzelnen Gebieten der Euregio (z.B. in der höheren Bildung) an der kritischen Maße fehlt, wären gemeinschaftliche grenzüberschreitende Initiativen zu begrüssen.

Zu den Hemmnissen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Innovationsförderung in der Ostschweiz gehören unterschiedliche administrative und regulatorische Rahmen, die in der Schweiz und in Liechtenstein als weniger streng gelten als in Österreich und in Deutschland. Der Staat greift auch unterschiedlich in die F&E- und Innovationsförderung ein: In Österreich ist die öffentliche Hand proaktiver (einschließlich

Direktförderung der Unternehmen), in der Schweiz und in Liechtenstein liberaler (Fokus auf Rahmenbedingungen und Finanzierung öffentlicher Forschungseinrichtungen). Ferner wird die grenzüberschreitende Kooperation vom Wettbewerb zwischen den Kantonen auf Schweizer Seite (hauptsächlich Standortpromotion), fehlenden Anreizen und mangelnder Lust auf interkantonale Zusammenarbeit bei der Innovationsförderung behindert. Dieses Fazit deutet darauf, dass die empfohlene bessere Artikulierung zwischen Bund und Kantonen bei der Innovationsförderung sich besonders auf den Groβraum Ostschweiz bezieht. Die Empfehlungen werden im folgenden Abschnitt ausgeführt.

3.3. Hauptprobleme der regionalen Innovationsförderung in der Schweiz

Die Stärkung der Innovationsförderung auf Regionalebene ist für die Gesamtleistung der Schweizer Volkswirtschaft von groβer Bedeutung. Die NRP betrachtet die Innovationsförderung als wichtigen Bestandteil der Regionalpolitik, im Gegensatz zu der früheren Politik, die sich auf Infrastrukturen konzentrierte. Die neue Ausrichtung soll das Wachstum in der ganzen Schweiz beschleunigen und zu diesem Zweck die Innovation über den Kreis der Unternehmen und Branchen, die bereits Innovation betreiben, hinaus ausdehnen. Das polyzentrische Raumentwicklungsmodell der Schweiz funktioniert gut und bietet der Innovationsförderung erfolgversprechende Rahmenbedingungen, während in einem stark zentralisierten Land alle Ressourcen in der Hauptstadt konzentriert sind und nichts mehr für die Randgebiete über bleibt. Das groβe Potenzial für grenzüberschreitende Kooperation ermöglicht es den Regionen, selbst bei der Innovationsförderung mitzuwirken.

Trotzdem müsste das Instrumentarium klarer zwischen den einzelnen Staatsebenen artikuliert und seine Wirksamkeit gestärkt werden. Um die Arbeitsproduktivität zu steigern und die Nachhaltigkeit der Innovationsförderung sicherzustellen, müsste die Innovationspromotion folgendermaβen verbessert werden:

- Klärung der Rollen des nationalen und subnationalen Ebenen bei der Innovationsförderung.
- Aufbau strategischer Managementkompetenzen für die Innovation.
- Verortung der Innovationsförderung auf dem interkantonalen Ebene und Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.
- Ausdehnung der NRP auf alle Regionen.

3.3.1. Abgrenzung der Aufgaben und Sicherstellung der Komplementarität zwischen Innovationsförderung auf Bundes- und Regionalebene

In der Schweiz sind die Aufgaben der einzelnen Staatsebenen bei der Innovationsförderung nicht klar abgegrenzt. Die Bundespolitik und die kantonalen oder interkantonalen Initiativen laufen parallel, überschneiden sich, schaffen Lücken und sind verantwortlich für verpasste Gelegenheiten oder Spannungen zwischen den Akteuren auf allen Ebenen. Da die subregionalen Maβnahmen nicht immer klar erkennbar sind und der Bund nicht darüber informiert ist, wird das Potenzial der NRP nicht voll ausgeschöpft und die regionale Innovationskraft nicht optimal gestärkt werden.

Auf Bundesebene wird den marktwirtschaftlichen Kräften freier Lauf gelassen und nur im Fall eines Marktversagens eingegriffen, oder um die Rahmenbedingungen festzulegen (Investition in Wissenschaft und Bildung als öffentliches Gut sowie in Wissens- und Technologietransfer). Aus diesem Grund gibt es eine starke Wissenschafts- und Forschungspolitik in der Schweiz, aber keine Innovationsförderung, die sich mit dem möglichen systemischen Versagen oder Hürden für nichttechnologische Innovation befasst. Die Bundespolitik visiert den Hightech-Sektor sowie wissenschaftsbasierte Unternehmen und Industrien an und konzentriert sich demnach auf den Technologietransfer. Träger der Wissenschaftspolitik ist der SNF, der Forschungs- und Technologietransfers die KTI. Das entspricht dem linearen Konzept, demnach die Innovation das direkte Ergebnis von Forschung und Entwicklung ist. Die nicht so stark technologieorientierten KMU und die Firmen, die ohne F&E innovieren, werden von der Politik des Bundes nicht erreicht (höchstens indirekt über die ausgezeichneten Rahmenbedingungen für Unternehmen).

Zu den jüngsten Initiativen des Bundes gehören die regional ausgelegten WTT-Konsortien, die sich auf "neue Kunden" konzentrieren. Diese Maβnahme wurde jedoch ohne die Antriebskraft der Unternehmen, mit unzureichender Mitwirkung der subnationalen Behörden und mit beinahe exklusivem Fokus auf den Technologietransfer umgesetzt, während die Zielunternehmen mehr für ihre Innovationsstrategien benötigen als reine Technologie. Der Versuch, aus einem linearen, technologiebasierten Instrument ein nachfrageorientiertes Werkzeug zu machen, kann nur fehlschlagen: Die WTT-Konsortien sind keine echten Netzwerke und von ihrer Konzeption eigentlich keine nachfrageorientierten Mechanismen. Es gibt viele Bericht über mangelnde gegenseitige Kenntnis, Konflikte und Misstrauen zwischen den WTT-Konsortien und den regionalen Innovationsstellen. Die WTT-Konsortien werden wohl kaum die regionalen

und kantonalen Initiativen zur Innovationsförderung mit der Zeit ersetzen. Diese Lage ist ein bekannter Fehler bei der regionalen Innovationsförderung in Europa. Die Instrumente und Organisation der als systemisch und nachfrageorientiert ausgegebenen Innovationspolitik kommen meistens aus dem Werkzeugkasten einer linearen Innovationspolitik. Im Innovationsdreieck aus Wissensgenerierung, Wissensverbreitung und Wissensaufnahme beschäftigt die schweizerische Innovationsförderung sich nur mit den beiden ersten Punkten. Hier könnten subnationale Stellen eingreifen, um die Wissensabsorption zu fördern. Die Kantone setzen die NRP bereits ein, um Angebote, die dem Bedarf der Unternehmen Rechnung tragen, zu finanzieren. Es ist noch zu überprüfen, ob diese Maβnahmen die Aufnahmefähigkeit der Unternehmen wirksam verbessert. Um sicherzustellen, dass nachfrageorientierte Instrumente wirklich wirksam sind und die Bedürfnisse der KMU berücksichtigen, sollten die Netzwerke von der Privatwirtschaft mitfinanziert werden.

Auf kantonaler Ebene gibt es sowohl das Interesse als auch die institutionellen Kompetenzen, Innovation in weniger technologieintensiven Unternehmen zu fördern, die als natürliche Zielgruppe der subregionalen Staatsebene gelten. Das setzt einen breiter angelegten Ansatz voraus, bei dem die Technologieentwicklung und -absorption nur einen Teil des Innovationsbedarfs darstellen. Die Aufnahmefähigkeit dieser Unternehmen ist bedeutend geringer als die der KTI-Kunden, deshalb befasst das Instrumentarium des Bundes sich nicht mit diesen Firmen. Die Nähe der Unterstützung ist besonders für Unternehmen mit niedriger Absorptionsfähigkeit sehr wichtig. Wie in diesem Kapitel beschrieben, beschäftigen viele regionale und kantonale Maβnahmen sich mit der Betreuung dieser Zielgruppe. Kantonen mangelt es jedoch an der kritischen Maβe und an den Kompetenzen, solche Politiken zu konzipieren. Es gibt viele Kooperationen zwischen Kantonen, aber im Bereich Innovation scheint der harte Wettbewerb der Kantone bei der Standortpromotion die Umsetzung von Innovationsförderprogrammen zu behindern, die auf Funktionalräume zugeschnitten sind.

Subnationale Behörden sollten einen auf interkantonaler Ebene erstellten, den grenzüberschreitenden Ausblick der Zusammenarbeit berücksichtigenden Bottom-up-Ansatz wählen, der sich an der Nachfrage orientiert. Zielgruppen dieses Ansatzes sind Unternehmen mit beschränkten Wissensaufnahmefähigkeiten. Firmen mit hohem Absorptionsvermögen sollten weiterhin die indirekten Zielgruppen der von der KTI implementierten Bundespolitik bleiben. Bestehende Forschungs- und Technologieanbieter müssen mobilisiert werden, wie es bei den WTT-Konsortien der Fall ist. Noch wichtiger ist allerdings die Bereitstellung zusätzlicher Beratungsdienste für Firmen mit

organisatorischen Defiziten. Die Aufgabe der „Coachs“ in den WTT-Konsortien sollte überprüft werden, um klarzustellen, welche Dienste sie neben ihrer Vermittlerrolle zwischen Unternehmen und ihrer Stammorganisation wirksam erbringen können. Cluster könnten (mit Vorsicht) eingesetzt werden, vorausgesetzt, sie entsprechen einer Reihe von Erfolgskriterien, die aus dem groβen Erfahrungspool der EU und anderer Regionen geschöpft wurden. Das ist weder ein Wundermittel, noch eine leicht umzusetzende Politik. Und, wie oben erwähnt, würde die Mitwirkung des Privatsektors bei der Finanzierung dieser Initiativen deren Relevanz für die betroffenen Unternehmen und deren Ausrichtung nach der Nachfrage sicherstellen.

In einer mehrere Staatsebenen involvierenden Politik müssen die Aufgaben der einzelnen Akteure genau definiert sein. Der Bund ist für die landesweite Politik zuständig, die sich auf Wissensgenerierung und Technologietransfer für technologiebasierte Innovation konzentriert, während die Kantone in einem breiteren Ansatz aktiv zur Wissensaufnahme und -verbreitung beitragen. In diesem Rahmen (Tabelle 3.1) würde der Bund sich auf die Kernaufgabe der KTI fokussieren, die sich als effektiv erwiesen hat: Förderung von Technologietransfer und öffentlich-private F&E-Vorhaben auf der Basis von Exzellenz und Relevanz im ganzen Land, ggbfs. unter Zuhilfenahme dichter Technologietransfernetzwerke. Die WTT-Konsortien würden in dieser Sichtweise eine nationale Dimension erhalten und sich stärker spezialisieren. Der Bund würde sich weiterhin auf die Wissensgenerierung und den Wissenstransfer beschränken. Die Funktionalräume würden für die Innovationsförderung im weiteren Sinn zuständig sein und sich mit der Frage der Wissensaufnahme befassen: Zu diesem Zweck würden Netze aus Innovationsförderungsstellen und Beratern aufgebaut, die Gemeinden und Kantone umfassen und auf der Ebene des Funktionalraums koordiniert werden. Ihre Qualität wäre ebenfalls auf dieser Ebene zu überprüfen. Diese Aufgabe setzt die Zusammenarbeit mit WTT-Konsortien voraus, wenn es um die Technologienachfrage geht. Die Zielgruppen der Bundespolitik sollten innovative, mit zukunftsweisender Technologie arbeitende Unternehmen sein, während die Zielgruppe der Regionen die Unternehmen sind, die durch *Learning-by-doing* oder *Learning-by-interacting* innovieren.

Tabelle 3.1. **Innovationsförderung auf mehreren Ebenen in der Schweiz**

Ebene	Zielsetzungen	Instrumentarium
Bund	**Wissensproduktion und Wissensverbreitung** Forschungs-Exzellenz in öffentlichen Einrichtungen mit dem Schwerpunkt Pionierforschung. Technologietransfer und öffentlich-private F&E-Zusammenarbeit Zielgruppe: Technologieführer in globalen Märkten	SNF-Programme, Förderung für ETH, Ko-Finanzierung für Fachhochschulen und kantonale Universitäten KTI: gemeinschaftliche Forschungsprojekte, WTT auf der Basis nationaler Instrumente KTI: Hightech-Start-up-Förderung
Funktionalraum (interkantonale Ebene)	**Wissensabsorption** Innovationsförderung im weiteren Sinn, auch nicht-technologische Themen Zielgruppe: Technologie-Follower, *Learning-by-doing*- und *Learning-by-interacting*-Unternehmen	Fachhochschulen (Ko-Finanzierung, Leistungsbewertung) und kantonale Universitäten Regionale Innovationsförderungsagenturen (Kern eines Netzes): professionelle und qualitative Kontrolle, über die NRP ko-finanziert, Kantine und Privatwirtschaft
Kantone (und Regionen)	**Wissensabsorption** Vernetzung regionaler Unternehmen mit Wissensnetzen Lösungen für Management-Engpässe bei Innovation Zielgruppe: Technologie-Follower, *Learning-by-doing*- und *Learning-by-interacting*-Unternehmen	Kantonale oder subkantonale Antennen für regionale Innovationsförderungsagenturen, die Unternehmen aus der Nähe unterstützen: Beratung, Clusterleitung, etc.

3.3.2.Aufbau strategischer Managementkompetenzen für die Innovationsförderung

Kompetenzlücken behindern die Implementierung einer wirksamen regionalen Innovationsförderung. Im zweiten Kapitel wurde die Notwendigkeit erwähnt, die Kompetenzlücken in den Kantonen zu schließen, um robuste strategische Umsetzungspläne für die NRP zu konzipieren. Auf Bundesebene bestehen ebenfalls Hürden, welche die Umsetzung des gesamten NRP-Instrumentariums behindern. Diese Schwierigkeiten beziehen sich insbesondere auf die Innovationsförderung in den Umsetzungsprogrammen.

Es gibt eine Kluft zwischen der Aufgabe der NRP und dem Instrumentarium auf Bundesebene zur Beobachtung der Umsetzung. Der Bund ist nicht ausreichend über die Innovationsförderung der Kantone informiert und kann aus Verfassungsgründen auch nicht als Katalysator für diese Initiativen dienen. Die Bewertung der kantonalen Umsetzungsprogramme im Vorfeld kann wegen des Informationsmangels

nicht richtig durchgeführt werden. Dabei erlaubt die NRP dem SECO, indirekt an diese Daten zu gelangen. Wie bereits im zweiten Kapitel angedeutet, werden die Bewertungsverfahren der NRP geschwächt durch: beschränkte interne Kompetenzen beim SECO (nur einige Mitarbeitenden), freies Ermessen beim Einsatz der offiziellen Bewertungskriterien, keine externe Expertise. Aus diesem Grund ist das System dem Druck der Interessensgruppen ausgesetzt. Diese Tatsache erfordert wiederum mehr Transparenz bei der Zuweisung der Gelder. Das Bewertungs- und Monitoring-System der NRP könnte auch durch grössere Professionalität, Unabhängigkeit und Transparenz verbessert werden. Die Zuziehung externer Experten für die Bewertung der kantonalen Umsetzungsprogramme würde sowohl zu mehr Transparenz als auch zu einer kompetenteren Analyse der Programme führen. Das Monitoring sollte weiter gehen als die rein administrative Beobachtung und umfassende externe Evaluationen vorbereiten. Zu diesem Zweck könnten die Erkenntnisse aus der Umsetzung der EU-Strukturfonds zur Innovationsförderung eingesetzt werden (Kasten 3.10).

Regionale Innovationsförderung sollte unter einem strategischeren Blickwinkel betrachtet werden. Dazu gilt es zu bestimmen, wo sich die besten Kompetenzen für die regionale Innovationsförderung befinden. Ferner müssten die vorhandenen Dienste in den einzelnen Regionen und auf Landesebene besser erkennbar gemacht werden. So könnten kleine, nicht vernetzte Initiativen weitgehend vermieden und die Auswahlverfahren für die NRP-Förderung verbessert werden. Die Einbeziehung der Unternehmen in die Bewertung (über Erhebungen) und Finanzierung regionaler Innovationsförderung ist eine Notwendigkeit (vgl. unten).

Die Evaluationsmaβnahmen sollte gestärkt und mit der Finanzierung verbunden werden. Geförderte regionale Innovationsvorhaben müssen evaluiert werden, damit ihre Wirkung optimiert und sichergestellt wird, dass die Vorgaben auf Projekt- und Programmebene umgesetzt wurden. Die ersten 16 Pilotprojekte der NRP wurden 2007 evaluieret (INFRAS, 2007). Dabei wurde erkannt, dass der Zweck der Projekte den Zielgruppen (Unternehmen) selten klar war, und dass die Nutzniesser sie nicht oft einsetzten. Da die Evaluation relativ früh stattfand, war es noch nicht klar, ob die Unternehmen bereit wären, die Initiativen nach Auslaufen der Förderung selbst zu finanzieren. So wie bei der Regioplus-Evaluation konnte auch hier wegen der Zuteilungsschwierigkeiten und der kurzen Laufzeit der Projekte nicht festgestellt werden, ob die geförderten Vorhaben den Strukturwechsel beschleunigen und die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen verbessern. Umfassende, unabhängige Evaluationen sind nötig für die kantonalen Umsetzungsprogramme im Allgemeinen und für Unterbereiche wie Innovation im Besonderen. Die unterschiedlichen

Ansätze und der Wettbewerb sollten beibehalten werden, aber die Förderung durch Bund (NRP) und Kantone sollte stärker an die erzielten Leistungen gebunden werden. Sobald die Evaluationsmechanismen eingeführt sind, könnten leistungsgebundene Reserven eingerichtet werden.

Kasten 3.10. **Strategische Engpässe für die Innovationsförderung im Rahmen der EU-Strukturfonds**

Im Rahmen einer strategischen Evaluation des Einsatzes der EU-Strukturfonds zur Unterstützung der Wissensökonomie im Zeitraum 2000-2006 wurde unterstrichen, dass der Erfolg der Maβnahmen zur Förderung von Forschung, technologische Entwicklung und Innovation (FTEI) von der Lösung der unten aufgeführten Probleme abhängt. Die in der Schweiz beobachteten Schwierigkeiten sind den auf EU-Ebene angetroffenen Engpässen ähnlich:

- administratives, statt strategisches Management der FTEI-Maβnahme;
- fehlende Kompetenzen auf nationaler und regionaler Ebene bei der Verwaltung der im Rahmen des operationellen Programms beschlossenen FTEI-Maβnahmen;
- anhaltende Dominanz der angebotsseitigen, technologieorientierten Maβnahmen, die für das regionale Innovationssystem kaum relevant sind;
- wenig Interesse für nachfrageseitige Maβnahmen, die sich direkt am Bedarf der Unternehmen ausrichten.

Im Anschluss an die Evaluation wurden die Herausforderungen für den künftigen Einsatz der Strukturfonds für den Aufbau von Wissensökonomien wie folgt definiert. Erstens sollten die Politiken stärker auf umfassenden Analysen der regionalen Innovationssysteme gründen und Maβnahmen und Instrumente umfassen, die dem Bedarf dieser Systeme entsprechen. So könnten differenziertere Politiken erstellt werden als früher. Eine Verlagerung des Schwerpunkts auf nachfrageorientierte Politiken ist ebenfalls zu empfehlen, aber dieser Paradigmenwechsel würde noch besser entwickelte strategischen Kompetenzen für die Konzeption der Politik und der Folgemaβnahmen erfordern. Die Politiken müssten sich auf eine tiefere Kenntnis aller Innovationsarten und nicht nur der technologiebasierten Neuerung stützen. Da der Strukturfonds die Regionen wettbewerbsfähiger machen und ihnen helfen soll, ihren Rückstand aufzuholen, sollten die Maβnahmen und Initiativen Vorrange eingeräumt werden, die am ehesten zur Wertschöpfung beitragen. Aus diesem Grund sollte das Augenmerk solcher Programme auf Forschung liegen, die dem Innovationsbedarf der Unternehmen entspricht.

Quelle: Technopolis, UNU-MERIT, Lacave, Ismeri, Logotech (2006).

Die Ansichten der Unternehmen sollten in den strategischen Ansätzen zur Innovationsförderung Berücksichtigung finden. Es ist bemerkenswert, dass die Bestrebungen zur Implementierung eines aus mehreren Ebenen bestehenden Systems zur Innovationsförderung, in dem Regionen, Kantone, Funktionalräume und der Bund sich gegenseitig ergänzen sollen, die Meinung der Unternehmen, die doch die Hauptrolle spielen, kaum beachtet werden. Die Akteure, die der Praxis am nächstens sind, kennen die Anliegen der Unternehmen, wissen jedoch nicht, mit welchen Herausforderungen sie im Allgemeinen konfrontiert werden. Ferner könnten sie von ihren eigenen Interessen und der Notwendigkeit, für ihre eigenen Aktivitäten Gelder zu finden, beeinflusst sein. Die Akteure, die weiter weg stehen, haben vorgefasste Meinung hinsichtlich des Bedarfs der Unternehmen, die weder auf zuverlässigen Daten noch auf den Rückmeldungen der Unternehmen beruhen. Der Erfolg der *RIS Western Switzerland* beruht auf der systematischen Befragung der Unternehmen, um ihre Innovationsquellen, ihren Innovationsbedarf und ihr Innovationspotenzial genau zu umreissen. Diese objektiven Daten dienten bei der Konzeption des Netzwerks zur Innovationsförderung als Gerüst. Strategischen Bedürfnissen, denen bestehende Anbieter nicht gerecht werden konnten, wurde dabei Vorrang eingeräumt.

Richtig umgesetzte strategische Übungen auf überkantonaler Ebene (Funktionalräume) könnte zur Lösung einiger dieser Probleme beitragen. Die Betrachtung anderer Beispiele aus Europa, wo Regionen vor ähnlichen Herausforderungen stehen, hilft ebenfalls weiter (Kasten 3.11). Die regionalen Aktivitäten zur Innovationsförderung könnten in eine umfassende Strategie eingebunden und auf der Basis beispielhafter Verfahren aus dem In- und Ausland (Nauwelaers und Wintjes, 2008) professioneller gestaltet werden. Nationale und internationale Vergleiche, Methodenaustausch sowie aussagekräftige Monitoring- und Evaluationssysteme sollten sofort eingeführt werden. Mit der Hilfe unabhängiger Experten müssten SWOT-Analysen der regionalen Innovationssysteme entwickelt werden. Die Festlegung von Vorgaben, nicht nur in Form von Input- und Output-Indikatoren, sondern auch hinsichtlich der Ergebnisse und, soweit dies möglich ist, der Angleichung der Erfolgsindikatoren, sollte standardmässig vorgenommen werden, ohne dass die Indikatoren von einer zentralen Stelle standardisiert werden. Die Verbesserung der Qualität und Effektivität der Innovationsförderung bahnt den Weg für kantonsüberschreitende Zusammenarbeit (auf der Ebene der Funktionalräume). Die Kantone werden sich erst dann bereit erklären, ihre Ressourcen zusammenzulegen, wenn sie überzeugt sind, dass diese Vorgehensweise erfolgreich ist.

Kasten 3.11. **Erfahrungen aus RIS und RITTS-Projekten in Europa**

Die regionalen Innovationsstrategien (RIS) und die regionalen Innovation- und Technologietransferstrategien (RITTS) wurden Mitte der 199er von der Europäischen Kommission aus der Taufe gehoben und sollten die strategische Regionalplanung unterstützen. Die Programme waren bahnbrechend, weil Innovation damals noch nicht als Politikbereich galt, und auch der Begriff Innovation von den Regionalpolitikern nicht genau definiert werden konnte.

Obwohl die Programme eher linear sind und die regionale Technologieunterstützung dem Bedarf der Unternehmen Rechnung tragen sollte, ist es ihnen zu verdanken, dass Innovation als neuer Politikbereich und Innovation als interaktiver Prozess erkannt wurden. Auch die Notwendigkeit, bei der Erstellung der Politiken reflexive und inklusive Prozesse anzuwenden, ist auf diese Programme zurückzuführen. Dies führte zu tiefgreifenden Änderungen. Zu den damals noch revolutionären Merkmalen von RIS und RITTS zählen:

- Sie beruhen auf dem Konzept der interaktiven Innovation.
- Sie stützen sich auf vernetzte Akteure und sind eher systemorientiert, als auf individuelle Akteure ausgerichtet. Die groβe Anzahl von Clustern in den RIS-RITTS-Regionen illustriert den interaktiven Ansatz dieser Politik.
- Sie erfordern ein hohes Maβ an Koordination und Synergie zwischen den Instrumenten, statt einzelne Werkzeuge einzusetzen, die jeweils nur ein Ziel verfolgen.
- Ihr Ziel und ihre Form beruhen auf dem Verständnis des Bedarfs der KMU, der über einen Bottom-up-Ansatz definiert wird, statt zentral von Verwaltungsstellen. Ein Beispiel ist das Gutscheinsystem im finnischen Uusimaa infolge einer Schwerpunktverlagerung auf stärker an der Nachfrage orientierten Instrumenten.
- Sie berücksichtigen die Additionalität: Ihr Zweck ist nicht nur, ausreichende Mittel bereitzustellen, sondern auch die Verhaltensmuster zu beeinflussen und damit Innovationsstrategien zu fördern. Das Spiegel-Projekt in Limburg (Niederlande) unterstützt das Innovations-Coaching in KMU und befasst sich mit dem strategischen Denken in den KMU, das im Rahmen der RITTS als bedeutender, nicht-technologische Engpass in den regionalen Innovationssystemen identifiziert wurde.
- Sie betten das Lernen in die Politik ein: Sie beruhen auf aussagekräftigen Bewertungen des Innovationsbedarfs. Die aus der Umsetzung gezogenen Lehren werden bei der Ausarbeitung der nächsten Politiken berücksichtigt.

Kasten 3.11. **Erfahrungen aus RIS und RITTS-Projekten in Europa**
(Fortsetzung)

Diese Merkmale deuten auf die Herausbildung eines modernen Innovationsförderungsmodells, das breiter angelegt ist als die F&E- und technologieorientierten Systeme, die vor Einführung der RITTS und RIS dominierten.

Quelle: Nauwelaers, C. (2009), „Challenges for the Design of Regional Innovation Policies: Lessons from Europe“, in P. Cooke und J. Osmond, *Regional Economies in a Globalising Economy: Enhancing Intellectual Capital and Innovation*, Institute of Welsh Affairs, Cardiff.

Lern- und Austauschgelegenheiten über Kantonsgrenzen und Funktionalräume hinweg sollten besser genutzt werden. Das bezieht sich auf viele Aspekte der Regionalpolitik, vor allem auf die Diagnose- und Unterstützungsinstrumente, mit denen der Innovationsbedarf der KMU bestimmt wird. Es gibt mehrere Methoden und Modelle: IMPROVE von ITZ in der Zentralschweiz, das Geschäftsmodell von platinn, das die Innovations-Coachs einsetzen, Leistungsvergleich mit Boston, Maβachusetts, von i-net Basel, das Evaluations-Tool, das Creapole in Zusammenarbeit mit der Universität Neuenburg ausgearbeitet hat, etc.

3.3.3. Anhebung der regionalen Innovationsförderung auf die interkantonale Ebene und Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Auf mittlere Sicht sollte die regionale Innovationspolitik in der Schweiz auf der Ebene der Funktionalräume zwischen den Kantonen definiert und umgesetzt werden. Die Einführung RIS-ähnlicher Maβnahmen könnte den Weg dahin ebnen. Weiter Voraussetzungen sind politisches Engagement, faktengesicherte Grundlagen, nachfrageorientierte Ausrichtung und Einbeziehung der Stakeholder. Eine radikale Lösung wäre die Beschränkung der NRP-Innovationsförderung auf kantonsüberschreitende Initiativen: Das ist zwar politisch gesehen sehr heikel, kann jedoch nach einer Übergangsperiode erwogen werden. Eine weitere Möglichkeit wäre die Erhöhung des Anteils des NRP-Budgets, das zur Förderung kantonsübergreifender Vorhaben bereitgestellt wird (gegenwärtig ein Drittel). Dieses Kriterium müsste bei der Ausstattung der Vorhaben mit Geldern ernst genommen werden.

Der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sollte in den regionalen Maβnahmen mehr Bedeutung zukommen. Erfolgreiche Fälle könnten als Beispiel dienen, ausserdem sollten Indikatoren eingeführt werden, mit deren Hilfe die Ergebnisse und der Mehrwert solcher Vorhaben gemessen werden können. Zur Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation könnte das Innovationsschecksystem weiter ausgebaut werden, damit die Unternehmer ihre Schecks ausserhalb der administrativen Einheit einlösen können. Das entspricht einer an der Nachfrage ausgerichteten Politik, bei der Unternehmen frei entscheiden können, wo die besten Wissensquellen liegen. Dieses Instrument könnte als Pilotprojekt dienen mit de Ziel, die vielen Hürden der grenzüberschreitenden Innovationsförderung abzubauen. Eine weitere Möglichkeit auf mittlere Sicht wäre die Ausdehnung der WTT-Konsortien auf grenzüberschreitende Kooperationen.

3.3.4. Ausdehnung der Raumdefinition für regionale Innovationsförderung im Rahmen der NRP

Die NRP sollte die gesamte Schweiz abdecken und nicht die Orte ausklammern, die der regionalen Innovation als Antrieb dienen. Wie bereits im zweiten Kapitel dargelegt, entsprechen die Zielgebiete der NRP, die Agglomerationen ausschlieβt, nicht den Funktionalräumen in der Schweiz. Die gegenwärtige Definition stärkt manche Kantone in der Überzeugung, dass sie nur den Tourismus und den weiteren ländlichen Raum fördert, statt den Strukturwechsel unterstützt. Es soll Fälle geben, in denen eine Politik in kleinen Stückchen zerschnitten werden musste, um gefördert werden zu können: Ein Teil der Maβnahmen wurden von der NRP gefördert, andere vom Kanton und wieder andere von der KTI. Die inno-BE wird zum Beispiel vom Kanton Bern gefördert, sie erhält aber auch Gelder vom SECO, da manche Regionen zu den Zielgebieten der NRP gehören. Es ist mühsam, die einzelnen Gebiete zu unterscheiden, und noch schwieriger, Berichte über die verschiedenen Teile zu erstellen, da die Geldgeber unterschiedliche Anforderungen stellen. Diese administrativen Komplikationen könnten ganz einfach durch die Ausdehnung der NRP auf die gesamte Schweiz umgangen werden. Die Erfahrungen mit den EU-Strukturfonds deuten in diese Richtung. Die Gliederung in kleine Zonen, die früher bei der Förderung des Strukturwandels in ehemaligen Industriegebieten eingesetzt wurde, ist einer sich auf den gesamten EU-Raum erstreckende Politik gewichen.

Anmerkungen

1. Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung vom 28. Februar 2007, 07.025, *www.admin.ch/ch/d/ff/2007/2445.pdf.*
2. Die Bewertung des Verdrängungseffekts beruht allein auf den Erklärungen der Projektleiter. Dies führt wahrscheinlich zu einer Unterschätzung des Phänomens.
3. *www.regiosuisse.ch.*
4. *www.regiosuisse.ch.*

Bibliographie

Arvanitis, S., T. Bolli, S. Hollenstein, M. Ley und M. Wörter (2010), *Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft, Strukturberichterstattung*, Nr.°46, Bern.

Cornet, A. (2007), „De effectiviteit van de innovatievouchers 2004 en 2005. Effect op innovatieve output van bedrijven“, *CPB*, Nr. 140, Den Haag.

Economiesuisse (2008), *Pour un système de formation et de recherche hautement performant*, Zürich.

Ecoplan, CEEAT, Planval, Seeco (2007), *Schlussevaluation Regio plus*, SECO, Bern.

Good B. und A. Geuer (2009), „Evaluation des Pilotprojekts Innovationsscheck“, Bericht für KTI-CTI, Technopolis, Wien.

IFRAS (2007), *Evaluation der Pilotprojekte Neue Regionalpolitik*.

Mayer, S., A. Geyer, D. Sturn und E. Zellweger (2006), *Evaluierung des Kompetenzaufbaus für Angewandte FuE an Fachhochschulen durch die CTI/CTI 1998-2004*, Wien.

Nauwelaers, C. und R. Wintjes (Hrsg.) (2008), *Innovation Policy in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.

OECD (2002), *OECD Territorial Reviews: Switzerland*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2006a), *OECD Reviews of Innovation Policy: Switzerland*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2006b), „Maintaining Switzerland’s Top Innovation Capacity“, *Economics Department Working Paper*, Nr.°487, OECD Publishing, Paris.

Anhang A

Entwicklung des kantonalen pro-Kopf-Einkommens 1990-2005 (1990 Index=100)

Abbildung A1.1. **Zürich ist eng verbunden mit:**

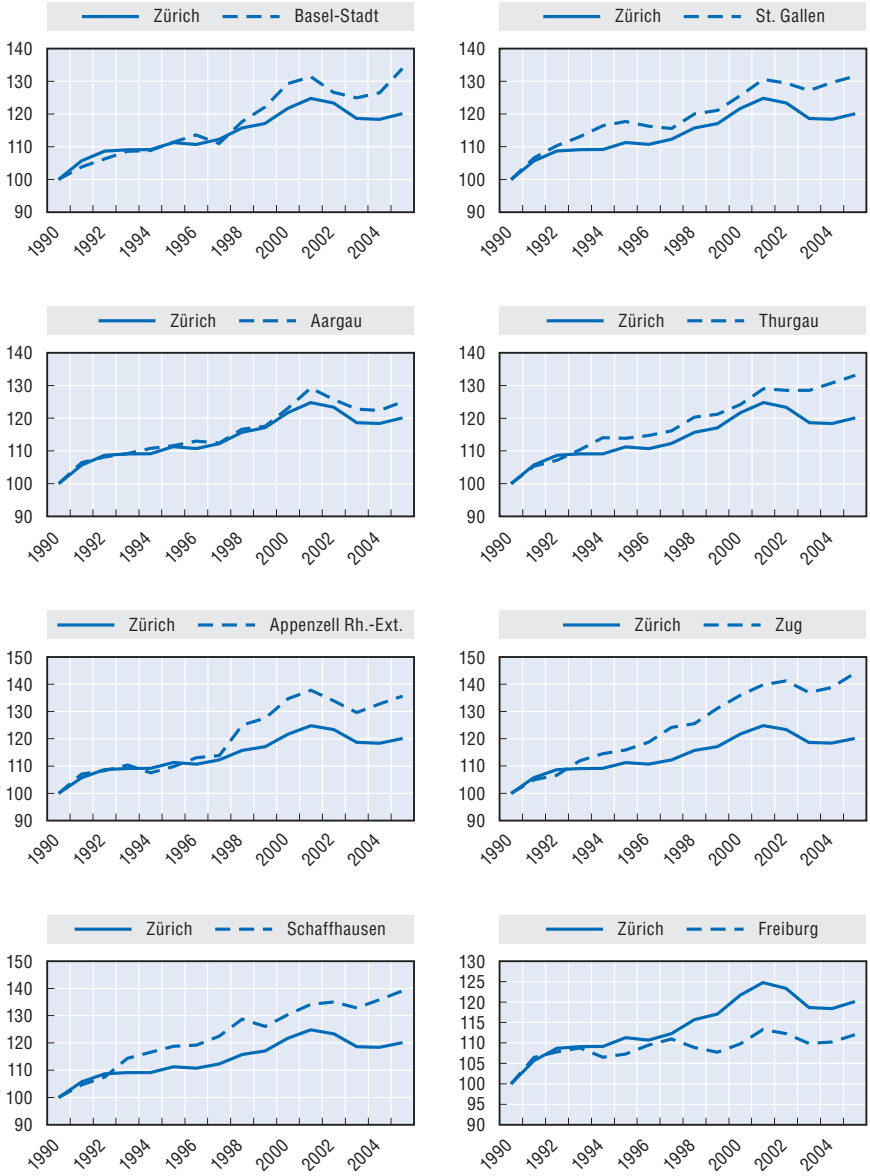


Abbildung A1.2. **Basel ist eng verbunden mit:**

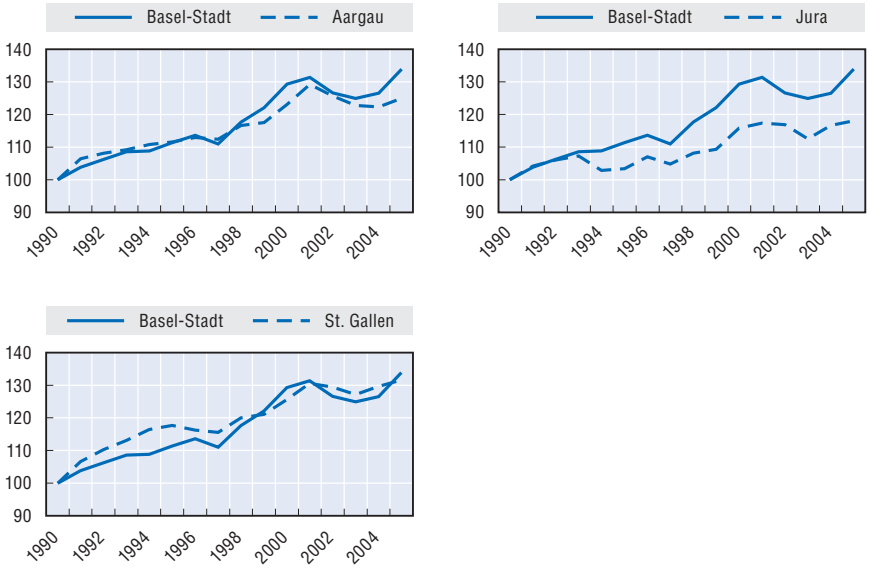


Abbildung A1.3. **Genf ist eng verbunden mit:**

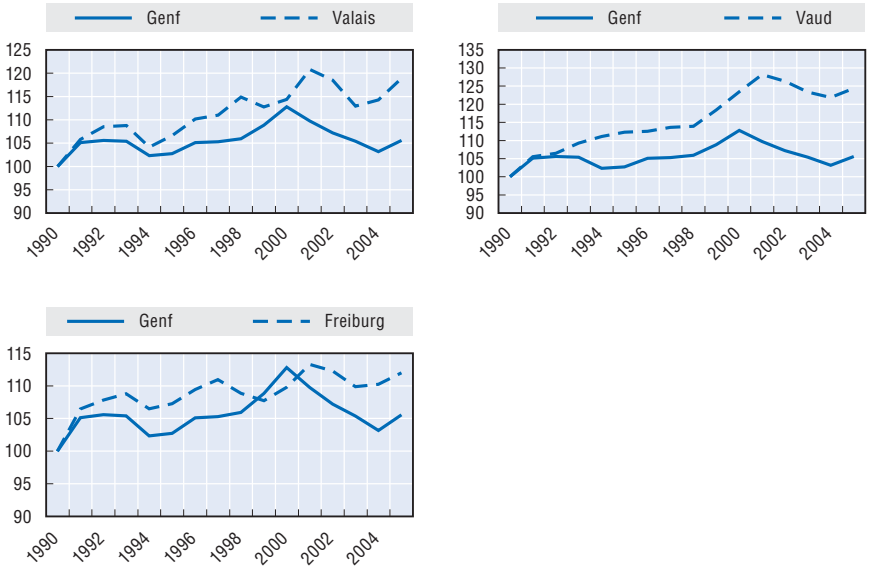


Abbildung A1.4. **Lausanne ist eng verbunden mit:**

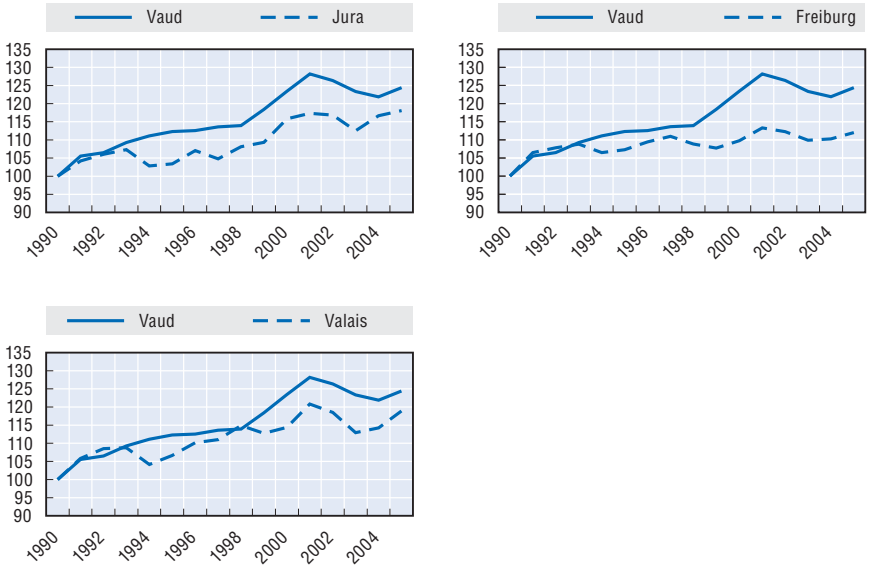
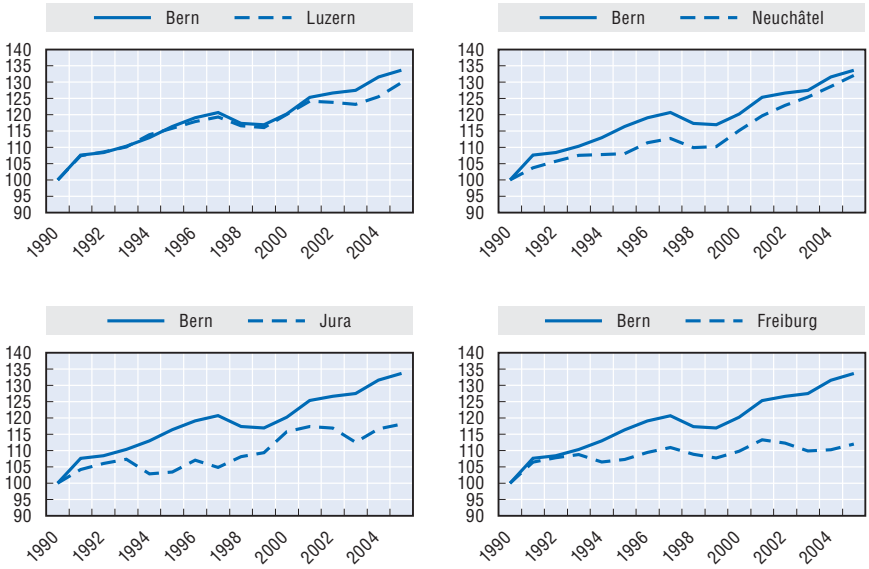


Abbildung A1.5. **Bern ist eng verbunden mit:**



Anhang B

Interkantonale Konkordate, 2003

Tabelle B.1. **Interkantonale Konkordate nach Kantonen, Anzahl der Teilnehmer und Bereich, 2003**

Kanton	Anzahl Konkordate	Anzahl der beteiligten Kantone: 2 bis 6 Kantone		7 bis 13 Kantone		14 bis 20 Kantone		21 bis 26 Kantone		Bereiche: Bildung, Forschung, Kultur	Gesundheit, soziale Sicherheit	Sicherheit, Staats-organisation	Infrastruktur, Verkehr, Umwelt	Wirtschaft, Land-wirtschaft	Öffentliche Finanzen, Steuern	Verschiedenes/ Unbekannt
			%		%		%		%							
AG	113	75	66.4	10	8.8	7	6.2	21	18.6	28	10	22	10	16	26	1
AI	67	32	47.8	12	17.9	3	4.5	20	29.9	20	6	15	5	8	12	1
AR	95	58	61.1	13	13.7	6	6.3	18	18.9	27	10	11	20	13	13	1
BE	142	95	66.9	21	14.8	5	3.5	21	14.8	43	14	33	5	16	29	2
BL	161	126	78.3	8	5.0	8	5.0	19	11.8	40	22	36	19	18	24	2
BS	143	109	76.2	9	6.3	6	4.2	19	13.3	36	27	34	19	11	14	2
FR	93	47	50.5	20	21.5	5	5.4	21	22.6	29	10	17	6	14	16	1
GE	60	25	41.7	14	23.3	3	5.0	18	30.0	19	4	19	3	6	8	1
GL	84	40	47.6	16	19.0	7	8.3	21	25.0	24	9	14	11	14	11	1
GR	67	27	40.3	12	17.9	7	10.4	21	31.3	23	7	14	3	7	13	0
JU	85	50	58.8	15	17.6	3	3.5	17	20.0	33	14	19	3	6	9	1
LU	79	46	58.2	6	7.6	7	8.9	20	25.3	19	12	17	9	11	11	0
NE	94	51	54.3	19	20.2	5	5.3	19	20.2	31	8	21	4	12	17	1
NW	86	55	64.0	7	8.1	3	3.5	21	24.4	26	14	20	11	13	2	0
OW	85	52	61.2	7	8.2	5	5.9	21	24.7	26	15	19	11	9	5	0
SG	218	174	79.8	17	7.8	6	2.8	21	9.6	50	23	22	49	45	29	0
SH	69	27	39.1	16	23.2	6	8.7	20	29.0	21	9	14	6	8	11	0
SO	119	82	68.9	9	7.6	8	6.7	20	16.8	23	15	31	7	22	20	1
SZ	96	58	60.4	10	10.4	7	7.3	21	21.9	31	8	17	22	14	4	0
TG	114	71	62.3	15	13.2	8	7.0	20	17.5	38	9	18	18	13	18	0
TI	45	6	13.3	13	28.9	6	13.3	20	44.4	18	3	13	2	6	2	1
UR	67	40	59.7	3	4.5	5	7.5	19	28.4	15	7	17	9	9	10	0
VD	99	63	63.6	15	15.2	3	3.0	18	18.2	26	7	20	10	12	23	1
VS	64	29	45.3	14	21.9	2	3.1	19	29.7	19	4	14	4	7	15	1
ZG	68	33	48.5	7	10.3	7	10.3	21	30.9	19	5	15	4	10	15	0
ZH	128	88	68.8	14	10.9	5	3.9	21	16.4	28	8	21	27	13	30	1
Total	733	666	61.4	38	12.7	8	5.6	21	20.3	159	81	110	113	98	167	5
Median	89.5									28.0%	11.0%	20.2%	11.7%	13.1%	15.2%	0.7%

Quelle: BADAC Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte, Zugriff Februar 2010, *www.badac.ch/FR/tableaux/cantons/index_all.html#circ*.

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein in seiner Art einzigartiges Forum, in dem die Regierungen gemeinsam an der Bewältigung von Herausforderungen der Globalisierung im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich arbeiten. Die OECD steht auch in vorderster Linie bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis der neuen Entwicklungen und durch sie ausgelöster Befürchtungen, indem sie Untersuchungen zu Themen wie Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Bevölkerungsalterung durchführt. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Politikerfahrungen auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, empfehlenswerte Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuarbeiten.

Die OECD-Mitgliedstaaten sind: Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Europäische Kommission nimmt an den Arbeiten der OECD teil.

OECD Publishing sorgt dafür, dass die Ergebnisse der statistischen Analysen und der Untersuchungen der Organisation zu wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Themen sowie die von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards weite Verbreitung finden.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(04 2011 01 5 P) ISBN 978-92-64-09601-1 – No. 57775 2010

OECD Territorialexamen

SCHWEIZ

Die Regionen in der Schweiz erzielen in vielen Hinsichten gute Ergebnisse. Sie verbuchen ein hohes BIP pro Einwohner, die Arbeitslosigkeit ist niedrig, und manche Regionen verzeichnen ein beeindruckendes Wirtschaftswachstum. Außerdem steht die Schweiz nicht vor Herausforderungen, mit denen viele ähnliche Regionen in der OECD konfrontiert wurden, wie mangelnder Zugang zu Dienstleistungen oder Bevölkerungsrückgang durch Überalterung oder Abwanderung. Nur die Förderung der Arbeitsproduktivität stellt weiterhin ein Problem dar, mit dessen Lösung die Regionalpolitik sich befassen muss.

Zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsleistung wurde 2008, im Anschluss an den *OECD-Prüfbericht 2002*, die neue Schweizer Regionalpolitik (NRP) eingeführt. Die NRP stellt einen klaren Paradigmenwechsel dar, da sie sich nicht mehr auf den Bau von Infrastrukturen und die Gewährung von Finanzhilfen konzentriert, sondern die Wirtschaftsförderung zur gezielten Mehrwertschöpfung in den Regionen in den Mittelpunkt stellt. Dieser Bericht enthält Empfehlungen, wie das Ergebnis der NRP durch die Ausweitung des Wirkungsbereichs auf das gesamte Land, engere interkantonale Zusammenarbeit und besser koordinierte Sektoralpolitiken optimiert werden kann. Ferner befasst der Bericht sich mit der regionalen Innovationsförderung. In diesem Rahmen wird empfohlen, die Aufgaben der einzelnen Staatsebenen klarer zu definieren, Forschung und Technologietransfer auf Landesebene vom Bund finanzieren zu lassen und die Kantone mit der Innovationsförderung in den Funktionalräumen zu beauftragen.

Der *OECD-Prüfbericht Raumentwicklung Schweiz 2011* ist in das breiter gefasste Raumentwicklungsprogramm des OECD Territorial Development Policy Committee eingebettet. Ziel der Prüfberichte ist es, den Behörden der einzelnen Staaten praxisbezogene Ratschläge für die Raumentwicklung zu geben. Zu den bereits geprüften Ländern zählen Chile, Finnland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Norwegen, Polen, Portugal, Schweden und die Schweiz, die Tschechische Republik und Ungarn.

Leseempfehlung

OECD-Prüfbericht Raumentwicklung Schweiz (2002)

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

OECD (2011), *OECD Territorialexamen: Schweiz 2011*, OECD Publishing.
http: ://dx.doi.org/10.1787/9789264096868-de

Diese Studie ist in der OECD iLibrary veröffentlicht, die alle Bücher, periodisch erscheinenden Publikationen und statistischen Datenbanken der OECD enthält: ***www.oecd-ilibrary.org***. Wegen näherer Informationen können Sie sich gerne an uns wenden.

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-09601-1
04 2011 01 5 P

9 789264 096011