

Regionalstudie zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Italien-Schweiz

SWOT-Analyse und Handlungsempfehlungen für die
grenzüberschreitende Zusammenarbeit

19. Mai 2021



Auftraggeber

Regionen, Provinzen und Kantone vereint als «Task Force Interreg VI»

Herausgeber

BAK Economics AG

Projektleitung

Andrea Wagner, T +41 61 279 97 04
andrea.wagner@bak-economics.com

Redaktion

Giorgio Cassina
Florian Gisiger
Marlène Rump
Raphael Scacchi
Andrea Wagner
Alexandra Zwankhuizen

Kommunikation

Marc Bros de Puechredon, T +41 61 279 97 25
marc.puechredon@bak-economics.com

Titelbild

BAK Economics/Interreg

Copyright

Copyright © 2021 by BAK Economics AG
Alle Rechte liegen beim Auftraggeber

Inhalt

1	Einleitung	8
2	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	10
2.1	Allgemeine Rahmenbedingungen.....	10
2.2	Grenzüberschreitende Programme und Institutionen.....	12
2.2.1	Arbeitsgemeinschaften	12
2.2.2	Weitere grenzüberschreitende Institutionen und Programme	15
2.2.3	Interreg.....	15
2.3	Interreg V Projekte im Programmgebiet.....	17
2.4	Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Literaturüberblick	22
2.5	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus Sicht der Akteure und regionalen Experten.....	24
2.5.1	Nutzen und Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.	25
2.5.2	Themen für die grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	28
2.5.3	Interesse der Akteure und jeweiligen Gebiete an einer künftigen Zusammenarbeit	29
2.5.4	SWOT-Analyse: Zusammenfassung.....	31
3	Sozio-ökonomische Analyse	33
3.1	Naturräume und funktionale Räume	33
3.1.1	Naturräume.....	33
3.1.2	Funktionale Räume	35
3.2	Verkehrstechnische Lage und Erreichbarkeit.....	36
3.2.1	Globale und kontinentale Erreichbarkeit	36
3.2.2	Regionale Erreichbarkeit und grenzüberschreitender Verkehr	38
3.2.3	Breitbandanschluss.....	40
3.2.4	Zusammenfassung.....	42
3.3	Demographische Entwicklung	42
3.3.1	Bevölkerungsstruktur	42
3.3.2	Bevölkerungsentwicklung	44
3.3.3	Fazit	45
3.4	Wirtschaftskraft und ökonomische Entwicklung	45
3.4.1	Wohlstandsniveau	45
3.4.2	Armutbedrohung.....	46
3.4.3	Wirtschaftswachstum	47
3.4.4	Produktivität.....	49
3.4.5	Unternehmensstruktur	50
3.4.6	Wirtschaftliche Verflechtungen.....	51
3.4.7	Zusammenfassung.....	52
3.5	Branchenstruktur und -entwicklung.....	55
3.5.1	Wirtschaftsleistung nach Sektoren	55
3.5.2	Wirtschaftsleistung nach Branchen	56
3.5.3	Branchenentwicklung im Programmgebiet.....	60
3.5.4	Entwicklung ausgewählter Branchen innerhalb des Programmgebietes	61
3.5.5	Zusammenfassung.....	64
3.6	Arbeitsmarkt.....	65
3.6.1	Erwerbstätigkeit.....	65
3.6.2	Beschäftigungsentwicklung.....	67

3.6.3	Beschäftigungsentwicklung nach Branchen.....	68
3.6.4	Regulierung.....	70
3.6.5	Fokus: Grenzüberschreitender Arbeitsmarkt.....	71
3.6.6	Arbeitslosigkeit.....	75
3.6.7	Zusammenfassung.....	76
3.7	Bildung und Innovationsfähigkeit.....	77
3.7.1	Bildung, Hochschulbildung und Ausbildungsniveau	77
3.7.2	Ausgaben für Forschung & Entwicklung sowie Patentanmeldungen.....	80
3.7.3	Kooperation in der Forschung	82
3.7.4	Zusammenfassung.....	83
3.8	Attraktivität des Programmgebietes für Unternehmen und Arbeitskräfte ...	83
3.9	Betroffenheit des Programmgebietes durch die COVID-19 Pandemie	84
4	SWOT-Analyse	88
4.1	Zusammenfassung.....	88
4.2	SWOT im Detail	90
4.2.1	Stärken	90
4.2.2	Schwächen.....	90
4.2.3	Chancen	92
4.2.4	Risiken.....	93
5	Förderprogramme und Politikinstrumente	94
5.1	Förderprogramme und Politikinstrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Programmgebiet Italien-Schweiz	94
5.1.1	Förderprogramme und Politikinstrumente der EU	94
5.1.2	Förderprogramm der Schweiz: Die Neue Regionalpolitik (NRP).....	97
5.1.3	Bilaterale Abkommen und Absichtserklärungen	98
5.1.4	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der kantonalen und regionalen Strategieplanung	101
5.1.5	Zusammenfassung.....	102
5.2	Der institutionelle Kontext der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Strategien, politische Instrumente und Themen aus der Sicht von regionalen Experten und Expertinnen.....	103
5.2.1	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei strategischer Planung und Finanzinvestitionen.....	103
5.2.2	Politische Instrumente, die für die Zukunft gestärkt werden sollen	104
5.2.3	Zu verbessernde Rahmenbedingungen	105
5.2.4	Interreg: Projekttypen	107
5.2.5	Interreg: <i>Community-led Local Development</i> (CLLD)-Ansatz	107
5.2.6	Relevante Themen für das Programmgebiet.....	108
6	Handlungsempfehlungen.....	111
6.1.1	Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aufzeigen.....	111
6.1.2	Gemeinsame Strategie definieren.....	112
6.1.3	Alle verfügbaren politischen Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nutzen und integrieren	113
6.1.4	Governance stärken	115
6.1.5	Für ein erfolgreiches Interreg – mehr Wirksamkeit, Effizienz und Transparenz	116
6.1.6	Programmgebiet als Summe der funktionalen Räume definieren und visualisieren und kommunizieren.....	120

6.1.7	Voneinander Lernen innerhalb des Gebietes und von anderen Grenzgebieten.....	121
6.1.8	Rahmenbedingungen verbessern	122
6.1.9	Aus wirtschaftlicher und finanztechnischer Sicht bei den Themen des Ziels «intelligentes Europa» kooperieren.....	124
7	Zusammenfassung	130
8	Literaturverzeichnis.....	137
9	Anhang.....	142
9.1	Expertengespräche.....	142
9.2	Gesprächsleitfaden – Erste Runde	143
9.3	Gesprächsleitfaden – Zweite Runde	145
9.4	Kurzzusammenfassung zur Studie: “Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions”.....	149

Tabellenverzeichnis

Tab. 2-1	Gesamtwert der öffentlichen Beiträge der Schweiz und Italiens für jede Achse, Periode 2014-2020	17
Tab. 3-1	Bevölkerungszahlen im Programmgebiet Italien-Schweiz	43
Tab. 3-2	Armutsbedrohte Bevölkerung, 2018.....	47
Tab. 3-3	Entwicklung BIP und BIP pro Kopf, 2010-2019	48
Tab. 3-4	Beschäftigungsanteile nach Branchen, 2019	58
Tab. 3-5	Erwerbsquote nach Geschlecht, 2010-2019	67
Tab. 3-6	Beschäftigungsentwicklung nach Branchen und Regionen, 2010-2019.....	70
Tab. 3-7	Bildungsqualität gemäss Pisa-Studienergebnissen, 2018.....	77
Tab. 6-1	Politische und spezifische Ziele der neuen Kohäsionspolitik 2021-2027	129
Tab. 9-1	Geschätzte potenzielle BIP-Verluste.....	150

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1-1	Programmgebiet Italien-Schweiz	8
Abb. 2-1	Finanzierte Projekte pro Achse, Periode 2014-2020	19
Abb. 2-2	Projekt-Partner nach Herkunft, Periode 2014-2020	19
Abb. 2-3	Themenschwerpunkte gemäss der Expertengespräche.....	28
Abb. 2-4	Wichtigkeit der thematischen Prioritäten der EU	29
Abb. 3-1	Globale (links) und kontinentale Erreichbarkeit (rechts)	38
Abb. 3-2	Bevölkerungsdichte und Strassenanbindung.....	39
Abb. 3-3	Haushalte mit Breitbandanschluss, 2020.....	41
Abb. 3-4	BIP pro Kopf im Programmgebiet Italien-Schweiz, 2019.....	46
Abb. 3-5	Stundenproduktivität, 2010 und 2019	50
Abb. 3-6	Beschäftigte in Kleinstunternehmen, 2019	51
Abb. 3-7	Wirtschaftskraft im Überblick (Grafik A-G)	54
Abb. 3-8	Wirtschaftsleistung nach Sektoren, 2019	55
Abb. 3-9	Branchenstruktur des Programmgebietes im Vergleich, 2019.....	57
Abb. 3-10	Wertschöpfung nach Technologieniveau, 2019.....	60
Abb. 3-11	Wachstumsbeiträge im Programmgebiet nach Branchen, 2019.....	61
Abb. 3-12	Wachstumsbeiträge Gastgewerbe und Beherbergung, 2010-2019.....	62
Abb. 3-13	Wachstumsbeiträge Chemie und Pharma, 2010-2019	63
Abb. 3-14	Wachstumsbeiträge Gesundheits- und Sozialwesen, 2010-2019	64
Abb. 3-15	Beschäftigungsquote, 2019	66
Abb. 3-16	Beschäftigungsentwicklung, 2015-2019 und 2010-2019	68
Abb. 3-17	Beschäftigungsentwicklung im Programmgebiet nach Branchen, 2010-2019	69
Abb. 3-18	Durchschnittliche Anzahl Grenzgänger, 2020.....	71
Abb. 3-19	Anzahl italienischer Grenzgänger in die Schweizer Kantone, 2003-20	72
Abb. 3-20	Grenzgänger nach Kompetenzniveau, 2019.....	73
Abb. 3-21	Grenzgänger nach Branchen, 2019.....	74
Abb. 3-22	Arbeitslosenquote, 2019	76
Abb. 3-23	BAK-Universitätsindex, 2019.....	79
Abb. 3-24	Erwerbsbevölkerung nach Bildungsabschluss, 2017	80
Abb. 3-25	Patentintensität, 2015-2017	81
Abb. 3-26	Index über öffentlich-private Co-Publikationen (links) und Index über die Zusammenarbeit innovativer KMU (rechts).....	82
Abb. 3-27	Index der Überinzidenz an COVID-19 Neuinfektionen.....	85
Abb. 3-28	Anteil bedrohter Arbeitsplätze durch COVID-19 Massnahmen.....	86

1 Einleitung

Das grenzüberschreitende Programm Interreg V Italien–Schweiz soll zur Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Italien beitragen. Das Programmgebiet liegt im Zentrum Europas und umfasst die drei Kantone Tessin, Graubünden und Wallis sowie, in Italien, die Provinzen Como, Lecco, Sondrio und Varese der Region Lombardei, die Provinzen Novara, Vercelli, Biella und Verbano-Cusio-Ossola der Region Piemont, die Autonome Region Aostatal und die Autonome Provinz Bozen – Südtirol. Es leben ca. 4.4 Mio. Menschen in dieser Region, davon 890.000 in der Schweiz und 3.54 Mio. in Italien. Die Region zeichnet sich durch starke sozio-ökonomische, kulturelle und sprachliche Unterschiede aus. Die Grenze der beiden Länder ist 750 km entlang der Alpenkette und damit auch durch eine starke physische Mobilitätsgrenze gekennzeichnet.

Abb. 1-1 Programmgebiet Italien-Schweiz



Quelle: <https://regiosuisse.ch/italien-schweiz-programmgebiet-im-zentrum-europas>

Ziel der Studie ist die sozio-ökonomische Analyse des italienisch-schweizerischen Grenzgebietes und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Zu diesem Zweck wird eine SWOT-Analyse durchgeführt. Zudem sollen die Interessen, Möglichkeiten und Bedürfnisse der beteiligten Gebiete für die künftige grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgezeigt werden.

Neben Interreg gibt es zahlreiche Mittel zur Förderung grenzüberschreitender Aktivitäten und zur Reduktion von Hindernissen im Austausch. Neben der Förderung durch EU-Fonds können vertragliche Vereinbarungen, Absichtserklärungen, Arbeitsgemeinschaften oder sektorale Politikmassnahmen genutzt werden.

In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gibt es zahlreiche Hemmnisse, aber auch zahlreiche Möglichkeiten, die sich aus den institutionellen Unterschieden (gesetzlich, administrativ, etc.) ergeben.¹ Aus diesem Grunde soll die Studie vor allem

¹ Vgl. Border Orientation Paper Italy – Switzerland, 2019

auch die Möglichkeiten der Zusammenarbeit ausloten und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickeln.

Für die Studie gliedert sich folgendermassen:

- (1) Einleitung
- (2) Analyse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit
- (3) Sozio-ökonomische Analyse des Programmgebietes
- (4) SWOT-Analyse
- (5) Evaluierung der Politikinstrumente für ausgewählte Themenfelder und strategischen Ziele für die künftige Zusammenarbeit
- (6) Erarbeitung von konkreten Handlungsempfehlungen
- (7) Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht gliedert sich in sieben Teile. Nach der Einleitung widmet sich der zweite Teil dem bisherigen Stand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Er gibt einen kurzen Überblick über den allgemeinen Rahmen der Zusammenarbeit und dem derzeitigen Interreg V A Programm. Anschliessend werden die wichtigsten Punkte zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus Sicht der Literatur zusammengefasst. Daran schliesst sich eine Auswertung der durchgeführten Expertenbefragung der ersten Runde an. Der zweite Teil schliesst mit einer Zusammenfassung als SWOT der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und des Interreg-Programms aus Sicht der Experten.

Der dritte Teil analysiert die sozio-ökonomische Situation im Programmgebiet Italien-Schweiz. Dabei werden die räumliche und verkehrstechnische Lage des Gebietes zusammengefasst. Anschliessend wird auf Demographie und Wirtschaftskraft und -entwicklung eingegangen. Dies wird durch eine Branchenanalyse vertieft. Danach wird der Arbeitsmarkt und dessen Verflechtungen analysiert und die Innovationsfähigkeit des Programmgebietes sowie einige Aspekte zur Standortqualität betrachtet. Abschliessend erfolgt ein Exkurs zur wirtschaftlichen Betroffenheit des Programmgebietes durch die COVID-19 Pandemie.

In einem vierten Teil werden die wichtigsten Aspekte in einer SWOT-Analyse zusammengeführt und diskutiert.

Im fünften Teil erfolgt zunächst ein kurzer Abriss zu den derzeit bzw. künftig geltenden Förderprogrammen und Politikinstrumenten, die für das Programmgebiet relevant sind. Im Anschluss daran werden aus Sicht der Interessenvertretenden sowie Experten und Expertinnen die für die künftige grenzüberschreitende Regionalentwicklung massgeblichen Strategien, politischen Instrumente und Themen erhoben und eingeordnet.

Im sechsten Teil werden die Ergebnisse zu Handlungsempfehlungen verdichtet und im siebten Teil zusammengefasst.

2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Das Ziel des folgenden Kapitels ist es, die Stärken und Schwächen, die zukünftigen Möglichkeiten und kritischen Punkte der Zusammenarbeit im Programmgebiet zu verstehen und damit eine Grundlage für die Vorbereitung der nächsten Interreg Programmperiode 2021-27 zu schaffen. Dazu wird ein Überblick über den aktuellen Stand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Italien und der Schweiz gegeben, der sich auf Daten und Informationen stützt, die durch Dokumentenanalyse und Interviews mit Experten und Expertinnen, die im Programmgebiet tätig sind, gesammelt wurden.

Das Kapitel erläutert zunächst einige Rahmenbedingungen zur Kontextualisierung der Beziehungen zwischen Italien und der Schweiz und gibt einen Überblick über die grenzüberschreitenden Programme und Institutionen auf territorialer Ebene, die derzeit zwischen den beiden Ländern bestehen.² In einem zweiten Abschnitt wird der Schwerpunkt auf das aktuelle Interreg Programm gelegt, wobei die Ziele, die Finanzierungsmittel, die unterstützten Projekte und die behandelten Themen beschrieben werden. Anschließend werden die wichtigsten Punkte der vorhandenen Literatur zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Programmgebiet zusammengefasst. Um die Informationen aus der Dokumentenanalyse zu ergänzen, werden schließlich die Ergebnisse aus den Interviews vorgestellt, die mit den Experten des Grenzgebietes geführt wurden. Die Interviews haben es ermöglicht, die Erfahrungen und Meinungen der Experten zu sammeln, auch in Bezug auf die Themen, die für sie wichtig sind und das Interesse der im Gebiet anwesenden Akteure an grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Die wichtigsten Aussagen der Experten werden in einer spezifischen SWOT-Analyse des Interreg Programms zusammengefasst.

2.1 Allgemeine Rahmenbedingungen

Das Programmgebiet Italien-Schweiz liegt auf der Nord-Süd Achse zwischen dem nördlichen Europa und dem Mittelmeerraum. Das Tessin liegt genau auf der Achse zwischen den Metropolen Zürich und Mailand und bildet somit ein «Scharnier» zwischen beiden Städten.³ Schon historisch war das Gebiet ein wichtiger Transitraum, der trotz der Lage in den Alpen durch seine Wasserwege den Güterverkehr anzog. Dabei war der Einfluss Mailands massgeblich: Mailand war ein Handelsplatz, der in Europa von grosser Bedeutung war. Hier trafen vertikale Warenströme (von Nord nach Süd) auf horizontale Warenströme, die durch die Po-Ebene auf der Ost-West-Achse zu den Häfen und Handelswegen des Mittelmeers führten. Bevölkerungskonzentration, Austausch und Verflechtungen entlang der Grenze zwischen Italien und der Schweiz sind zwischen dem südlichen Tessin und den Provinzen Como und Varese am stärksten. Auf der anderen Seite verläuft die Grenzlinie entlang der Ost-West-Achse und verbindet West- und Osteuropa. Entlang dieser Achse gibt es eine große kulturelle, sprachliche und sozioökonomische Vielfalt. In bestimmten Teilen des Bergmassivs und seiner Umgebung gibt es zahlreiche grenzüberschreitende Interaktionen. Sie zeigen sich in Pendlerströmen, Handelsbeziehungen und Freizeitangebo-

² Eine detaillierte Analyse der grenzüberschreitenden Governance, die auch die auf nationaler und europäischer Ebene verfügbaren Instrumente einschliesst, wird in Kapitel 5 vorgenommen.

³ Vgl. Ratti, 2017

ten. Ausserdem gibt es grenzüberschreitende Sprachgemeinschaften. Im Aostatal wird französisch und italienisch gesprochen. Beide sind Amtssprachen. Im Wallis sprechen etwa 63 Prozent der Bevölkerung französisch, ca. 28 Prozent deutsch, 2 Prozent italienisch und etwa 7 Prozent rätoromanisch und andere Sprachen. Walliserdeutsch ist auch in den Provinzen Verbano-Cusio-Ossala und Vercelli vertreten. In der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol sind die deutsche (70%), italienische (26%) und ladinische Sprache verbreitet und als Landessprachen anerkannt.⁴ Ladinisch wird von etwa 30.000 Menschen vor allem im Grödnertal, Gadertal, in Ampezzo, Buchenstein, im Fassatal gesprochen. Im angrenzenden Kanton Graubünden sprechen ca. 15 Prozent rätoromanisch (ladinisch). Die meisten im Kanton Graubünden lebenden Menschen sprechen deutsch (68%) und 10 Prozent italienisch.⁵ Das Tessin ist italienischsprachig und damit sprachlich mit dem italienischen Teil des Programmgebietes verbunden. Im Programmgebiet werden somit vier Hauptsprachen gesprochen: Italienisch, Deutsch, Französisch und Ladinisch/Rätoromanisch. Teile des Programmgebietes sind mehrsprachig.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Programmgebiet Italien-Schweiz ist heute durch eine EU-Aussengrenze gekennzeichnet. Die Schweiz und Italien kooperieren zum einen unmittelbar auf zwischenstaatlicher Ebene⁶, zum andern auf der Grundlage der Abkommen mit der Europäischen Union (EU) bzw. mit deren Vorläufer, der Europäischen Gemeinschaft (EG).

1972 wurde das Freihandelsabkommen zwischen der EG und der Schweiz unterzeichnet. Nach der Ablehnung des EWR-Vertrages (Europäischer Wirtschaftsraum 1992) beschritt die Regierung in Bern den Weg der Annäherung an die EU über die sogenannten Bilateralen Abkommen. Diese Verträge regeln seit 2002/2004 unter anderem die Personenfreizügigkeit sowie die Zusammenarbeit auf politischer, wirtschaftlicher und kultureller Ebene. Mit der Personenfreizügigkeit stieg die Zahl der Grenzgänger vor allem im Tessin stark an, was zu Spannungen in den Beziehungen im Grenzgebiet führte. Diese betrafen unter anderem die Grenzgängerbesteuerung (siehe Kap. 3.6.5), aber auch die Aufnahme der Schweiz auf die Liste der «Steuerparadiese» durch Italien. Daraus ergaben sich Einschränkungen und bürokratische Belastungen für Schweizer Unternehmen, die in Italien tätig sind.⁷

Diese Probleme spiegelten sich auch in der hohen Zustimmung der «Masseneinwanderungsinitiative» im Tessin 2014 wider. Mit der Annahme der «Masseneinwanderungsinitiative» traten bei dem Abkommen zur Personenfreizügigkeit Schwierigkeiten auf, die zu einer Kündigung des gesamten Vertragspaketes Bilaterale I hätten führen können. Die Umsetzung der «Masseneinwanderungsinitiative» erfolgt in der Schweiz dann jedoch in einer mit den Verträgen konformen Form.

Im Mai 2014 haben die EU und die Schweiz Verhandlungen über einen gemeinsamen institutionellen Rahmen für bestehende und künftige Abkommen aufgenommen, um den bilateralen Ansatz zu konsolidieren. Nach über vier Jahren wurden die

⁴ <https://www.suedtirol-tirol.com/die-sprachen-in-suedtirol-land-der-sprachenvielfalt,1701,11608790>

⁵ <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/ekud/afk/kfg/sprachenfoerderung/Seiten/default.aspx>

⁶ Es finden regelmässige Treffen zwischen Regierungs- und Verwaltungsvertretern beider Länder statt. Zu den wichtigsten institutionalisierten Gefässen zählen der Wirtschaftsdialog, der Dialog zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und das «Forum per il dialogo tra la Svizzera e l'Italia». (vgl.

<https://www.eda.admin.ch/countries/italy/de/home/bilaterale-beziehungen/in-kuerze.html>).

⁷ Vgl. Bandera, 2014

Verhandlungen Ende 2018 zum Abschluss gebracht. Allerdings ist das Rahmenabkommen bisher nicht unterzeichnet.

Die Zusammenarbeit ist zudem durch die deutlichen Unterschiede in den politischen Systemen der beiden Staaten geprägt. Die Schweizer Kantone auf der einen Seite haben durch das föderalistische System der Schweiz eine grosse Autonomie. Sie haben eine eigene Regierung und ein eigenes Parlament. Die Kantone haben grosse Entscheidungsfreiheit, zum Beispiel in den Bereichen Finanzen, politisches System, die Erhebung von Steuern und im Bildungs- und Gesundheitsbereich.

Die italienischen Regionen hingegen haben unterschiedliche Befugnisse. Alle italienischen Regionen haben ihr eigenes "ordentliches Statut", das im Einklang mit der italienischen Verfassung steht. Einige italienische Regionen und Provinzen haben den Status einer "autonomen" Region bzw. "autonomen" Provinz, d.h. ein "Sonderstatut", das besondere Formen und Bedingungen der Autonomie vorsieht. Diese Kategorie umfasst die Autonome Region Aostatal und die Autonome Provinz Bozen – Südtirol (Teil der Autonomen Region Trentino-Südtirol). Im Fall der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol wurden fast alle Befugnisse und Kompetenzen der Region auf die Provinz übertragen. Hier hat die Provinz einen direkt gewählten Landtag (Legislative) und eine Landesregierung (Exekutive), die von einem Landeshauptmann (vergleichbar mit einem Gouverneur) geleitet wird. Das bedeutet, dass sowohl die legislative als auch die exekutive Macht an die Provinz übertragen wurde, ebenso wie die entsprechenden finanziellen Mittel. Im Fall des Aostatals ist die Region nicht in Provinzen unterteilt. Im Allgemeinen sind die italienischen Provinzen für Aspekte wie die Territorialplanung, die Infrastrukturplanung und die Schulnetzplanung zuständig. Provinzen, die in Gebirgsregionen liegen und an das Ausland angrenzen, sind ebenfalls für die strategische Entwicklung und den Betrieb gemeinsamer Strukturen zuständig und können zu diesem Zweck Vereinbarungen mit anderen Regionen, Provinzen (auch mit Sonderstatut) und Gebietskörperschaften ausländischer Staaten abschließen. Da die Autonome Region Aostatal nicht in Provinzen unterteilt ist, sind die Befugnisse der Provinz direkt der Regionalverwaltung zugeordnet.

Die Zuständigkeiten, Befugnisse und finanzielle Situation der Programmregionen sind folglich sehr heterogen.

2.2 Grenzüberschreitende Programme und Institutionen

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich des Programms Italien-Schweiz ist seit vielen Jahren konsolidiert und wird über verschiedene Kanäle und mit unterschiedlichen Instrumenten durchgeführt.

2.2.1 Arbeitsgemeinschaften

Regio Insubrica

Die 1995 gegründete Arbeitsgemeinschaft Regio Insubrica fördert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Region der italienisch-schweizerischen Voralpenseen.⁸ Die Arbeitsgemeinschaft Regio Insubrica ist eine privatrechtliche Vereinigung

⁸ www.regioinsubrica.org

zwischen der Republik und dem Kanton Tessin, der Region Lombardei und der Region Piemont. Die Provinzen Varese, Como, Verbano-Cusio-Ossola, Lecco, Novara und eine Stadt im Kanton Tessin sind ebenfalls von Rechts wegen Mitglied. Ihr Ziel ist es, (1) Themen und Probleme von grenzüberschreitendem Interesse zu identifizieren und zu diskutieren, (2) Studien, Projekte und Lösungen zu fördern, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verbessern können, (3) den zuständigen Behörden in den einzelnen Gebieten Bericht zu erstatten und damit das Bewusstsein für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu schärfen, und (4) das Bewusstsein der Zugehörigkeit zu einem Gebiet mit gleicher soziokultureller Identität zu fördern.⁹ Um diese Ziele zu erreichen, bedient sich die Regio Insubrica Arbeitsgruppen, in denen sie sich mit thematischen Aspekten oder spezifischen Projekten, die für das Gebiet relevant sind, beschäftigt. Zurzeit ist Regio Insubrica in vier Arbeitstischen aktiv: dem Arbeitstisch für Territorium, Umwelt und Mobilität, dem Arbeitstisch für lokale Behörden, dem Arbeitstisch für Wirtschaft, Arbeit und Ausbildung und dem Arbeitstisch für Tourismus, Kultur, Sport und Freizeit.

Regio Sempione¹⁰

Gegründet am 9. Februar 1996, hat die Arbeitsgemeinschaft Regio Sempione das Ziel, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Simplongebiet zu fördern und zu intensivieren. Die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft sind die Berggemeinden Valle Ossola, Valle Anzasca, Valle Antrona, Antigorio-Formazza, die Bergregionen Goms, Brig-Aletsch, Visp-Raron West, die Gemeinden Brig-Glis, Nates und Domodossola, die Provinz Verbano-Cusio-Ossola und die Region Sierre.

Die thematischen Arbeitsgruppen der Regio Simplon sind: Kultur, Forschung, Bildung und Kommunikation, Tourismus, Handel und Industrie, Verkehr, Raumplanung und gemeinsame Infrastrukturplanung, Naturschutz und Landschaftspflege, Land- und Forstwirtschaft sowie Wasserversorgung und -verteilung, Bodenschutz und hydrogeologische Planung.

Derzeit ist die Regio Sempione nicht mehr aktiv.

Conseil Valais-Vallée d'Aoste du Grand St Bernard

Der *Conseil Valais-Vallée d'Aoste du Grand St Bernard* (CoVaVal) ist seit dem 22. Mai 1990 aktiv. Er wurde im Rahmen der Madrider Konvention vom 21. Mai 1980 mit dem Ziel gegründet, die Zusammenarbeit zu verstärken und eine harmonisierte Entwicklung des Gebiets der beiden Verwaltungen durch die Koordinierung von Aktionen zu fördern. Das Gremium setzt sich aus Vertretern des Kantons Wallis und der Autonomen Region Aostatal zusammen und hat 4 Arbeitsgruppen gebildet, die für folgende Themen zuständig sind:

- Transport, Kommunikation, Infrastrukturen, Energie;
- Raumplanung, natürliche und gebaute Umwelt;
- Wirtschaft, Landwirtschaft, Tourismus, Grenzbevölkerung;
- Kultur, Gesundheit, Bildung, wissenschaftliche Forschung.

⁹ Vgl. Bandera, 2014

¹⁰ EU-Kommission (2015): Die territoriale Zusammenarbeit in Europa. Eine historische Perspektive.

Diese Arbeitsgruppen konnten dank der Finanzierung durch das Interreg-Programm Italien-Schweiz bis zur Programmperiode 2007/2013 gemeinsame Interventionen durchführen. Derzeit ist die Aktivität von CoVaVal ins Stocken geraten, da das letzte Treffen auf politischer Ebene im Jahr 2009 stattfand und nur bis 2015 gearbeitet hat.

Espace Mont-Blanc¹¹

Espace Mont-Blanc ist eine grenzüberschreitende Kooperationsinitiative zwischen Savoie, Haute-Savoie, Aostatal und Wallis, die seit 1991 aktiv ist und das Ziel verfolgt, das Gebiet rund um das Mont-Blanc-Massiv (ca. 3.500 km²) zu schützen und aufzuwerten, insbesondere sein Natur- und Umlwelterbe sowie seine wirtschaftlichen und touristischen Aktivitäten. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im *Espace Mont-Blanc* konkretisiert sich in der *Conférence Transfrontalière Mont-Blanc*, die 1991 von den Umweltministern Frankreichs, Italiens und der Schweiz gegründet wurde, um als politisches Beratungsgremium zu fungieren. Dieses Gremium setzt sich aus nationalen, regionalen und lokalen Vertretern der vom *Espace Mont-Blanc* betroffenen Gebiete zusammen.

Im Laufe der Jahre hat sich Espace Mont-Blanc mit verschiedenen Themen auseinandergesetzt und eine Reihe von konkreten Aktionen in den Bereichen Raumplanung, Sensibilisierung für nachhaltige Entwicklung, Verkehrsmanagement und Förderung erneuerbarer Energien durchgeführt. All dies mit dem Ziel, auf dem Gebiet die Anwendung gemeinsamer Politiken auf das grenzüberschreitende Gebiet zu erproben.

Terra Raetica¹²

Die Regionen Imst (Österreich), Landeck (Österreich), Vinschgau (Autonome Provinz Bozen-Südtirol) und die Schweizer Nationalparkregion (Kanton Graubünden) sind durch eine lange Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verbunden, die bis ins Jahr 1997 zurückreicht. Diese Zusammenarbeit wurde in der Folge während des Interreg III Italien-Österreich-Programms (2000-2006) intensiviert und in der darauffolgenden Interreg IV Italien-Österreich-Programmperiode (2007-2013) mit der Gründung eines Interreg Terra Raetica Rates im Jahr 2007, in dem 41 große und 63 kleine Interreg-Projekte gefördert wurden, weiter verstärkt. In der letzten Programmperiode von Interreg V Italien-Österreich (2014-2020) wurde Terra Raetica als Community-Led Local Development-Gebiet definiert mit dem Ziel, die Lebensqualität zu erhalten und die Wettbewerbsfähigkeit der Region durch die Definition einer lokalen Entwicklungsstrategie, die eine selbstverantwortliche Entwicklung im bottom-up Ansatz fördert, zu steigern. Darüber hinaus werden innerhalb des Terra Raetica Rates die Arbeitstische *Cultura Raetica*, *Natura Raetica*, *Humana Raetica*, *Mobilita Raetica* und *Tourismus* eingerichtet, die sich mit diesen spezifischen Themen auf grenzüberschreitender Ebene beschäftigen.¹³

¹¹ <http://www.espace-mont-blanc.com/it/>

¹² <http://www.interreg.net/de/455.asp>

¹³ <https://www.terraraetica.eu/de/terra-raetica/willkommen.html>

2.2.2 Weitere grenzüberschreitende Institutionen und Programme

Seit 1972 gibt es auch die **ARGE ALP**¹⁴, die ein Zusammenschluss von 10 Gebiete aus vier Ländern ist. Zu den Mitgliedern der ARGE ALP gehören im Programmgebiet die Schweizer Kantone Graubünden und Tessin sowie die Regionen Lombardei und Südtirol. Ziel des Vereins ist die Förderung des politischen und institutionellen Dialogs zwischen den Partnerregionen zu alpenrelevanten Themen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im ökologischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Bereich durch die Förderung gemeinsamer Initiativen und Kleinprojekte.

Aus institutioneller Sicht gibt es verschiedene bilaterale sektorale Abkommen und operative Vereinbarungen zwischen dem Kanton Tessin und den Regionen Lombardei und Piemont, sowie zwischen dem Kanton Graubünden und der Region Lombardei, der Provinz Sondrio und der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol und eine Reihe von Vereinbarungen zwischen politischen und wirtschaftlichen Vertretern (für eine ausführliche Darstellung dieser Vereinbarungen siehe Kap. 5).

Alle vier Jahre wird ein Delegierter des Kantons Tessin ernannt, dessen Aufgabe es ist, die Interessen des Kantons in den Nachbarregionen zu vertreten, das Image des Kantons zu verbessern und öffentliche und private Initiativen zu unterstützen, die darauf abzielen, die Interessen und die Präsenz des Tessins in Italien und insbesondere in den Nachbarregionen zu fördern und zu festigen¹⁵.

Das Grenzgebiet Italien-Schweiz ist auch Teil der **Europäischen Strategie für den Alpenraum (EUSALP)**, einer Strategie, die vor allem auf die Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen im gesamten Alpenraum abzielt. Die Koordinierung und gegenseitige Unterstützung, die sich auf wichtige Investitionsbereiche für die Zukunft konzentriert, soll durch die Festlegung von Synergien zu Themen wie Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Arbeitsmarkt, Erhaltung und Aufwertung der alpinen Landschaft, Biodiversität und materielles und immaterielles Kulturerbe, Anpassung an den Klimawandel oder Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien verstärkt werden.¹⁶ Jedoch hat die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) angekündigt, in der EUSALP weniger aktiv sein zu wollen.

Die Zusammenarbeit in der Programmregion wird ausserdem durch verschiedene Institutionen gefördert, wie dem Wirtschaftsdialog, dem Dialog zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und dem «Forum per il dialogo tra la Svizzera e l'Italia»¹⁷.

2.2.3 Interreg

Das Interreg Programm fördert seit bereits mehreren Jahren die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Programmregion¹⁸. Der Fokus liegt dabei auf der regionalwirtschaftlichen Entwicklung, aber auch auf territorialem und sozialem Zusammenhalt. Interreg ist ein Förderprogramm der Europäischen Union, dass seit 30 Jahren die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa fördert. Das Kooperationsprogramm für den Zeitraum 2007-2013 ist bereits abgeschlossen und hat ähnliche Ziele verfolgt wie in der aktuellen Programmperiode. Besonderes Gewicht lag dabei auf den Achsen Umwelt und Territorium, Wettbewerbsfähigkeit und Lebensqualität¹⁹. Ziel

¹⁴ www.argealp.org

¹⁵ Vgl. Bandera, 2014

¹⁶ Vgl. Border Orientation Paper Italy – Switzerland, 2019

¹⁷ www.eda.admin.ch/eda/de/home/vertretungen-und-reisehinweise/italien/bilaterale-beziehungen-schweiz-italien.html

¹⁸ www.interreg-italiasvizzera.eu/it/info/risultati-cooperazione-2007-2013/

¹⁹ www.interreg-italiasvizzera.eu

war es, gemeinsame Projekte zur Förderung einer nachhaltigen Umweltentwicklung zu unterstützen, KMU für eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit zu fördern und die Lebensqualität zu erhöhen durch kulturelle Förderung, Ausweitung der IKT-Infrastruktur und Schaffung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes. Insgesamt konnten 153 Projekte finanziert werden. Die Teilnahme der Schweiz am Interreg-Programm erfolgt im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP), was bedeutet, dass die Kantone Bundesmittel oder gleichwertige kantonale Mittel für Projekte einsetzen können, die mit den Zielen der NRP vereinbar sind. Es steht den Kantonen aber auch frei, sich mit eigenen Mitteln ausserhalb der NRP an Interreg zu beteiligen.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird derzeit im Rahmen des Programms Interreg V Italien-Schweiz 2014-2020 gefördert.²⁰ Das Programmgebiet umfasst folgende italienische Teilgebiete: die Regionen Lombardei (Como, Sondrio, Lecco und Varese), Piemont (Biella, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli), die Autonome Region Aostatal und die Autonome Provinz Bozen – Südtirol; sowie die Kantone Wallis, Tessin und Graubünden in der Schweiz.

Das derzeitige Interreg V A Kooperationsprogramm Italien-Schweiz 2014-2020 verfügt über eine finanzielle Ausstattung von fast 160 Millionen Euro, die zur Kofinanzierung von Projekten zur Umsetzung der Strategie genutzt werden. Die Projekte decken dabei viele Themenbereiche ab, sind aber alle auf folgende strategische Achsen ausgerichtet²¹:

Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen: Entwicklung und Implementierung neuer Geschäftsmodelle für KMU, insbesondere für deren Internationalisierung.

Inwertsetzung des natürlichen und kulturellen Erbes: Bewahren, Schützen, Fördern und Entwickeln natürlicher Ressourcen und des kulturellen Erbes.

Integrierte und nachhaltige Mobilität: Entwicklung und Verbesserung umweltfreundlicher (einschließlich geräuscharmer) und kohlenstoffarmer Verkehrssysteme, einschließlich Binnenschifffahrt und Seeverkehr, Häfen, multimodaler Verbindungen und Flughafeninfrastruktur, um die regionale und lokale nachhaltige Mobilität zu erleichtern.

Gesellschaftliche Integration: In die Gesundheits- und Sozialinfrastruktur investieren, um zur nationalen, regionalen und lokalen Entwicklung beizutragen, Ungleichheiten bei den Gesundheitsbedingungen abzubauen, die soziale Eingliederung durch einen besseren Zugang zu Sozial-, Kultur- und Freizeitdiensten sowie den Übergang von institutionellen Diensten zu fördern zu lokalen Dienstleistungen.

Grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit (Governance): Förderung der rechtlichen und administrativen Zusammenarbeit sowie der Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Institutionen.

²⁰ www.interreg-italiasvizzera.eu

²¹ www.interreg-italiasvizzera.eu

2.3 Interreg V Projekte im Programmgebiet

Das Programmbudget beläuft sich auf 158 Mio. €, bestehend aus über 100 Mio. € EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung) der Europäischen Union, 18 Mio. € öffentlicher und privater nationaler italienischer Anteil und 39 Mio. € schweizerischer Anteil (43 Mio. CHF, davon 21.5 Mio. CHF Bundes- und Kantonsfinanzierung). Diese Mittel wurden durch drei Ausschreibungen vergeben: die erste im September 2017, die zweite im Juni 2019 und die dritte im November 2020, wobei Anträge ab Dezember 2020 möglich waren (für weitere Details zu den Ausschreibungen siehe nachfolgende die graue Box).

Die finanzielle Ausstattung der ersten Genehmigungsrunde entsprach 80% der für das Programm verfügbaren Mittel: für den italienischen Teil beträgt sie 86.6 Mio. € und für den Schweizer Teil 17.2 Mio. CHF. Die italienischen Projektpartner erhalten 100 % der förderfähigen Kosten für die öffentlichen Begünstigten (85 % EFRE-Mittel und 15 % Mittel des italienischen Staates), etwa 85 % für die privaten Begünstigten (nur EFRE-Anteil). Für die Schweizer Projektbeteiligten kann der Interreg Beitrag maximal 50% der Gesamtkosten des Projekts auf Schweizer Seite erreichen, wobei die kantonalen und eidgenössischen Beiträge kumuliert werden.

Tab. 2-1 Gesamtwert der öffentlichen Beiträge der Schweiz und Italiens für jede Achse, Periode 2014-2020

	Wert der Beiträge aus Italien und der EU (EUR)	%	Beitragswert Schweiz (CHF)	%
Achse 1 – Wettbewerbsfähigkeit	16'675'874.71	17.01	4'282'559.41	38.57
Achse 2 - Umwelt und Kultur	45'428'510.76	46.33	3'274'339.65	29.49
Achse 3 – Mobilität	15'812'454.55	16.13	1'331'547.10	11.99
Achse 4 – Gesellschaftliche Integration	10'372'750.45	10.58	741'671.57	6.68
Achse 5 – Governance	9'755'619.65	9.95	1'473'641.00	13.27
Gesamt	98'045'210.12	100	11'103'758.73	100

Anm.: Die Beträge sind in Millionen EUR/CHF angegeben. Die Zahlen beziehen sich auf die erste und zweite Ausschreibung.

Quelle: Interreg Datenbank, BAK Economics

Die Tabelle 2-1 zeigt die Verteilung des Gesamtwerts der öffentlichen Beiträge der Schweiz und Italiens auf die 5 Achsen und die Verteilung der gewährten Finanzierungen. Aus der Tabelle werden die Unterschiede zwischen dem italienischen und schweizerischen Finanzierungsanteilen mit dem geringeren Anteil von Seiten der Schweiz deutlich. Die meisten Projekte und die mit Abstand meisten Finanzmittel flossen in die Achse 2 «Inwertsetzung von Umwelt und Kultur», gefolgt von Achse 1 der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Achse 3 «Integrierte und nachhaltige Mobilität».

Aus der Tabelle werden zudem die unterschiedlichen Förderschwerpunkte zwischen der Schweiz und Italien deutlich. Während mehr als 40 Prozent der Mittel in Italien für Projekte der Achse 2 entfallen, liegt der Förderschwerpunkt in der Schweiz auf der Achse 1.

In der ersten Genehmigungsrunde wurden 75 Projekte finanziert, weitere 13 in der zweiten Runde.

Während des Interreg V A Programms, d.h. im Zeitraum 2014-2020, wurden insgesamt 3 Bekanntmachungen veröffentlicht.

Erste Ausschreibung

Die erste Ausschreibung wurde im September 2017 herausgegeben. Durch diese Ausschreibung wurden 75 Projekte finanziert, die sich mit Themen aus allen 5 vorgeschlagenen Achsen befassten. Zu den geförderten Projekten gehörten Kurzzeitprojekte (mit einer Laufzeit von weniger als 18 Monaten) und Projekte mit einer Laufzeit zwischen 18 und 36 Monaten.

Zweite Ausschreibung

Im Juni 2019 wurde die zweite Ausschreibung herausgegeben. In dieser waren die Programmachsen, zu denen ein Projekt beantragt werden konnte, die Achsen 3 (Integrierte und nachhaltige Mobilität), 4 (Gesellschaftliche Integration) und 5 (Grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit, Governance). Die eingereichten Projekte konnten eine Laufzeit von weniger als 24 Monaten haben, kurze Projekte (weniger als 15 Monate) waren förderfähig. 14 Projekte wurden zur Finanzierung ausgewählt, von denen 13 eine Einigung erzielt haben (1 Projekt hat die Finanzierung zurückgezogen).

Dritte Ausschreibung

Schließlich wurde im November 2020 die dritte Ausschreibung mit dem Ziel veröffentlicht, neue Projekte oder zusätzliche Module zu laufenden Projekten auf den Programmachsen zu aktivieren, um dem Gesundheitsnotstand durch Covid-19 entgegenzuwirken und die wirtschaftliche Erholung in den Grenzgebieten zu fördern.²²

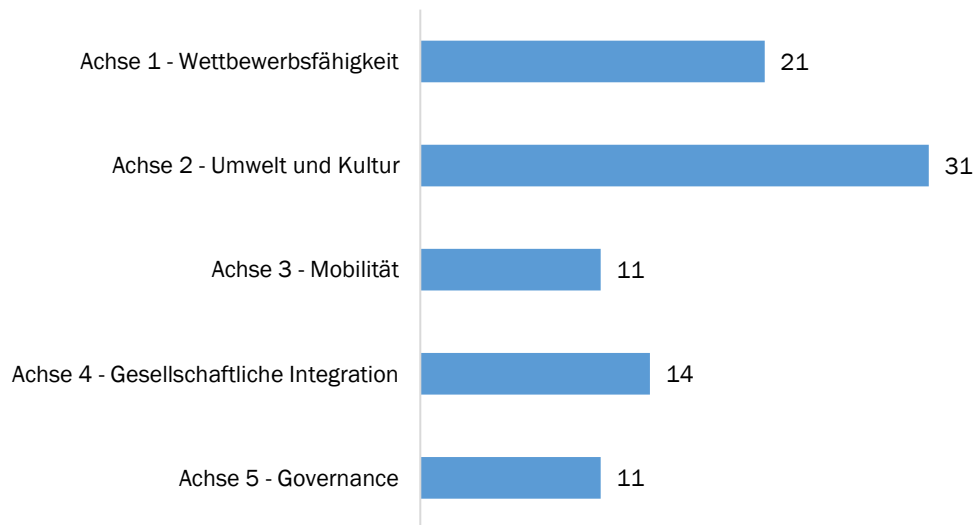
Für diese Ausschreibung, die derzeit läuft, können Förderanträge für zusätzliche Module zu aktiven Projekten in den Achsen 1 (Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen), 4 (Gesellschaftliche Integration) und 5 (Grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit, Governance) sowie für neue Projekte in den Achsen 1 und 4 eingereicht werden.

In diesem Fall war die maximale Laufzeit der Projekte auf 18 Monate begrenzt.

Eine Analyse der Projekte (vgl. Abb. 2-1) der ersten und zweiten Genehmigungsrunde zeigt, dass 31 Projekte auf eine verbesserte Inwertsetzung des natürlichen und kulturellen Erbes, 21 auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, jeweils 11 auf die integrierte und nachhaltige Mobilität sowie die Stärkung der grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit (Governance) und weitere 14 auf die gesellschaftliche Integration.

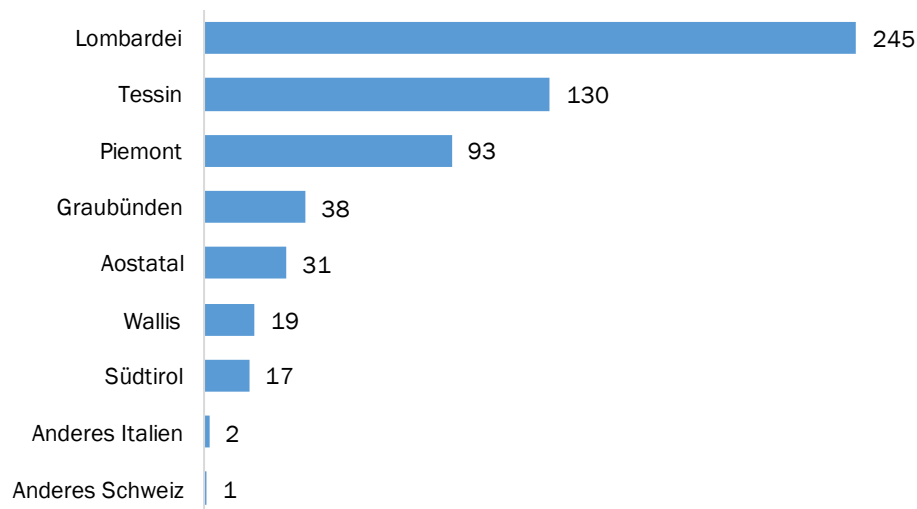
²² <https://interreg-italiasvizzera.eu/it/programma/avvisi/#>

Abb. 2-1 Finanzierte Projekte pro Achse, Periode 2014-2020



Quelle: Interreg, BAK Economics

Abb. 2-2 Projekt-Partner nach Herkunft, Periode 2014-2020



Anm.: Da derselbe Finanzierungspartner verschiedene Projekte fördern kann, zeigt die Grafik die Anzahl der Beteiligungen der Finanzierungspartner an allen Projekten. Wenn ein Partner an mehreren Projekten teilgenommen hat, kann er mehrfach gezählt werden.

Quelle: Interreg, BAK Economics

Geographisch sind die lombardischen Provinzen und der Kanton Tessin am aktivsten, gefolgt von den Provinzen des Piemonts (vgl. Abb. 2-2). Insgesamt sind Projektpartner aus der Region Lombardei in 60 der 88 Projekte involviert, aus dem Kanton Tessin in 57, aus der Region Piemont in 31, aus dem Kanton Graubünden in 22, aus dem Aostatal in 14 und aus dem Kanton Wallis in 15, aus der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol in 9 und Regionen von ausserhalb des Gebietes in 3.

Betrachtet man ausschliesslich die Akteure, die an der ersten Ausschreibung teilgenommen haben, so erkennt man, dass viele verschiedene Organisationen beteiligt sind.²³ Ein Drittel der Beteiligungen an verschiedenen Projekten kommt von Behörden. Ausserdem spielen Universitäten und Forschungszentren eine wichtige Rolle (20 %). Zudem sind Verbände auf Regionalebene, wie z.B. Tourismusverbände, oft involviert (18%). Darüber hinaus arbeitet eine Vielzahl verschiedener Organisationen wie z.B. Stiftungen, Handelskammern etc. an Projekten mit. Private Unternehmen stellen nur 10% der Beteiligungen.

Die Analyse der durch die erste Ausschreibung geförderten Interreg Projekte zeigt die vielfältigen Themen der grenzüberschreitenden Kooperation auf:

- **Projekte, die bestehende Dienstleistungen verbessern oder die Integration von behinderten, diskriminierten oder stark benachteiligten Personen auf sozialer, bildungspolitischer und gesundheitlicher Ebene fördern, auch durch den Einsatz von Digital-, Multimedia- und IoT-Technologien.** Das Projekt "Raggio di sole", das in der grenzüberschreitenden Region zwischen dem Unterengadin und dem Vinschgau vorgeschlagen wurde, möchte Pflege- und Behandlungsmodellen entwickeln, die an die demographischen und soziostrukturellen Entwicklungen in den peripheren Grenzregionen angepasst sind, während das Projekt "BrainArt" die Entwicklung eines innovativen Ansatzes für die Behandlung von Demenzkranken und ihre soziale Integration durch den Einsatz von IoT-Technologien vorsieht.
- **Projekte mit dem Ziel die Governance in den Bereichen Infrastruktur, ökologisches und soziales Krisenmanagement zu stärken.** Ein Beispiel ist das Projekt "gesti.s.co", das ein Wissensnetzwerk ist und dauerhafte Beziehungen zwischen Italien und der Schweiz aufzubauen möchte, um Bedrohungen im Zusammenhang mit Naturgefahren zu bewältigen. Ein weiteres Projekt ist "MinPlus", das darauf abzielt, grenzüberschreitende Lösungen zu fördern mit dem Ziel, angemessene Dienstleistungen und positive Beziehungen zu Einwanderern zu fördern, die auf beiden Seiten der Grenze internationalen Schutz suchen.
- **Projekte, die das grenzüberschreitende Netz sowohl im öffentlichen Straßenverkehr als auch auf der Schiene verbessern möchten** wie zum Beispiel das Projekt "Smisto", das Initiativen zur Förderung der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, sowohl zu Lande als auch zu Wasser, dank besserer Zugänglichkeit, insbesondere für Pendler zwischen dem Tessin und der Lombardei, fördert.
- **Projekte zur Förderung intelligenter und gemeinsamer Mobilität und E-Mobilität** Zum Beispiel das "Slowmove"-Projekt, das die Entwicklung umweltfreundlicher Transportsysteme rund um die Wasserstraße des Lago Maggiore fördert.
- **Schaffung von grenzüberschreitenden Radverkehrsverbindungen und Netzwerken sowohl für den Tourismus (insbesondere Berg- und Ökotourismus) als auch für Berufspendler** z.B. die Entwicklung eines grenzüberschreitenden Fahrradmobilitätssystems in den Tälern O-lona, Lanza und Mendrisotto (TI-CICLO-VIA).

²³ Da in der ersten Ausschreibung bereits 80% der Mittel vergeben wurden, ist damit der Grossteil der involvierten Akteure berücksichtigt.

- **Projekte, die die Integration zwischen Markt und technologischer Innovation erhöhen.** Ein Beispiel dafür ist das Projekt "INNOSMAD", das die Untersuchung von Metallsystemen auf der Grundlage von «Shape-Memory-Legierungen (SMA)» vorschlägt und das darauf abzielt, das Potenzial für eine technologische Nutzung durch den Aufbau eines Netzes der Zusammenarbeit zwischen Italien und der Schweiz sowie zwischen Forschungsinstitutionen und Unternehmen zu verstehen.
- **Projekte zur Förderung des nachhaltigen und lokalen Konsums** wie zum Beispiel das Projekt "Eat Biodiversity", das die lokale Fleischlieferkette unterstützen will.
- **Projekte, die darauf abzielen, die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsfähigkeit von KMUs und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen dem Wirtschaftssystem und der Forschung zu erhöhen,** zum Beispiel durch die Stimulierung einer unternehmerischen Kultur bereits während des Studiums. Das "TRANSFORM"-Projekt zielt darauf ab, das Unternehmertum im Schulsystem zu fördern und das Wirtschaftssystem enger in die Schulbildung zu integrieren.
- **Projekte, die Bedingungen für die Integration des Tessiner Finanzplatzes und des norditalienischen Wirtschaftsgefüges schaffen.** Das Projekt "INTECOFIN - INSUBRIA" hat zum Ziel, die grenzüberschreitende Integration zwischen der Schweizer Finanzwelt und italienischen Unternehmen durch die Entwicklung günstiger Rahmenbedingungen zu fördern.
- **Projekte, die den Tourismus durch die Schaffung von Netzwerken von Tourismusunternehmen und Tourismusorganisationen sowie durch die Förderung des alpinen, natürlichen, kulturellen, sportlichen und nachhaltigen Tourismus (grüner Tourismus) fördern.** Zum Beispiel das Projekt "AMALAKE", das auf die Entwicklung von Netzwerken von Tourismusunternehmen abzielt, um den touristischen Wert von Landschafts-, Umwelt- und Kulturressourcen sowie den grünen Tourismus zwischen der Region Piemont und dem Kanton Tessin zu steigern.
- **Projekte zur Stärkung der alpinen und lokalen Wirtschaft** wie zum Beispiel das Projekt "TYPICALP", das darauf abzielt, die Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen zu erhöhen, die in der Produktion von Milchprodukten in den Berggebieten des Aostatal und des Kantons Wallis tätig sind.
- **Projekte, die darauf abzielen, das Wohlergehen von Seen- und alpinen Ökosystemen zu überwachen, zu verwalten und zu pflegen, auch unter Berücksichtigung des Klimawandels.** Ein Beispiel dafür ist das Projekt "Mongefitor", das Richtlinien für die Überwachung und das Management von phytosanitären Notfällen in den Wäldern der zentralen Westalpen vorschlägt, oder das Projekt "RESERVAQUA" mit dem Ziel, ein Netzwerk von Dienstleistungen für die Untersuchung, den Schutz und die nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser im grenzüberschreitenden Alpenraum zu schaffen.
- **Projekte zur Nutzung von Natur- und Kulturerbe für touristische Zwecke** wie das Projekt "BICIPELOACQUA", das den Radtourismus zu kulturellen, naturalistischen und historischen Zwecken zwischen dem Wallis und Novara fördert.

2.4 Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Literaturüberblick

In der Literatur²⁴ zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im italienisch-schweizerischen Grenzgebiet bzw. in Teilen des Grenzgebietes (Region Insubrica) sowie der Evaluation der letzten Interreg Phase 2007-13 werden zahlreiche Stärken und Chancen, aber auch Schwächen dieser Zusammenarbeit und auch des Interreg Programmes diskutiert.

In der Evaluation des Interreg Programmes 2007-2013 wird als positiv hervorgehoben, dass sich durch das Programm wichtige Akteure im Grenzgebiet besser kennenlernen, und es zu einem Austausch bewährter Praktiken (Best Practice) auf lokaler Ebene kommt. Wesentliche Fortschritte in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gab es im Bereich Verkehr und Mobilität, vor allem im regionalen Schienenverkehr. Die grenzüberschreitende Differenzierung bietet ein hohes wirtschaftliches Potenzial. Dieses Potenzial könnte besser ausgeschöpft werden, wenn es einen ausführlicheren Überblick darüber gäbe, was bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen der italienischen Schweiz und den italienischen Grenzregionen auf dem Spiel steht.

Gemäss dem Art. 6 des Schweizer Bundesgesetzes können sich die Kantone Finanzhilfen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit beantragen (siehe Schattenkasten unten). Allerdings sind die vorhandenen Mittel auf Schweizer Seite deutlich begrenzter als über die Förderung durch EU-Mittel in Italien. Ein häufig angeführtes Problem bei der Zusammenarbeit im Falle von Interreg ist deshalb die ungleiche Verteilung der Finanzmittel zwischen den schweizerischen und italienischen Projektpartnern (siehe z.B. auch Tab. 2.1).

Gemäss Art. 6 des Bundesgesetzes über Regionalpolitik (SR 901.0) «können Finanzhilfen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an Programme, Projekte und innovativen Aktionen (aus verschiedenen thematischen Schwerpunkten) der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gefördert werden, sofern a. dadurch die Wertschöpfung einer Grenzregion mittelbar oder unmittelbar erhöht wird; oder b. ihr aus nationaler Sicht strategische Bedeutung zukommt».²⁵

Zudem besteht für Interreg A die Flexibilität, mit kantonalen Mitteln (max. 50% der kantonalen Äquivalenzmittel) nicht-NRP-konforme Projekte zu unterstützen. Der öffentliche Interreg-Beitrag kann auf Schweizer Seite maximal 50% der gesamten Projektkosten erreichen, wobei die Beiträge der Kantone und des Bundes kumuliert werden. Bei Projektvorschlägen mit einem Tessiner oder Graubündner Lead Partner müssen die Partner mindestens 25 % der gesamten Projektkosten auf Schweizer Seite aus eigenen Mitteln (Geld und/oder Sachleistungen) finanzieren. Im Falle von Partnern aus dem Kanton Wallis kann dieser Schwellenwert auch mit einer Kofinanzierung der Partner erreicht werden.

Ausserdem wird die Begrenzung der Themen durch die Neue Regionalpolitik (NRP) auf Schweizer Seite als Problem wahrgenommen. Zum einen, dass nur Projekte unterstützt werden können, die zur Wettbewerbsfähigkeit der Region beiträgt. Dies führt dazu, dass zahlreiche, für die Zukunftsfähigkeit der Region relevante Themen nicht

²⁴ Vgl. Torricelli und Stephani E., 2009; Losa, Bednarz, Garofoli, 2011; Bandera, 2014; Bericht Interreg IT-CH 2014-2020, 2015; Bericht Schweizer Teilnahme an den Interreg, 2018.

²⁵ <https://regiosuisse.ch/sites/default/files/2016-11/BundesgesetzRegionalpolitik.pdf>

durch den Bund gefördert werden können (siehe Schattenkasten). Ausserdem wird darauf verwiesen, dass die Ziele der NRP und die Ziele der EU aus dem Europäischen Fond für Regionale Entwicklung (EFRE) nur bedingt zusammenpassen, was die gemeinsamen Themen der Zusammenarbeit einschränkt.²⁶

Als grundsätzliches Problem wird eine mangelnde Governance gesehen, die das Programmgebiet hindert, ihr Potenzial voll entfalten zu können. Dies liegt zum einen an der Grenzlage und damit den unterschiedlichen gesetzlichen und administrativen Regelungen. Zum anderen liegt das Gebiet im Einflussbereich von Metropolregionen und somit entsprechen die administrativen Grenzen nicht den funktionalen Wirtschaftsräumen. Die politischen Spannungen in den Beziehungen zwischen der Schweiz und Italien (u.a. wegen ungelöster Fragen z.B. zu den Grenzgängern) verstärken dieses Problem und führten unter anderem dazu, dass bis 2018 die Projekte für Interreg V noch nicht finanziert worden waren. Positiv wird in der Literatur vor allem auf die Einrichtung der Arbeitsgemeinschaft Regio Insubrica (aktivste Arbeitsgemeinschaft innerhalb des Programmgebietes). Sie hat jedoch nicht genug Macht und Einfluss, da sie praktisch ohne Finanzierung ist und in ihren Aktivitäten begrenzt ist.²⁷ In der Literatur wird auch die vorteilhafte und pragmatische Zusammenarbeit an den Berührungspunkten an der Walliser Grenze mit Gondo auf der Südseite des Simplons oder jene an der Grenze zwischen Puschlav und dem Veltin oder zwischen dem Bergell und dem Comersee hervorgehoben.²⁸

Eine stärkere grenzüberschreitende Zusammenarbeit und verbesserte Governance würde dem Programmgebiet zahlreiche Chancen eröffnen. Sie würde den Zusammenhalt stärken und damit die Lösung gemeinsamer Probleme zu erleichtern. Sie würde die Nutzung von Synergien und Komplementaritäten auf beiden Seiten der Grenzen ermöglichen und Agglomerationsvorteile²⁹ ermöglichen. Eine engere Zusammenarbeit und Abstimmung im Bereich Ausbildung, Berufsbildung und universitärer Bildung und Forschung würde für das Gebiet zahlreiche wirtschaftliche Vorteile bringen von einer Erhöhung des Fachkräftepool, über einer höheren Innovationsfähigkeit und einer Steigerung der Attraktivität für Fachkräfte. Es wurde darauf verwiesen, dass die Entwicklung grenzüberschreitender Netzwerke zwischen Unternehmen zur Förderung von Austauschbeziehungen, vor allem aber zur Erreichung einer kritischen Masse im Hinblick auf gemeinsame Ziele und eine höhere strategische Kapazität vorteilhaft wäre. Ebenso positiv auf die Innovationsfähigkeit würde sich eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Koordination zwischen Institutionen an der Schnittstelle zwischen Forschung und Industrie und Organisation von Technologietransfer- und Innovationsunterstützungsdiensten auf grenzüberschreitender Ebene auswirken. Es wurden bereits zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung der Governance in der Programmregion gemacht, um die Vorteile eines stärker integrierten Lebens- und Wirtschaftsraum zu ermöglichen.³⁰ Ziel wäre es eine Governancestruktur aufzubauen, die einen integrierten grenzüberschreitenden Wirtschafts- und Lebens-

²⁶ SECO-Bericht 2018.

²⁷ Vgl. hierzu auch Ratti, 2017.

²⁸ Vgl. hierzu ebenso Ratti, 2017.

²⁹ Agglomerationsvorteile sind Standortvorteile, die sich für Betriebe und Bevölkerung aus ihrer Lage in einem Verdichtungsraum (hier durch Zusammenwachsen eines grenzüberschreitenden Wirtschaftsraumes) ergeben. Dies bedeutet grössere Verfügbarkeit und Nähe zu Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen, ein grösseres qualifiziertes Arbeitskräftepotenzial bzw. ein grösseres Angebot des Arbeitsmarktes für unterschiedlich qualifizierte Personen.

³⁰ Vgl. hierzu Bandera, 2014

raum befördert, mit einer gemeinsamen Vision und mittel- und langfristigen Planungen.

In der Studie "Quantifizierung des Effekts rechtlicher und administrativer Grenzhindernisse in Landgrenzregionen" wurde der prozentuale Anteil eines potenziellen BIP Verlustes auf NUTS 3-Ebene aufgrund von suboptimaler oder unzureichender Nutzung regionaler Wachstumsvorteile (wie Agglomerationsvorteile, Produktionskapazität, Erreichbarkeit oder Vertrauen) aufgezeigt: Der geschätzte potenzielle Verlust reicht von 6.9 bis 18% des BIPs der betroffenen Gebiete zwischen Italien und der Schweiz (siehe Tabelle 2-2).³¹ Das Potenzial für wirtschaftliches Wachstum durch eine verstärkte Zusammenarbeit und rechtlich-administrative Vereinheitlichung scheint damit gross zu sein.³²

Tab. 2-2 Geschätzte potenzielle BIP-Verluste

Regionen	Geschätzter potenzieller BIP-Verlust in %
Lecco	9.1 - 18.4
Como	9.1 - 18.4
Varese	9.1 - 18.4
Sondrio	8.3 - 9.1
Novara	9.1 - 18.4
Vercelli	9.1 - 18.4
Biella	9.1 - 18.4
Verbano-Cusio-Ossola	8.3 - 9.1
Aostatal	7.7 - 8.3
Südtirol	6.9 - 7.7
Tessin	9.1 - 18.4
Graubünden	9.1 - 18.4
Wallis	9.1 - 18.4

Anm.: Um die mit jeder Schätzung verbundene Unsicherheit zu erfassen, wird ein 90-prozentiges Konfidenzintervall angegeben.

Quelle: Europäische Kommission, Politecnico di Milano (2017)

2.5 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus Sicht der Akteure und regionalen Experten

Um die Interessen und Möglichkeiten der beteiligten Gebiete für die künftige grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufzuzeigen, wurden mit Experten und Expertinnen der beteiligten Gebiete aus verschiedenen Fachbereichen Gespräche durchgeführt. Dabei sollen auch die Erfahrungen der grenzüberschreitenden Kooperation gesammelt werden und die Ergebnisse der Dokumenten- und Datenanalyse mit den Erfahrungen vor Ort ergänzt werden.

³¹ Für eine ausführliche Darstellung der Studie siehe Anhang 9.4.

³² https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/quantif_effect_borders_obstacles.pdf; vgl. auch Border Orientation Paper Italy-Switzerland.

Die Gespräche wurden persönlich - via Teams - anhand eines strukturierten Leitfadens (siehe Kapitel 9 Anhang) durchgeführt, der individuell im Gespräch angepasst wurde. Folgende Themenblöcke wurden behandelt:

- Institutioneller Kontext der Experten
- Meinung und Erfahrungen der Experten in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie Stärken und Schwächen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit
- Künftige prioritäre Themenbereiche der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit
- Interesse an grenzüberschreitender Kooperation und Projekten

Zwischen Ende November 2020 und Anfang Januar 2021 wurden 36 Experten und Expertinnen aus den beteiligten Gebieten zu Gesprächen eingeladen, von denen 28 zustimmten, an der Studie teilzunehmen.

Die Zusammensetzung der Befragten umfasst die Region Lombardei (3) mit der Provinzen Sondrio (2), Varese (1), Como (2) und Lecco (2), die Region Piemont (1) mit den Provinzen Vercelli (2), Novara (1) und Verbano-Cusio-Ossola (1), die Autonome Provinz Bozen – Südtirol (4), die Autonome Region Aostatal (3) und die Kantone Tessin (3), Wallis (1) und Graubünden (2).

Die Experten und Expertinnen hatten in einem oder mehreren Interreg Projekten mitgewirkt, insgesamt wurden so über 50 Projekte erfasst. Die meisten von ihnen arbeiten in der öffentlichen Verwaltung (13), in Handelskammern (3), Kompetenzzentren (2), Universitäten, Forschungsinstituten (6) sowie Vereinen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften (4). Da die meisten der Befragten bereits an einem oder mehreren Interreg Projekten beteiligt waren, bezogen sich die meisten Antworten auf ihren Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Interreg Programm.

2.5.1 Nutzen und Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Die Ergebnisse zeigen, dass die befragten Experten die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als eine grundlegende und unverzichtbare Massnahme im Grenzgebiet zwischen Italien und der Schweiz ansehen. Denn die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat das Potenzial, gemeinsame Probleme auf beiden Seiten der Grenze anzugehen, unterschiedliche Lösungen für ähnliche Probleme kennenzulernen und so voneinander zu lernen sowie die institutionellen, administrativen und kulturellen Hindernisse zu überwinden, die durch die Existenz zweier unterschiedlicher Nationalstaaten entstehen.

Die Themen der Zusammenarbeit unterscheiden sich teilweise zwischen den vorwiegend urbanen und den ländlich alpinen Gebieten. Dies liegt an den unterschiedlich starken Verflechtungen in den jeweiligen funktionalen Räumen. In Berggebieten, wo grenzüberschreitende Kontakte weniger häufig sind, wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Bezug auf Natur und Nachhaltigkeit, Tourismus und Kultur als wichtig erachtet. Als Gründe für eine Zusammenarbeit im alpinen Raum werden die «gemeinsame Nutzung des Berggebietes» genannt, ebenso wie die Bewältigung «ge-

meinsamer sozio-ökonomischer Herausforderungen» wie ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern, demographischer Wandel und Brain-Drain.

In urbanen Gebieten, die die Eigenschaft haben, stärker über die Grenzen hinweg verbunden zu sein, werden die Prioritäten eher auf Aspekte, die mit grenzüberschreitenden Kontakten zusammenhängen: nachhaltige Mobilität, sozioökonomische Integration und Beschäftigung, gelegt. In den wirtschaftlich über einen gemeinsamen Wirtschafts- und Arbeitsmarkt stark verflochtenen Gebieten wird der «Koordinationsbedarf bei Verwaltung von Personen- und Warenströmen» betont, da die Verwaltungspraktiken oft asymmetrisch sind und wenig gut kommuniziert werden.

“In einem Gebiet wie dem unseren, in dem die Zollschanke nur eine administrative Barriere ist (es gibt keine Alpen), gibt es eine territoriale Kontinuität. Die Verbindung wird auch durch den Strom von Grenzgängern dargestellt. In einem Gebiet wie dem unseren kann man auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht verzichten.”

In Bezug auf die Unterschiede zwischen den beiden Ländern wird darauf hingewiesen, dass sich das Interesse der Zusammenarbeit bei einigen Themen stärker überschneidet als bei anderen Themen. Umwelt, fragile Gebiete und Verkehr wurden als gemeinsame Aspekte angesehen, wobei die schweizerische Seite mehr an nachhaltigen Verkehr (auch der Grenzgänger) interessiert sei, während die italienische Seite mehr Interesse am wirtschaftlichen Austausch habe.

Das von allen Akteuren geteilte Leitmotiv für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit – vor allem auch im Rahmen des Interreg Programmes - ist der Austausch und damit das Kennenlernen der unterschiedlichen Standpunkte, Institutionen und auch von «besten Praktiken» (Best Practise). Der gegenseitige Austausch wirke befruchtend und fördere Innovationen.

Während oft der gemeinsame kulturelle Hintergrund betont wird, wird gleichzeitig häufig auf die institutionellen und administrativen sehr starken Unterschiede hingewiesen. Ausserdem stünde man wirtschaftlich z.B. im Bereich Tourismus in Konkurrenz, was aber nicht die Wichtigkeit der Zusammenarbeit mindere.

Ein weiterer oft genannter Aspekt ist, dass es ein lokales Interesse an der Zusammenarbeit und an der Lösung von «lokalen» Problemen gibt, die nicht auf höherer (regionaler oder nationaler) Ebene gelöst werden können, da diese «zu weit entfernt seien».

“Die Teilnahme an diesen Arbeitstischen der Kantone und Regionen bringt einen Mehrwert, da sie die Bedürfnisse der Gebiete verstehen und sie den Zentralregierungen zur Kenntnis bringen und auf die Bedürfnisse der Gebiete reagieren können. Dies gilt auch für grenzüberschreitende Gebiete, die eher an der Peripherie der Zentralregierung liegen.”

Zahlreiche Akteure verweisen darauf, dass der Mehrwert bei Interreg Projekten nicht nur in der Finanzierung und des Erfolges des Projektes lägen, sondern alleine die «Kontaktanbahnung und -pflege» bereits ein Wert an sich sei.

«Ziel ist es, Kontakte zu pflegen und sich nicht auf das Projekt und die Finanzierung zu beschränken. Denn je mehr Kontakte geknüpft werden können, desto größer sind die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Tourismus.»

Weitere wesentliche Gründe für eine Zusammenarbeit sind, dass diese in durch Grenzen zersplitterte Gebieten Wachstumshorizonte eröffnen und die „kritische Masse“ für Dienstleistungen, Arbeitsmarktchancen durch stärkere Integration erhöhen kann.

Zudem ermöglicht es den Territorien in der Grenzregion, von dem internationalen Kontext zu profitieren, in dem sie sich befinden. Dies ermöglicht, dass das grenzüberschreitende Gebiet mehr ist als nur die Peripherie der städtischen Agglomerate von Zürich und Mailand.

Insbesondere auch die Heterogenität des Programmgebietes (von der Morphologie bis zu institutionellen Aspekten) bietet in ihrer Vielfalt zahlreiche Ansatzpunkte zur Zusammenarbeit. Diese Heterogenität erweist sich als Experimentierfeld, in dem sich die Akteure des Territoriums mit gemeinsamen Themen in einem Kontext auseinandersetzen können, in dem es zwei unterschiedliche institutionelle, kulturelle und administrative Realitäten gibt. Gerade diese Schwierigkeiten fördern Innovation und Problemlösungen mit neuen Alternativen. In dieser Hinsicht sehen die Befragten in der Nutzung des Interreg Programms eine erstklassige Möglichkeit die Zivilgesellschaft für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu mobilisieren und einzubinden und somit mittelfristig ergänzende Initiativen zu organisieren.

Auf der Grundlage ihrer Erfahrungen mit dem Interreg-Programm heben die Experten einen weiteren positiven Aspekt hervor, der damit zusammenhängt, dass Interreg die Schaffung von explorativen und innovativen Projekten ermöglicht, die ein Thema oder eine Frage von Bedeutung für das grenzübergreifende Gebiet vertiefen und als Grundlage für zukünftige Strukturprojekte in größerem Maßstab dienen.

Schließlich stellen die Experten spezifische Schwächen des Interreg-Programms fest. Erstens hat das Ungleichgewicht, das bei der Finanzierung durch die Schweiz und Italien besteht, Auswirkungen auf die Bereitschaft der Schweizer Partner, sich an Interreg-Projekten zu beteiligen. Diese Situation wirkt sich auch auf die Schwierigkeit der italienischen Akteure aus, Schweizer Projektpartner zu finden, und auf die daraus resultierende größere Entscheidungsmacht der Schweizer Seite, welche Projekte der Interreg-Verwaltungsbehörde vorgeschlagen werden sollen. Außerdem wird betont, dass die Gefahr besteht, dass sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch Interreg nur als eine formale Übung und eine Möglichkeit erweist, Mittel zu erhalten und individuell auf dem eigenen Territorium zu arbeiten. In Bezug auf das Management und die Verwaltung von Interreg wurden der hohe Verwaltungsaufwand und die Unsicherheit und der Mangel an Klarheit in der Funktionsweise und Regulierung von Ausschreibungen zur Einreichung von Vorschlägen und der Finanzierung hervorgehoben.

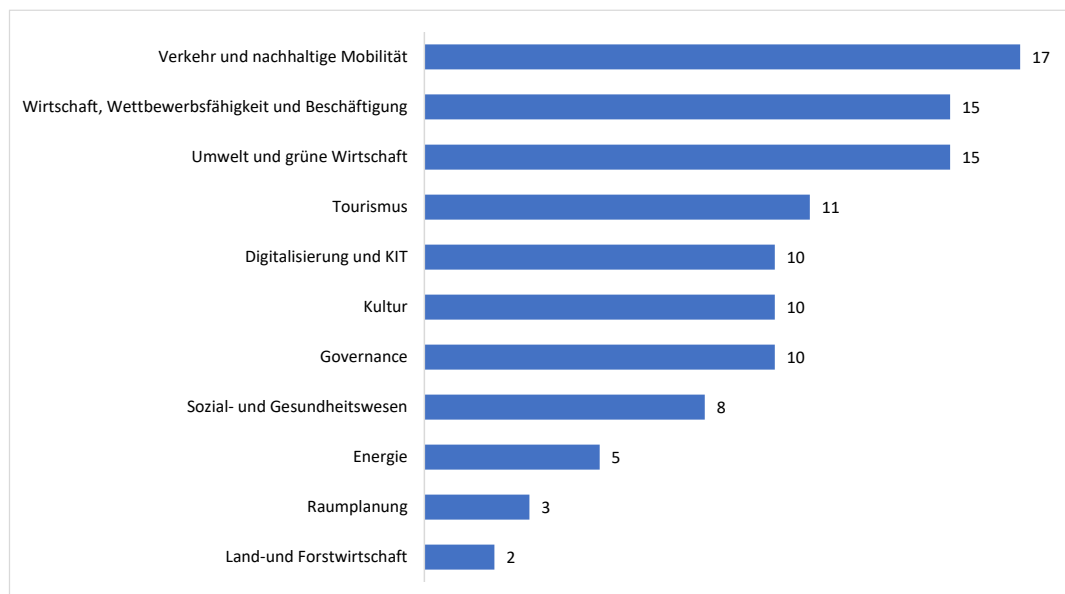
Es wurde auch darauf hingewiesen, dass einerseits die Tatsache, dass die designierte Verwaltungsbehörde die Region Lombardei ist, es nicht erlaubt, die administrativen Aspekte für alle Gebiete leicht zugänglich zu machen, andererseits, dass der italienische Verwaltungskontext für die Schweizer Akteure nicht sehr transparent und verständlich ist. Dies erschwert die Durchlässigkeit der beiden unterschiedlichen

institutionellen Kontexte (italienisch und schweizerisch) und das Verständnis der gegenseitigen Interessen.

2.5.2 Themen für die grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Während der Interviews wurden die Experten auch gefragt, welche Themen bei einer zukünftigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wichtig wären, um die Lebensqualität der Bürger zu erhöhen. In Abb. 2-3 sind die Antworten zu den im Fragenkatalog vorgeschlagenen Kategorien dargestellt. Obwohl die meisten Befragten betonten, dass alle Themen wichtig sind, ist zu erkennen, dass die meistgenannten thematischen Aspekte Verkehr und nachhaltige Mobilität, Wirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und Beschäftigung, sowie Umwelt und grüne Wirtschaft sind.

Abb. 2-3 Themenschwerpunkte gemäss der Expertengespräche



Anm.: Mehrfachnennung möglich

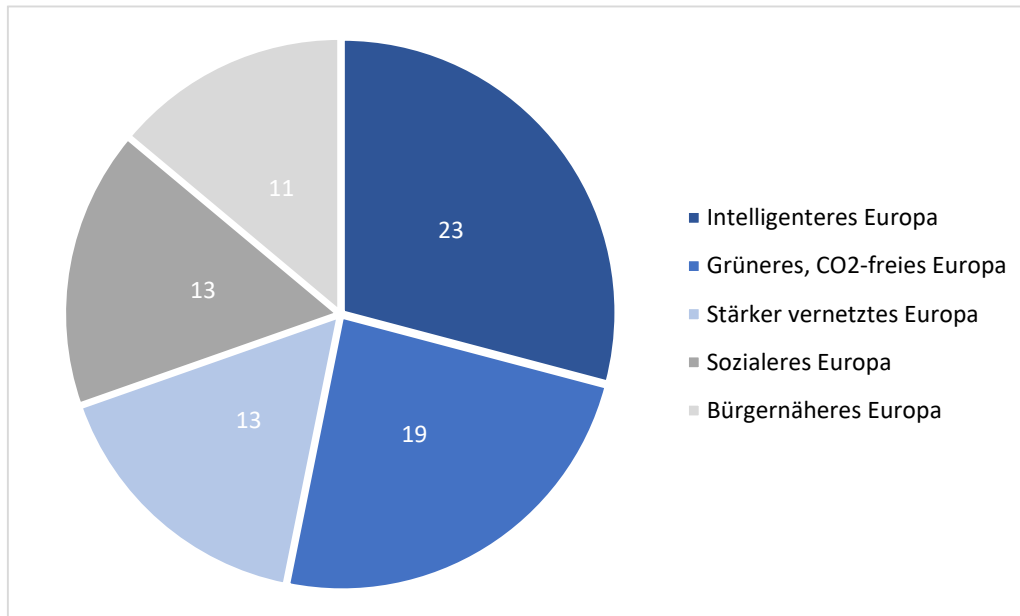
Quelle: BAK Economics

Während der Interviews wurden auch weitere Themen genannt, die von den Experten als wichtig erachtet wurden, wie z.B.: die Bedeutung der Hilfe für die wirtschaftliche Erholung und zur Unterstützung des Wirtschaftsgefüges nach der Krise im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie, die gegenseitige Kenntnis der institutionellen Systeme, die Aus- und Weiterbildung, die angewandte wissenschaftliche Forschung, die Integration und Zusammenarbeit von Gesundheitssystemen, die Förderung gemeinsamer Dienstleistungen für die Akteure des grenzüberschreitenden Raums und die finanzielle Integration. Darüber hinaus wurde unter den als wichtig erachteten Themen hervorgehoben, wie die Förderung einer zirkulären und nachhaltigen Wirtschaft (grüne Wirtschaft) eine wichtige Wertschöpfung für das grenzüberschreitende Gebiet sicherstellen kann.

Schließlich wurde die Interdependenz dieser Themen untereinander betont sowie die Bedeutung eines vielfältigen Angebots an Themen, zu denen Projekte vorgeschlagen werden können. Aus operativer Sicht ermöglicht das Vorhandensein eines breiten

Spektrums an Themen, aus denen gewählt werden kann, den an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beteiligten Akteuren, innovativ zu sein.

Abb. 2-4 Wichtigkeit der thematischen Prioritäten der EU



Anm.: Mehrfachnennung möglich
Quelle: BAK Economics

Im Hinblick auf die thematischen Prioritäten, die von der Europäischen Union im Rahmen der neuen Kohäsionspolitik³³ gesetzt wurden, wurden alle thematischen Prioritäten als relevant angesehen (siehe Abb. 2-4). Insbesondere die Prioritäten Intelligenteres Europa (Förderung von Innovation, Digitalisierung, wirtschaftlichem Wandel und Unterstützung kleiner Unternehmen) und Grüneres, CO2-freies Europa (Förderung der Umsetzung des Pariser Abkommens und Investitionen in die Energiewende, erneuerbare Energien und den Kampf gegen den Klimawandel) wurden als besonders wichtig erachtet. Es ist anzumerken, dass die hohe Akzeptanz aller von der Europäischen Union definierten thematischen Prioritäten vor allem auf deren Allgemeinheit und thematische Breite zurückzuführen ist. Diese Besonderheit macht die thematischen Prioritäten zu Grundprinzipien, über die sich alle Experten und Expertinnen im Allgemeinen einig sind, wobei sie vielleicht einige Prioritäten mehr bevorzugen als andere.

2.5.3 Interesse der Akteure und jeweiligen Gebiete an einer künftigen Zusammenarbeit

Beim Thema Interesse an grenzüberschreitender Zusammenarbeit gehen die Experten und Expertinnen grundsätzlich davon aus, dass ein Interesse der öffentlichen Verwaltungen und privaten Akteure aus den Gebieten entlang der italienisch-schweizerischen Grenze an einer Zusammenarbeit mit anderen Akteuren jenseits der Grenze besteht. Dies gilt auch aus finanzieller Sicht. In der Tat äußerten die meisten

³³ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/

Experten das Interesse des öffentlichen Sektors, aber auch des privaten Sektors (wenn es einen Gewinn gibt) an finanziellen Investitionen in grenzüberschreitende Projekte im Allgemeinen.

Was das Interreg-Programm betrifft, so ist der hohe Verwaltungsaufwand ein Faktor, der die Beteiligung des privaten Sektors an Interreg-Projekten oft behindert. In dieser Hinsicht könnte die Schaffung eines Verwaltungs- und Managementberaters zur Erleichterung der Teilnahme an Interreg eine stärkere Beteiligung privater Akteure fördern. Parallel dazu könnte auch eine stärkere Beteiligung des privaten Sektors an Interreg-Projekten durch Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor gefördert werden. In diesem Sinne könnte die Rolle der Universitäten als Brücke zwischen der Zivilgesellschaft, den öffentlichen und lokalen Behörden und dem tertiären Sektor besser genutzt werden. Dies geschieht auch im Hinblick auf eine stärkere Einbeziehung der privaten Akteure in Interreg Projekte.

In der Tat teilten die befragten Experten die Meinung, dass es wichtig ist, grenzüberschreitende Projekte (Interreg und andere) von unten nach oben zu fördern, indem ein partizipativer Ansatz bevorzugt wird, der ihre Umsetzung und Nachhaltigkeit garantieren kann. Um solche Projekte voranzutreiben, muss jedoch ein Verständnis für die Ziele und Interessen auf schweizerischer und italienischer Seite vorhanden sein. In diesem Zusammenhang wurde zwar darauf hingewiesen, dass die allgemeinen schweizerischen und europäischen Ziele prinzipiell übereinstimmen, jedoch wurde häufig die Notwendigkeit der Kohärenz des Interreg Programms auf Schweizer Seite mit den NRP kritisiert. Nach Ansicht der befragten Experten reduziert diese Konsequenz, zusammen mit der begrenzten Finanzierung von Projekten auf Schweizer Seite und dem erheblichen bürokratischen Gewicht der Interreg-Verwaltung, und allgemeiner desjenigen Italiens, die Vielfalt und die Entwicklungsmöglichkeiten der im Rahmen des Interreg-Programms vorgeschlagenen Projekte, sowie die Beteiligung privater Akteure.

Die Rolle der grenzüberschreitenden Einrichtungen wie Regio Insubrica, Espace Mont-Blanc und die CLLD-Gebiet Terra Raetica wurden positiv bewertet. Die Schaffung ähnlicher Institutionen entlang der italienisch-schweizerischen Grenze wäre wünschenswert, ebenso wie eine stärkere Beteiligung der Gemeinden an der Interreg-Planung. Gleichzeitig betonten einige der befragten Experten die Notwendigkeit, gemeinsame und geteilte Ziele zu definieren, um zukünftige grenzüberschreitende Kooperationsbemühungen besser ausrichten zu können.

Schließlich, so die Experten, sollte die zukünftige Interreg-Programmierung verstärkt digitale Technologien nutzen, um sowohl intern (zwischen den Mitgliedern der Verwaltungsbehörde und zwischen den Partnern, die grenzüberschreitende Projekte fördern) als auch extern zu kommunizieren, um die Vorteile von Interreg und seinen Projekten bekannt zu machen und das Bewusstsein dafür zu erhöhen. Darüber hinaus sollte Interreg langfristige Projekte fördern, einschließlich deren Nachhaltigkeit nach Beendigung der Finanzierung. Schließlich wurde vorgeschlagen, eine Datenbank mit Interreg-Projekten zu erstellen, um eine bewusste und gezielte Entwicklung des Programmgebiets zu fördern.

2.5.4 SWOT-Analyse: Zusammenfassung

Während der Interviews konzentrierten sich die Experten aus dem Grenzgebiet sehr stark auf das Interreg Programm und teilten ihre Erfahrungen und Meinungen mit. In der SWOT-Analyse, die in die folgende Tabelle dargestellt ist, werden die wichtigsten Aspekte zusammengefasst, die sich herauskristallisiert haben.

Darüber hinaus werden im Folgenden einige thematische Aspekte näher beleuchtet, da sie für die Analyse der Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit relevant sind.

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Das Interreg Programm ermöglicht es, das Netzwerk der grenzüberschreitenden Kontakte zu erweitern und zu pflegen. • Durch Interreg werden gute Praktiken ausgetauscht und unterschiedliche Realitäten kennengelernt und daraus gelernt. • Interreg ermöglicht es, bestimmte Themen zu behandeln, die für bestimmte Gebiete wichtig sind. • Allgemeines Interesse an einer (auch finanziellen) Beteiligung an grenzüberschreitenden Projekten seitens des öffentlichen und privaten Sektors. • Interreg macht es möglich, explorative und innovative Projekte zu schaffen, die das Wissen über ein Problem erweitern oder ein wichtiges Thema ansprechen. • Die Interreg Programmierung lässt die Freiheit Projekte zu definieren. • Bewusstsein über gemeinsamen Interessen und Problemen in den Gebieten des grenzüberschreitenden Raums. • Anwesenheit von grenzüberschreitenden Behörden wie Regio Insubrica, Espace Mont-Blanc und das CLLD-Gebiet Terra Raetica. • Das grenzüberschreitende Gebiet ermöglicht es den Territorien in der Grenzregion, von dem internationalen Kontext zu profitieren, in dem sie sich befinden. Dies ermöglicht, dass das grenzüberschreitende Gebiet mehr ist als nur die Peripherie der städtischen Agglomerationen von Zürich und Mailand. 	<ul style="list-style-type: none"> • Probleme im Zusammenhang mit der Kompliziertheit und dem Zeitplan der italienischen Verwaltung und Interreg. • Schwierigkeiten aufgrund von Sprachunterschieden in manchen grenzüberschreitenden Gebieten. • Es besteht ein Ungleichgewicht zwischen den Finanzmitteln der Schweiz und Italiens. • Schweizer Akteure haben eine größere Entscheidungsgewalt darüber, welche Projekte sie vorschlagen (siehe Kap.2.5.1). • Die Tatsache, dass die Schweizer Finanzierung nur teilweise die Kosten der Projekte deckt, hat einen negativen Einfluss auf die Möglichkeit der Teilnahme an den Projekten von interessierten Schweizer Akteuren. • Italienische Partner haben Probleme v.a. «neue» Schweizer Partner zu finden. • Die Schweizer Kohärenz mit der NRP beeinflusst die Zusammenarbeit nicht positiv wegen unterschiedlicher thematischer Prioritäten. • Die politische Kontextualisierung der grenzüberschreitenden Interaktion in Bereichen, in denen es häufige Kontakte gibt, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, ist für die Zusammenarbeit nicht förderlich. • Die Administration und Management von Interreg wird von den Projektbeteiligten als wenig transparent und aufwändig wahrgenommen. • Die Zusammenarbeit in Projekten läuft Gefahr, nur formal zu sein und eine Möglichkeit zu sein, Gelder zu erhalten und individuell auf ihrem eigenen Territorium zu arbeiten. • Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Interreg Programmperiode (Finanzierung von Projekten, unklare Regeln, unterschiedliche Ausschreibungen, Änderungen in der Finanzierung).

Chancen/Verbesserungsvorschläge	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung einer Stelle, die als Berater bei der Verwaltung von Interreg Projekten fungiert. • Interreg bietet die Möglichkeit zur wirtschaftlichen Erholung des Grenzgebiets beizutragen. • Erstellung einer Datenbank mit Interreg Projekten, um eine bewusste und gezielte Entwicklung des Grenzgebietes zu fördern. • Förderung bei der Ausgestaltung von Projekten, die auch nach Ablauf der Finanzierung auf Dauer tragfähig sind (nachhaltige Projektentwicklung unterstützen). • Digitale Technologien und ihre breite Akzeptanz während der Pandemie bieten mehr Möglichkeiten für den Kontakt zwischen grenzüberschreitenden Partnern. • Möglichkeit, die Interreg Programmierung und die damit verbundenen Vorteile breiter bekannt zu machen (vor allem in der Schweiz) und die Ergebnisse der einzelnen Projekte einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. • Förderung der Teilnahme von privaten Akteuren an Interreg, auch durch öffentlich-private Partnerschaften. • Regio Insubrica und <i>Espace Mont-Blanc</i> sollten stärker in die Interreg-Planung einbezogen werden, und ähnliche Institutionen sollten entlang des Grenzgebiets eingerichtet werden. • Ausweitung des CLLD-Ansatzes bzw. Integration und Entwicklung von grenzüberschreitenden CLLD-Projekten im Einklang mit dem Interreg Italien-Österreich Programm im Gebiet der Terra Raetica. • Möglichkeit der Überwindung institutioneller Asymmetrien durch Erweiterung des gegenseitigen Wissens. • Förderung von Bottom-up-Ansätzen. • Nutzung des Interreg Programmes zur Einbindung der Zivilgesellschaft in grenzüberschreitenden Gebieten und zur Organisation von ergänzenden Initiativen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie werden das gesamte grenzüberschreitende Wirtschaftssystem betreffen und könnten sich auf die wirtschaftliche Entwicklung des Gebietes stark negativ auswirken sowie die finanziellen Handlungsspielräume begrenzen. • Diskrepanz zwischen europäischen und schweizerischen Regelungen in Bezug auf Ziele und Finanzierung von grenzüberschreitenden Projekten reduzieren stark die Möglichkeiten der Zusammenarbeit. • Politische Spannungen rund um den Grenzängerdiskurs bleiben bestehen und verhindern eine konstruktive Zusammenarbeit. • Beibehaltung des hohen bürokratischen Aufwands von Interreg erschweren gemeinsame Projekte (es ist anzumerken, dass in der zukünftigen Interreg-Programmierung bürokratische Vereinfachungsmechanismen vorgesehen sind). • Rückschritt in der Implementierung von effektiv grenzüberschreitenden Projekten im CLLD-Gebiet Terra Raetica und Intensivierung des Entwicklungsgaps im Vergleich mit dem Interreg Italien-Österreich Programm.

3 Sozio-ökonomische Analyse

Ziel dieses Kapitel ist es die sozio-ökonomische Situation in der Programmregion und ihrer teilnehmenden Gebiete anhand aktueller statistischer Daten darzulegen und die sozio-ökonomischen Herausforderungen und den damit verbundenen Interventionsbedarf zu ermitteln. Dazu soll eine SWOT-Analyse durchgeführt werden, die die Stärken/Chance sowie Schwächen/Risiken aufzeigt.

Zu diesem Zweck wird zunächst auf die geographische und naturräumliche Lage sowie die verkehrstechnische Infrastruktur der Region eingegangen werden. Weiterhin wird die Bevölkerungsstruktur und -entwicklung analysiert. Ausserdem wird die Wirtschaftskraft der Grenzregion und ihrer Teilregionen dargestellt. Anschliessend werden die wichtigen Branchen und Branchenschwerpunkte des Programmgebietes herausgearbeitet. Im Anschluss daran erfolgt eine Analyse des Arbeitsmarktes. Zudem wird auf die Innovationsfähigkeit eingegangen werden. Grenzregionen sind geprägt durch unterschiedliche Rahmenbedingungen und Standortfaktoren, weshalb verschiedene Aspekte der Standort- und Lebensqualität (wie z.B. Besteuerung, Gesundheitsversorgung etc.) in die Analyse einbezogen werden.

Um die Stärken und Schwächen des Programmgebietes zu erfassen, werden als Vergleich die Durchschnittswerte Italiens, der Schweiz und Westeuropas³⁴ hinzugezogen. Ausserdem werden – soweit möglich – die Ergebnisse für die beteiligten Kantone und Provinzen dargelegt, um Gemeinsamkeiten bzw. Disparitäten aufzuzeigen. Ebenso werden die Verflechtungen innerhalb des Programmgebietes erörtert.

3.1 Naturräume und funktionale Räume

3.1.1 Naturräume

Das Programmgebiet ist hauptsächlich durch ein alpines Gebiet (vor allem im Aostatal, Verbano-Cusio-Ossola, Sondrio, in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol und den Schweizer Kantonen) und ein voralpines oder flaches Gebiet gekennzeichnet. Diese beiden territorialen Merkmale sind sowohl in der Schweiz als auch in Italien zu erkennen. Dies spiegelt sich auch in der Fauna und Flora wider, die sich zwischen den Teilen des Programmgebiets nicht wesentlich unterscheiden. Eine weitere räumliche Besonderheit ist, dass die schweizerisch-italienische Grenze wichtige Wassereinzugsgebiete (z.B. Lago Maggiore oder Lago di Ceresio) kreuzt, vor allem in der insubrischen Region. In dieser Hinsicht betreffen Phänomene wie Wasserverschmutzung oder Überschwemmungen beide Länder und erfordern daher eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit, um sie zu bewältigen.³⁵

Auf dem Programmgebiet gibt es mehrere wichtige Naturgebiete und Schutzgebiete (vgl. Natura 2000 Netzwerk, Ramsar-Konvention über Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung usw.).³⁶ Tatsächlich gibt es 30 Schutzgebiete, die eine Gesamtfläche

³⁴ Österreich, Belgien, Schweiz, Deutschland, Dänemark, Spanien, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Schweden und Grossbritannien.

³⁵ Vgl. Galbiati, 2013: Programma Italia Svizzera 2007 – 2013, risultati di 7 anni di cooperazione, Autorità di Gestione del Programma di cooperazione transfrontaliera Italia – Svizzera.

³⁶ Eine Darstellung der Naturschutzgebiete innerhalb des Programmgebietes existiert nicht.

von 576.310 Hektar einnehmen, eine Ausdehnung, die etwa ein Sechstel der Gesamtfläche des Programmgebiets (3,8 Millionen Hektar) ausmacht.

Auch im Bereich der Naturräume findet eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit statt: Der Naturpark Binntal Veglia Devero (bestehend aus dem Naturpark Alpe Veglia und Alpe Devero in Italien und dem Landschaftspark Binntal in der Schweiz), der sich in den Lepontinischen Alpen befindet, wurde nach der Unterzeichnung einer formellen Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen den beiden Naturparks gegründet.³⁷ Diese Vereinbarung wurde sicherlich durch den historischen Willen beeinflusst (Austausch und menschliche Begegnungen finden seit vielen Jahren statt), aber auch durch das Projekt "Envitour - Natürliche Ressourcen und gemeinsame Werbeinstrumente", das im Rahmen des Interreg-Programms 2007-2013 durchgeführt wurde (Aufbau eines gemeinsamen touristischen Angebotssystems zwischen Schutzgebieten und Schweizer kompatiblen Partnern). Das Projekt wurde von der Umweltabteilung der Region Piemont geleitet, die die Verwaltungsbehörde des Parks Veglia Devero als ausführende Stelle der Projektaktivitäten bestimmt hat. Zwischen dem Aostatal und dem Wallis ist das regionale Naturreservat von Montagnayes im oberen Valpelline ein Beispiel dafür, wie es den Interreg-Projekten Italien-Schweiz im Laufe der Jahre und durch den Erfahrungsaustausch zwischen den Gebieten gelungen ist, das Interesse der Akteure an der Einrichtung von Schutzgebieten als Instrument zur Verbesserung des Schutzes und der Förderung zu steigern.

Innerhalb des Interreg-Programms wurde das Thema "Umwelt und Territorium" bereits in der Vergangenheit umfassend behandelt. In der Tat betrafen 25 % der zwischen 2007 und 2013 durchgeführten grenzüberschreitenden Projekte diese Kooperationsachse. Dazu gehören sieben Projekte zum gemeinsamen Management von Naturrisiken, 19 Projekte zum Schutz und zur Aufwertung des Umwelterbes und sieben Projekte zur Integration des Agroforstsektors.³⁸ Die Umwelt war auch im Zeitraum 2014-2020 ein zentrales Thema der Zusammenarbeit, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung der integrierten und nachhaltigen Bewirtschaftung von Wasserressourcen sowie die Steigerung der territorialen Attraktivität durch die Förderung der nachhaltigen Nutzung natürlicher und kultureller Ressourcen.³⁹

Mehrere Projekte in diesem Themenbereich werden derzeit im Rahmen des Interreg-Programms finanziert. Eines davon ist das Projekt ACQuA Ceresio, das darauf abzielt, die Wasserqualität des Ceresio-Sees zu verbessern, indem es in das Reinigungs- und Abwasseraufbereitungssystem eingreift und es effizienter macht.⁴⁰

³⁷ <https://www.europarc.org/nature/transboundary-cooperation/discover-our-transboundary-areas/the-swiss-italian-nature-park-binntal-veglia-devero/>

³⁸ Vgl. Galbiati, 2013: Programma Italia Svizzera 2007 – 2013, risultati di 7 anni di cooperazione, Autorità di Gestione del Programma di cooperazione transfrontaliera Italia – Svizzera.

³⁹ Vgl. Galbiati, 2013: Programma Italia Svizzera 2007 – 2013, risultati di 7 anni di cooperazione, Autorità di Gestione del Programma di cooperazione transfrontaliera Italia – Svizzera.

⁴⁰ Vgl. <https://progetti.interreg-italiasvizzera.eu/it/b/78/acquaceresioazioneperlaqualitadelleacquedelagoceresio>

3.1.2 Funktionale Räume

Grenzüberschreitende funktionale Räume sind räumlich spezifische territoriale Komplexe, die nicht durch die administrativen Grenzen auf zwei (oder mehr) Seiten der Staatsgrenze definiert werden. Sie sind gekennzeichnet durch:

- funktionale Beziehungen, die sich aus gemeinsamen und/oder integrierenden räumlichen und sozio-ökonomischen Merkmalen ergeben,
- System der kooperativen Beziehungen verschiedener Akteure,
- Existenz von Governance-Mechanismen, die aus einem gemeinsamen Ziel und der Lösung gemeinsamer Probleme oder der Nutzung des lokalen Potenzials resultieren.⁴¹

Das Bundesamt für Raumplanung hat folgende funktionale Räume innerhalb der Schweiz definiert, die das Programmgebiet berühren: Gotthard, Westalpen, Ostalpen und Città Ticino. Dabei sind Gotthard, Westalpen und Ostalpen als alpine Räume definiert, die sich jeweils durch ihre topografischen Gegebenheiten zu funktionalen Räumen zusammenfassen lassen.⁴² Der *Gotthard-Raum* umfasst im inneren Bereich den Kanton Uri, Teile des Tessins und Graubündens sowie das Goms. In seinem weiteren Bereich liegen Teile der Kantone Obwalden, Nidwalden und Bern. Die *Westalpen* bestehen aus dem Wallis, den Waadtländer Alpen sowie dem Berner Oberland. Sein erweiterter Bereich umfasst die Freiburger Alpen und die französischen und italienischen Grenzregionen. Der Westalpen-Raum zeigt eine einheitliche wirtschaftliche Struktur auf, die auf Tourismus, Bauwesen und Berglandwirtschaft fokussiert ist. Der funktionale Raum *Ostalpen* ist ein dreisprachiger Raum, der sein Zentrum in Graubünden hat. Der erweiterte Bereich reicht bis nach Italien, Österreich und Liechtenstein. Auch hier ist die wirtschaftliche Struktur (Tourismus, Baugewerbe, Berglandwirtschaft) innerhalb des funktionalen Raumes neben der Lage im Alpenraum massgebend. Die *Città Ticino* umfasst im engeren Sinne die vier Zentren Lugano, Chiasso-Mendrisio, Locarno und Bellinzona sowie deren Einzugsgebiete. Im weiteren Sinne reicht die Città Ticino in die Alpentäler bis zum Gotthard, ins Misox und in die Lombardei.

Auf italienischer Ebene werden funktionale Gebiete als "Functional Urban Areas" (FUA) auf der Grundlage von Pendlerströmen ermittelt. Anhand dieser Methodik werden 35 funktionale Regionen abgegrenzt, davon vier entlang der Schweizer Grenze: Turin, Busto Arsizio, Como und Trento. Der grösste funktionale Raum Italiens ist Mailand und liegt sehr nah an der Schweizer Grenze. Neben dem Arbeitsmarkt zieht Mailand auch durch Hochschulen, Gesundheitsinfrastruktur und Freizeitmöglichkeiten Pendler aus den umliegenden Gebieten an.⁴³

Anhand der Kriterien für funktionale Räume (Governance und/oder gemeinsamer Arbeitsmarkt) lassen sich im Programmgebiet folgende Räume definieren. Ein Schwerpunkt ist dabei das Gebiet der Arbeitsgemeinschaft Regio Insubrica, die sich aus dem Tessin, Verbano-Cusio-Ossola, Novara, Varese, Como und Lecco zusammensetzt. Die Regio Insubrica hat einen eng verflochtenen Arbeitsmarkt, wobei die Verflechtung zwischen dem Tessin, Verbano-Cusio-Ossola, Varese und Como aufgrund vieler Grenzgänger besonders stark ist.

⁴¹ European Committee of the Regions (2020): Identifying cross-border functional areas.

⁴² Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2016): Abgrenzung der Handlungsräume. Raumkonzept Schweiz.

⁴³ ISTAT (2017): Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia.

Ein weiterer funktionaler Raum ist der Grand St Bernard. Er verbindet die Gebiete Wallis und Aostatal und hatte über mit dem *Conseil Valais-Vallée d'Aoste du Grand St Bernard* (CoVaVal) eine gemeinsame Governance-Einrichtung. Zudem sind Teile des Wallis durch Grenzgänger auch mit Teilen Verbano-Cusio-Ossola zu einem gemeinsamen Arbeitsmarkt und Governance verbunden. Einen grösseren funktionalen Raum stellt das Espace Mont Blanc dar, welches auch gemeinsame Governance-Strukturen hat (siehe hierzu Kapitel 2.2.1. Arbeitsgemeinschaften).

Teilgebiete des Kantons Graubünden sind jeweils über einen gemeinsamen Arbeitsmarkt mit Teilen Sondrios und der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol verbunden. Die Terra Raetica stellt in diesem Teil des Programmgebietes eine grössere Governance-Struktur dar (siehe hierzu Kapitel 2.2.1. Arbeitsgemeinschaften).

Allerdings ist festzuhalten, dass eine tiefergehende Definition und Analyse der funktionalen Räume im Programmgebiet nur mittels detaillierter Daten (z.B. auf Ebene der Gemeinden) möglich wären. Solche Daten liegen jedoch nicht vor.

3.2 Verkehrstechnische Lage und Erreichbarkeit

Die Verkehrsinfrastruktur und die Erreichbarkeit einer Region sind ein wesentlicher Faktor für ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung. In diesem Zusammenhang sind die Anbindung an den ausser- und innereuropäischen Verkehr und die Entwicklung des regionalen Verkehrs von grosser Bedeutung. In einer Grenzregion ist der Verkehr auch deshalb so wichtig, weil er Regionen miteinander verbindet (in diesem Fall über eine EU-Aussengrenze hinweg) und gemeinsame Planungen und Absprachen erfordert.

Im Allgemeinen hängt die Erreichbarkeit einer Region von ihrer geografischen Lage und der Infrastruktur ab. Geografisch gesehen liegt das Programmgebiet Italien-Schweiz im südlichen Alpenraum und Alpenvorland. Das Programmgebiet befindet sich im Kreuzungsbereich wichtiger Verkehrswege in Nord-Süd- und Ost-West-Richtung. Die Erreichbarkeit der verschiedenen Teilgebiete ist sehr unterschiedlich, da sie auch stark von den natürlichen Gegebenheiten abhängt.

Neben der physischen Erreichbarkeit ist heute für die Anbindung an die digitale Infrastruktur wichtig. Der Anschluss an die Breitbandinfrastruktur ist einer der Referenzindikatoren für die digitale Erreichbarkeit.

3.2.1 Globale und kontinentale Erreichbarkeit

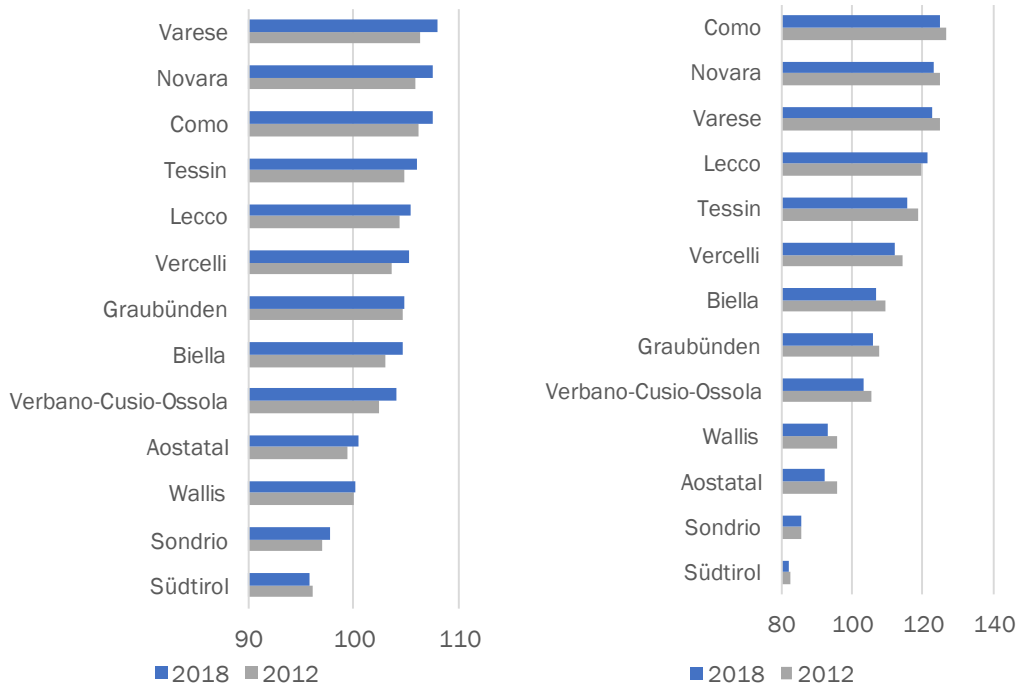
Abb. 3.1 stellt die Erreichbarkeit der am Programmgebiet beteiligten Regionen, Provinzen und Kantone dar. BAK verfügt hier über ein detailliertes Modell, das die Ermittlung der durchschnittlichen Erreichbarkeit eines Gebietes erlaubt. Dabei wird insbesondere auf die Personenerreichbarkeit abgestellt. Es werden die Kosten (gemessen in Form von Reisezeit) und die Bedeutung eines Reiseziels (gemessen als BIP) berücksichtigt. Anhand von Bahn- und Flugplänen sowie Straßenreisezeiten werden ausgehende Destinationen der Vergleichsregionen ermittelt und BIP-gewichtet und somit nach ihrer wirtschaftlichen Relevanz verrechnet. Die kontinentale Erreichbarkeit benutzt als Grundlage europäische Destinationen; die globale Erreichbarkeit wird aus allen nicht-europäischen Destinationen ermittelt (typische mehrtägige Reisen).

Aus der Grafik wird deutlich, dass die Teilgebiete des Programmgebietes über eine überdurchschnittliche globale Erreichbarkeit verfügen, die sich in der Nähe Flughafen Mailand-Malpensa befinden. Mailand hat mit dem Flughafen Mailand-Malpensa den grössten internationalen Flughafen Italiens nach Rom-Fiumicino. Dieser liegt 46 km nordwestlich der Stadt Mailand in den Provinz Varese. Durch die unmittelbare Nähe zum Flughafen Mailand-Malpensa ist Varese global besonders gut erreichbar. Auch Novara und Como befinden sich in einem Radius von 50 km und profitieren damit stark von den internationalen Verbindungen. Ein weiterer internationaler Flughafen, der die globale Erreichbarkeit der Programmregion sichert, ist der Flughafen Zürich. Das Tessin liegt auf der Nord-Süd Achse zwischen Zürich und Mailand und profitiert entsprechend von beiden Flughäfen. Regionen, die sich im Osten oder Westen des Programmgebiets befinden (insb. die Autonome Provinz Bozen – Südtirol, Sondrio und das Wallis) haben durch die weitere Entfernung zu den internationalen Flughäfen eine unterdurchschnittliche globale Erreichbarkeit. In allen Teilgebieten - mit Ausnahme von der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol - hat sich die globale Erreichbarkeit seit 2012 verbessert. Der Anstieg der globalen Erreichbarkeit in ergibt sich vor allem durch verringerte Reisezeit zu einigen asiatischen und amerikanischen Regionen durch den Flughafen Milano-Malpensa.

Die kontinentale Erreichbarkeit (Durchschnitt Europa 2002=100) wird gemessen, indem die Reisezeiten von und zu fast allen grossen europäischen Städten mit dem Zug, mit dem Auto und mit innereuropäischen Flügen berechnet werden. Für jede einzelne Verbindung wird der schnellste Modus oder die schnellste Kombination von Modi verwendet. Daraus ergibt sich, dass Gebiete mit Nähe zu wirtschaftlichen Ballungszentren eine bessere kontinentale Erreichbarkeit haben, aber auch die Nähe zu Flughäfen ist von Bedeutung (vgl. Abb 3-1). Der Flughafen Mailand-Malpensa wirkt sich also auch hier positiv auf die Erreichbarkeit der Provinzen Como, Novara und Varese. Auch kleinere Flughäfen, die innereuropäische Flüge anbieten, sind ebenfalls von Bedeutung, wenn auch in deutlich geringerer Masse als internationale Flughäfen. Dazu gehören die Flughäfen Lugano-Agno, Mailand-Linate, Bergamo, Varese-Venegono, der Flughafen Aosta Corrado Gex sowie der Flughafen von Genf im Westen und der Flughafen der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol (und Innsbruck) im Osten des Programmgebiets.

Insgesamt hat die kontinentale Erreichbarkeit im Programmgebiet zwischen 2012 und 2018 leicht abgenommen (siehe 3.1), dies liegt daran, dass sich vor allem die Verbindungen nach Deutschland und Österreich (München, Berlin, Düsseldorf, Wien) verschlechtert haben.

Abb. 3-1 Globale (links) und kontinentale Erreichbarkeit (rechts)



Anm.: 100 entspricht dem Durchschnitt Europa/USA 2002
 Quelle: BAK Economics

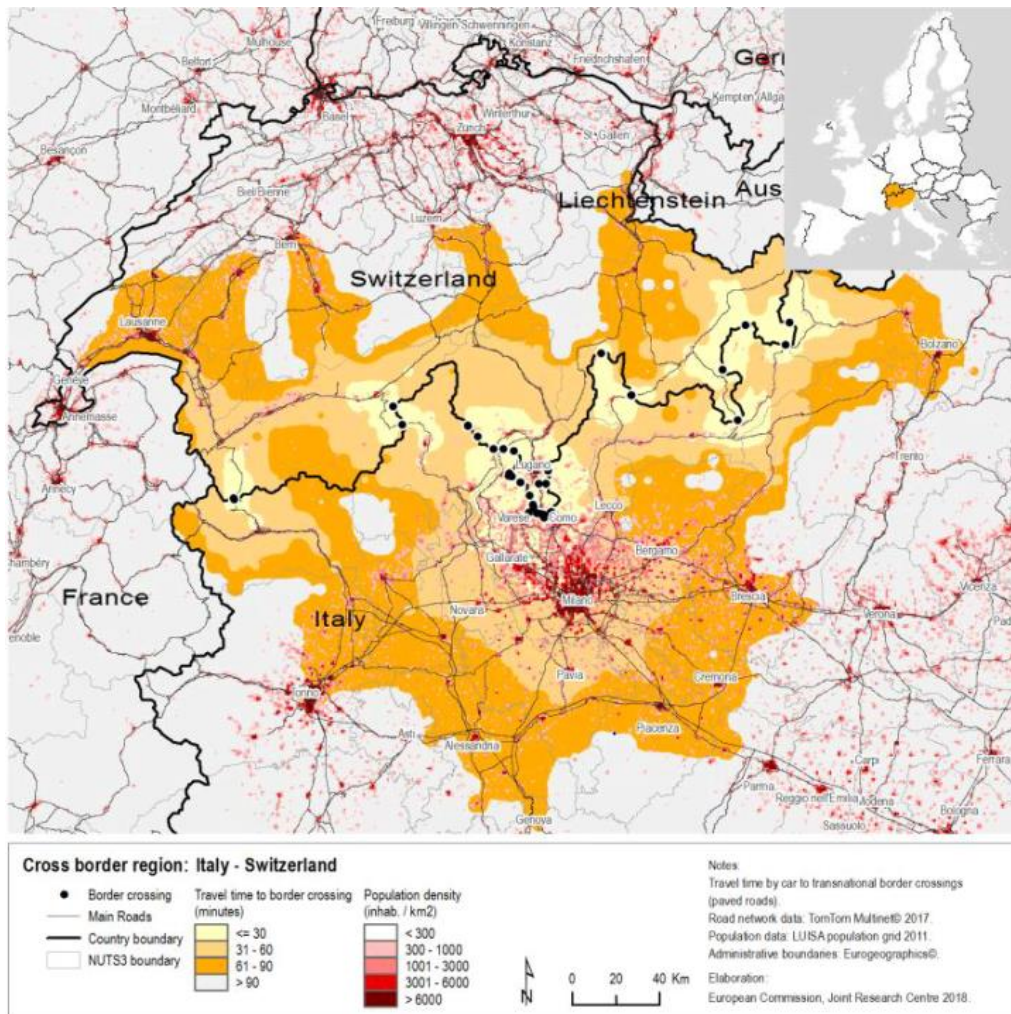
3.2.2 Regionale Erreichbarkeit und grenzüberschreitender Verkehr

Neben Flughäfen ist für die kontinentale Erreichbarkeit auch der nationale und regionale Verkehr in Form vom Strassen-, Schienen entscheidend. Der Infrastrukturausbau wird durch topographische Gegebenheiten beeinflusst. Das Programmgebiet liegt inmitten der Alpenkette, die ein grosses physischen Hindernis für die Mobilität der Region ist.

Die Bevölkerungsdichte in dem Grenzgebiet ist sehr unterschiedlich, wobei einige Gebiete eine hohe Bevölkerungsdichte aufweisen (hauptsächlich auf der italienischen Seite), während andere deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegen. Es gibt sowohl überwiegend ländliche (Graubünden, Sondrio, Aostatal) als auch überwiegend städtische Gebiete (Varese, Como, Lecco).

Die Abb. 3-2 zeigt die Bevölkerungsdichte und Strassenanbindung und lässt Entwicklungs- und Mobilitätsgebiete rund um die bestehenden Grenzübergänge erkennen. Aus der Abbildung 3.2 wird auch die unmittelbare Nähe und Ausstrahlung der Metropole Mailand mit 7.5 Mio. Einwohner für die Programmregion deutlich.

Abb. 3-2 Bevölkerungsdichte und Strassenanbindung



Quelle: Border Orientation Paper Italy – Switzerland, 2019

Die Dichte des Strassennetzes im Verhältnis zur Bevölkerung ist sehr hoch, wenn auch in unterschiedlichem Masse in den verschiedenen Gebieten. Die Strasseninfrastruktur (vgl. Abb. 3-2) in den italienischen Gebieten hängt stark von deren Urbanisierungsgrad ab. So sind alle Provinzen im Umkreis Mailands gut erschlossen und haben Anbindung an das Autobahnnetz (A4, A8, A36). Hingehen sind die Provinz Sondrio und die Autonome Provinz Bozen – Südtirol schwerer zu erreichen. Durch die Autonome Provinz Bozen – Südtirol führt zwar die wichtige Nord-Süd Achse, die die Provinz mit Innsbruck und Verona verbindet, allerdings ist die Anbindung zu Mailand nur über Verona möglich.

Das Strassenverkehrsnetz ist in den Schweizer Kantonen weniger stark ausgebaut als in den meisten italienischen Gebieten, was auch in Zusammenhang mit der Bevölkerungsdichte steht. Zu den wichtigsten Strassen auf der Schweizer Seite zählt die A2, auch Gotthardroute oder Gotthard-Autobahn genannt. Sie ist eine der meistbefahrenen Autobahnen der Schweiz und führt von Basel über Luzern, durch den Gotthard und Lugano an die italienische Grenze bei Chiasso und stellt damit eine wichtige Nord-Süd Achse dar. Graubünden ist mit dem Tessin über die A13 verbunden. Im Kanton Wallis ist die Autobahn 9 und Autostrasse 9 Teil der Nationalstrasse 9 und

verbindet Lausanne mit Verey, Sitten und Brig über den Simplonpass⁴⁴ mit Gondo und ist damit eine vielbefahrene Ost-West Verbindung. Damit ist die A9 wiederum eine wichtige Ost-West-Transitstrecke. Neben dem Gotthardtunnel und dem Simplonpass ist der Tunnel des Großen St. Bernhard eine weitere wichtige Straßenverbindung zwischen dem Wallis und dem Aostatal, genauer gesagt zwischen Martigny und Aosta. Abgesehen von den genannten grenzüberschreitenden Strassen gibt es in weiten Teilen des Grenzgebietes nur wenige gut ausgebaute Verbindungsstrassen. Durch die limitierte Anzahl Grenzübergänge kommt es besonders im Südtessin immer wieder zur Verkehrsüberlastung⁴⁵. Viele Grenzgänger pendeln mit dem Auto.

Das Eisenbahnnetz ist – anders als das Strassennetz - in der Schweiz besser ausgebaut als in Italien. In der Schweiz gibt es eine grössere Liniendichte pro Kopf⁴⁶. In Italien ist die Dichte niedriger als der Alpendurchschnitt; ein gewisser Infrastrukturmangel kennzeichnet vor allem das Aostatal. Das Eisenbahnnetz ist auf die drei wichtigen Tunnel (Gotthard, Simplon und Sankt Bernhard) angewiesen. Das Projekt „Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT)“, dass seit den 90-er Jahren von der Schweiz gefördert wurde, ermöglichte die Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels (2007) und des Gotthard-Basistunnels (2016) und die Inbetriebnahme des Ceneri-Basistunnels (CBT) im Dezember 2020⁴⁷. Die Inbetriebnahme des CBT vollendet die NEAT und ermöglicht ab dem Frühjahr 2021 eine direkte Verbindung zwischen Lugano und Locarno, was ein zentrales Element der Tessiner S-Bahn ist. Zudem wird die Reisezeit zu vielen anderen Destinationen verkürzt: Nach Inbetriebnahme des Ceneri-Basistunnels dauert die Fahrt Zürich-Lugano nur noch 1 Stunde 55 Minuten.

2012 haben die Schweiz und Italien eine Absichtserklärung zur bilateralen Zusammenarbeit bei der Umsetzung von Arbeiten zur Stärkung der Eisenbahn-Infrastruktur und der Bahndienste bis 2020 abgegeben. Ziel war es, den Engpässen, die mit der geplanten Sanierung des Gotthard-Autobahntunnels 2020-2030 erwartet wurden, präventiv entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang wurde 2014 von beiden Seiten ein Abkommen zur Finanzierung der Ausbauarbeiten der Grenzbahnhöfe Chiasso und Luino sowie der Bahnlinie Basel-Norditalien unterzeichnet, und im Jahr 2020 wurde zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Italien ein Abkommen zum Ausbau der Infrastruktur des die Schweiz und Italien verbindenden Eisenbahnnetzes auf der Achse Lötschberg-Simplon unterzeichnet. Diese Vereinbarungen sind Schlüsselemente in den Bemühungen beider Parteien, Verkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern und gleichzeitig ein wichtiger Beitrag zur Modernisierung der europäischen Güterverkehrskorridore.

3.2.3 Breitbandanschluss

Neben den physischen Indikatoren der Erreichbarkeit ist im Zeitalter der Digitalisierung auch der Anschluss das Breitbandnetz entscheidend für die wirtschaftliche Stel-

⁴⁴ Der Simplonpass ist für den Strassenverkehr nutzbar. Der Simplontunnel ist ein Eisenbahntunnel und nur über den Autoverlad für PKW nutzbar.

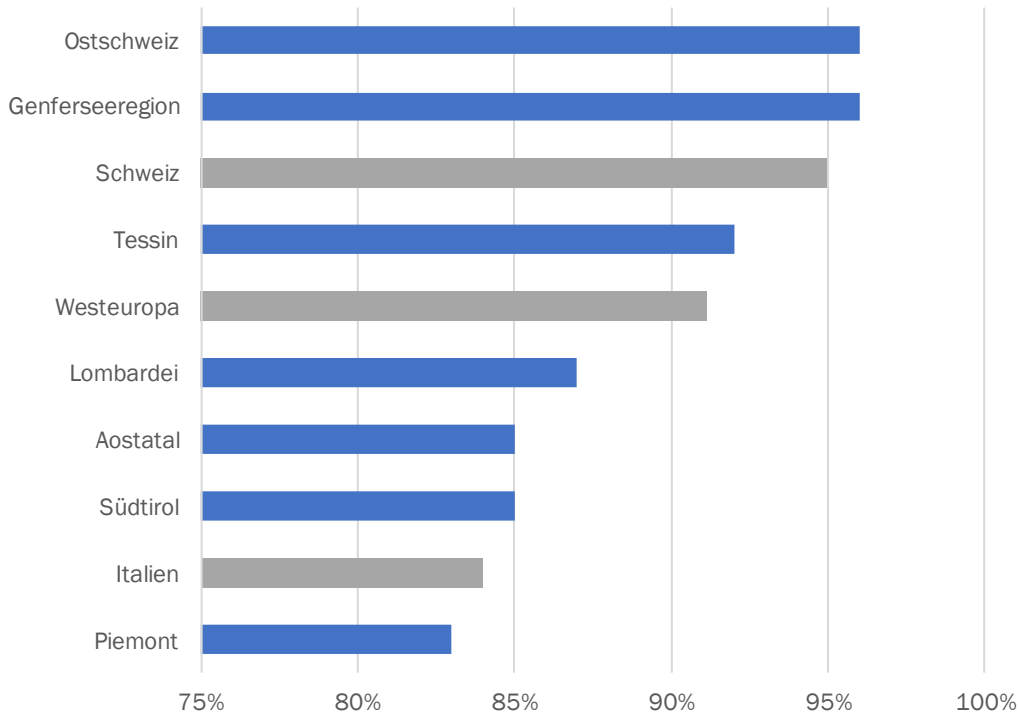
⁴⁵ Vgl. https://www.zeit.de/2019/03/pendelverkehr-tessin-stau-verkehrswende-arbeitszeit-einwohner?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

⁴⁶ Vgl. Bericht Interreg IT-CH 2014-2020, 2019

⁴⁷ Vgl. Bundesamt für Verkehr, 2020 (Freie Fahrt durch den Ceneri-Basistunnel (admin.ch))

lung und Entwicklung eines Gebietes. Abbildung 3-3 zeigt den Anteil der Haushalte mit Breitbandanschluss⁴⁸.

Abb. 3-3 Haushalte mit Breitbandanschluss, 2020



Anm.: Anteil Haushalte mit Breitbandanschluss an gesamten Haushalten (in %). Daten für Westeuropa von 2019.

Quelle: BAK Economics, Eurostat

Die Schweizer Grossregionen Ostschweiz und Genferseeregion weisen beiden einen sehr hohen Anteil des Breitbandzugangs auf, der sogar über den nationalen Schweizer Schnitt liegt. Jedoch sind die Grossregionen nicht repräsentativ für die beiden Bergkantone Graubünden und Wallis. In beiden Kantonen ist das Glasfasernetz noch deutlich weniger flächendeckend installiert als in den restlichen Schweiz.⁴⁹ Allerdings sind andere Technologien, die auch als Breitband definiert werden, besonders in den Tälern der Bergkantone gut verbreitet.⁵⁰ Das Tessin ist zwar weniger gut an das Breitbandnetz angebunden wie die Schweiz, übersteigt jedoch den westeuropäischen Schnitt. In den italienischen Gebieten ist die Anbindung weniger gut; alle Gebiete weisen einen Anteil auf, der niedriger ist als der Schnitt Westeuropas. Aufholbedarf haben hier vor allem die Gebiete Piemont, die Autonome Provinz Bozen – Südtirol und das Aostatal, wo bis zu 15 Prozent der Haushalte keinen Zugang zum Breitbandnetz haben. Jedoch hat nur das Piemont, mit einem Anteil von 83 Prozent eine

⁴⁸ Die Verfügbarkeit von Breitbandzugängen wird gemessen als prozentualer Anteil der Haushalte mit Anschlussmöglichkeit an eine auf x-DSL umgestellte Vermittlungsstelle, ein für den Internet-Datenverkehr aufgerüstetes Kabelnetz oder andere Breitband-Systeme. Sowohl feste als auch mobile Breitbandzugänge sind enthalten. (Quelle: Eurostat)

⁴⁹ <https://www.swisscom.ch/de/about/netz/netzausbau-karte-glasfaser.html>

⁵⁰ https://map.geo.admin.ch/?topic=nga&lang=de&bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-grau&catalogNodes=15066,15041,320,327,334,338&E=2638309.62&N=1084267.31&zoom=2&layers=ch.bakom.downlink3,ch.bakom.uplink1&layers_opacity=0.75,0.75

schlechtere Breitbandanbindung als Italien (national). Generell haben in allen Teilen des Programmgebietes mehr als 80 Prozent der Haushalte Zugang zum Breitbandnetz. Ausbaufähig bleibt dieses besonders in den italienischen Provinzen.

3.2.4 Zusammenfassung

In Zeiten der Globalisierung entscheidet die Erreichbarkeit eines Standortes wesentlich in welchem Umfang das entsprechende Gebiet am wirtschaftlichen Wachstumsprozess teilhaben kann. Das Programmgebiet ist durch die Nähe vor allem zur Metropole Mailand und zum Flughafen Mailand-Malpensa global gut erreichbar. Die kontinentale Erreichbarkeit, sowie der Strassen-, Schienen- und Regionalverkehr ist im Programmgebiet von internen Unterschieden geprägt. Während urbane Gebiete gut erschlossen sind (insb. Como, Novara, Varese und Lecco), ist die Erreichbarkeit ländlicher, besonders alpiner Gebiete oft schwierig (insb. Sondrio und die Autonome Provinz Bozen – Südtirol). Seit den 90-er Jahren wird der Infrastrukturausbau im Bahnverkehr durch das Projekt NEAT gefördert, wodurch mehrere Alpen-Querverbindungen (Lötschberg-Basistunnel, Gotthard-Basistunnel, Ceneri-Basistunnel) fertiggestellt werden konnten. Das Programmgebiet zeigt ausserdem eine hohe Strassendichte im Verhältnis zur Bevölkerungsdichte, dennoch sind einige ländliche Gebiete bedingt durch die topographische Lage im Alpenraum nicht gut erschlossen (Sondrio, Autonome Provinz Bozen – Südtirol). In den urbanen Gebieten hingegen kommt es aufgrund der hohen Anzahl Grenzgänger, die mit dem Auto pendeln, zur Überlastung der Strassen an einigen Grenzübergängen im Südtessin.

Auch die Breitbandanbindung im Programmgebiet ist recht unterschiedlich: Während die Anbindung in den Schweizer Kantonen über dem Schnitt Westeuropas liegt, bleibt sie in den italienischen Provinzen ausbaufähig.

3.3 Demographische Entwicklung

3.3.1 Bevölkerungsstruktur

Im Gebiet des Programms Interreg V A Italien-Schweiz wohnen 4.43 Millionen Einwohner im Jahr 2019. Dies entspricht 1.3 Prozent der gesamten Bevölkerung Westeuropas. Fast 80 Prozent der Einwohner des Programmgebietes leben im italienischen und 20 Prozent im schweizerischen Teil. Das führt zu einem starken Ungleichgewicht zwischen den Schweizer Kantonen und den italienischen Gebieten innerhalb des Programmgebietes.

Von den 4.43 Mio. Einwohnern sind mehr als 20 Prozent in der Provinz Varese angesiedelt. Den zweitgrössten Anteil der Bevölkerung verzeichnet die Provinz Como mit 13.5 Prozent, gefolgt von 12 Prozent in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol. Die Region mit dem niedrigsten Anteil ist das Aostatal, wo 2.8 Prozent der Bevölkerung des Programmgebietes leben (vgl. Tab. 3-1).

Die Altersverteilung ist über das gesamte Programmgebiet hinweg recht einheitlich: Der Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahre ist durchschnittlich bei 13 Prozent, was dem nationalen italienischen Durchschnitt entspricht (13.2%). Der Anteil ist allerdings niedriger als in der Schweiz (15.0%) und Westeuropa (15.7%). In den Schweizer

Kantone ist der Anteil der jungen Bevölkerung etwas höher als in den italienischen Teilgebieten. Jedoch ist die jüngste Region mit einem Anteil von 16 Prozent der Bevölkerung unter 15 Jahren die Autonome Provinz Bozen – Südtirol.

Der Anteil der Erwerbsbevölkerung ist in der Programmregion bei 63.5 Prozent. Das entspricht in etwa dem nationalen italienischen Niveau, sowie demjenigen in Westeuropa und liegt 3 Prozentpunkte unter dem Schweizer Niveau. Die nationalen Unterschiede spiegeln sich auch in den Teilgebieten des Programmgebietes wider: In den Schweizer Kantonen Graubünden und Wallis ist der Anteil der Erwerbsbevölkerung mit 66 Prozent am höchsten.

In dem Programmgebiet sind etwa 23 Prozent der Einwohner über 65 Jahre alt. Auch hier entspricht der Anteil der Programmregion demjenigen Italiens. Im Vergleich zu Westeuropa und besonders zur Schweiz ist die Programmregion etwas älter. Der Trend, dass die Schweiz einen niedrigeren Anteil der Bevölkerung über 65 hat als Italien, ist auch in der Programmregion zu sehen: Die italienischen Regionen stechen als besonders «alt» hervor. Insbesondere in den Provinzen Biella, Vercelli und Verbano-Cusio-Ossola mit 27 bis 29 Prozent an Über-65jährigen mit entsprechend niedrigen Anteilen an jüngerer Bevölkerung ist die demographische Last erheblich.

Tab. 3-1 Bevölkerungszahlen im Programmgebiet Italien-Schweiz

Regionen	2019			Anteile 2019			Veränderung 2010-2019		
	Bev.	Anteil	Wachstum 2010-2019	Bev. < 15 J. in %	Erwerbsbev. in %	Bev. > 65 J. in %	Bev. < 15 J. in %	Erwerbsbev. in %	Bev. > 65 J. in %
Lecco	337'380	7.6%	0.09%	13.5%	63.0%	23.6%	-1.0%	-2.6%	3.6%
Como	599'205	13.5%	0.35%	13.5%	63.6%	22.9%	-0.7%	-2.3%	3.0%
Varese	890'769	20.1%	0.34%	13.5%	62.9%	23.6%	-0.4%	-2.5%	2.9%
Sondrio	181'095	4.1%	-0.01%	12.9%	63.6%	23.5%	-1.1%	-2.3%	3.4%
Novara	369'018	8.3%	0.17%	12.9%	63.4%	23.7%	-0.4%	-2.0%	2.3%
Vercelli	170'911	3.9%	-0.43%	11.4%	61.4%	27.2%	-0.4%	-1.9%	2.4%
Biella	175'585	4.0%	-0.53%	10.8%	60.4%	28.9%	-1.1%	-2.3%	3.5%
VCO	158'349	3.6%	-0.19%	11.2%	62.1%	26.7%	-1.0%	-2.1%	3.1%
Aostatal	125'666	2.8%	-0.09%	13.1%	63.0%	23.8%	-0.8%	-2.1%	2.9%
Südtirol	531'177	12.0%	0.71%	15.8%	64.7%	19.6%	-0.9%	-0.7%	1.6%
Tessin	353'343	8.0%	0.57%	13.2%	64.2%	22.6%	-0.6%	-1.8%	2.4%
Graubünden	198'379	4.5%	0.37%	13.1%	65.5%	21.3%	-1.1%	-2.8%	3.9%
Wallis	343'955	7.8%	1.26%	14.6%	65.8%	19.6%	-0.4%	-2.4%	2.8%
IT-CH	4'434'834	100%	0.33%	13.5%	63.5%	23.0%	-0.6%	-2.1%	2.7%
Piemont	4'356'405		-0.01%	12.4%	62.1%	25.5%	-0.5%	-2.0%	2.4%
Lombardei	10'060'589		0.52%	13.7%	63.8%	22.6%	-0.5%	-1.7%	2.2%
Italien	60'359'500		0.22%	13.2%	64.0%	22.8%	-0.9%	-1.5%	2.4%
Schweiz	8'544'530		1.04%	15.0%	66.5%	18.5%	-0.1%	-1.5%	1.7%
Westeuropa	350'062'120		0.43%	15.7%	63.9%	20.4%	-0.3%	-1.9%	2.2%

Quelle: BAK Economics, OECD, Nationale Statistikämter, OEF

3.3.2 Bevölkerungsentwicklung

Im Zeitraum von 2010 bis 2019 stieg die Bevölkerung im Programmgebiet Italien-Schweiz von 4.31 Mio. auf 4.43 Mio. Einwohner. Das entspricht einer Zunahme von mehr als 128'000 Personen. Damit hat die Einwohnerzahl jährlich durchschnittlich um 0.33 Prozent zugenommen. Das Gebiet ist somit stärker gewachsen als Italien, aber weniger stark als die Schweiz und Westeuropa.

Während die Bevölkerung in allen Schweizer Kantonen über die Jahre gewachsen ist, ist sie in vielen italienischen Gebieten (v. a. in der Region Piemont, der Autonomen Region Aostatal und der Provinz Sondrio) geschrumpft. Besonders stark gewachsen ist die Bevölkerung im Kanton Wallis: Über den Zeitraum von 2010-2019 hat die Bevölkerung hier um ca. 36'600 Personen zugenommen, das entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Bevölkerungswachstum von 1.26 Prozent. Die Provinz Biella, die 2019 durch ihren hohen Anteil über 65-jähriger auffällt, hat in den letzten Jahren eine negative Bevölkerungsentwicklung von durchschnittlich -0.53 Prozent stattgefunden.

Der Anteil der jungen Bevölkerung ist im gesamten Programmgebiet um 0.6 Prozentpunkte zurückgegangen. In Italien ist die Reduktion der jungen Bevölkerung sogar noch stärker (0.9 Prozentpunkte), hingegen ist in der Schweiz und Westeuropa nur ein geringer Rückgang der jungen Bevölkerung zu beobachten. Besonders stark abgenommen hat der Anteil der unter 15-jährigen in Sondrio, Biella und Graubünden.

Der Anteil der Erwerbsbevölkerung hat 2010-2019 um 2.1 Prozentpunkte abgenommen. Diese Reduktion ist in allen Teilgebieten zu beobachten. Im nationalen Vergleich zu Italien, der Schweiz und Westeuropa ist dieser Rückgang überdurchschnittlich hoch. Besonders stark hat die Erwerbsbevölkerung in Graubünden und in Lecco abgenommen.

Der Anteil der über 65-jährigen hat im gesamten Gebiet über die letzten Jahre um 2.7 Prozentpunkte zugenommen. Damit ist das Programmgebiet im Vergleich zu Italien, der Schweiz und Westeuropa besonders stark gealtert. In der Programmregion stehen dabei Graubünden und Lecco als Gebiete hervor, in denen der Anteil der Bevölkerung über 65 besonders stark zugenommen hat. Das geht einher mit der Abnahme der Erwerbsbevölkerung in den beiden Gebieten.

Für die Schweizer Kantone wird ein Bevölkerungswachstum bis 2030 prognostiziert, welches im Wallis höher ausfallen wird als im Tessin und Graubünden. Das erwartete Bevölkerungswachstum im Wallis entspricht dabei etwas dem erwarteten Bevölkerungswachstum für die Schweiz (0.8%)⁵¹. Im italienischen Teil des Programmgebietes ist die erwartete Bevölkerungsentwicklung je nach Gebiet sehr unterschiedlich. National wird für Italien ein Rückgang der Bevölkerung bis 2030 erwartet (-0.1%). Für das Aostatal und das Piemonte wird ein ähnlicher Rückgang vorausgesagt, für die Autonome Provinz Bozen – Südtirol und die Lombardei hingegen ist ein Bevölkerungswachstum von bis zu 0.5 Prozent (in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol) prognostiziert⁵².

⁵¹ Vgl. BFS, 2020. Entspricht dem Referenzszenario (AR-00-2020), welches die im Lauf der letzten Jahrzehnte beobachteten Entwicklungen fort schreibt.

⁵² Vgl. I.Stat, 2020. Entspricht dem Median der Prognoseintervalle.

3.3.3 Fazit

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Bevölkerung im Programmgebiet wächst. Allerdings variiert die demographische Entwicklung zwischen den Teilgebieten stark. Die drei Schweizer Kantone sowie die Autonome Provinz Bozen – Südtirol, Como, Varese, Novara und Lecco sind Gebiete, in denen die Bevölkerung wächst. Die übrigen Teile des Programmgebietes hingegen (Aostatal, Sondrio, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli und Biella) schrumpfen. Dies stellt die Programmregion vor sehr unterschiedliche Herausforderungen und erfordert mittelfristig unterschiedliche Infrastrukturanpassungen.

Die Altersstruktur im Programmgebiet zeigt eine alternde Bevölkerung: Seit 2010 ist der Anteil der über 65-Jährigen jährlich um 2.7 Prozent auf 23 Prozent gestiegen. Damit altert das Programmgebiet stärker als Westeuropa oder auch Italien und die Schweiz. Besonders stark betroffen sind Graubünden und Lecco. Der hohe und steigende Anteil der Älteren ist eine weitere zentrale Herausforderung des Gebietes, die einerseits mit einer erhöhten Belastung der arbeitenden Bevölkerung einhergeht und die Finanzierung und Bereitstellung entsprechender öffentlicher und privater Dienstleistungen erfordert. Andererseits sind Ältere häufig auch wohlhabend mit entsprechender Kaufkraft und Nachfrage, was Wirtschaftspotenziale eröffnen kann (Stichwort «Silver Economy»).

3.4 Wirtschaftskraft und ökonomische Entwicklung

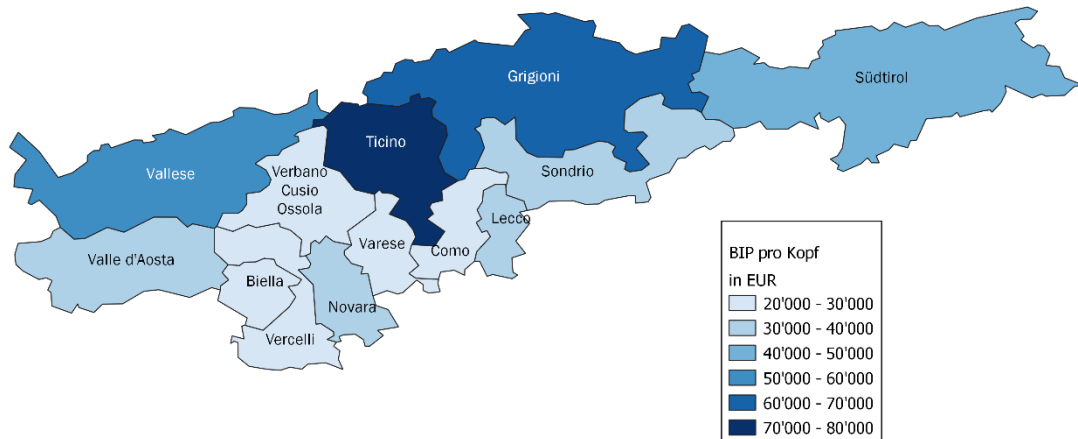
3.4.1 Wohlstandsniveau

Das Pro-Kopf-Einkommen des Programmgebietes liegt bei rund EUR 39'300 und somit leicht über dem Niveau Westeuropas (EUR 38'600) und ziemlich genau auf dem Niveau der gesamten Lombardei (vgl. Abb. 3-4). Die hier betrachteten grenznahen lombardischen Provinzen weisen jedoch ein tieferes Niveau um EUR 30'000 pro Kopf aus. Noch geringer fällt die Wirtschaftsleistung pro Kopf in den piemontesischen Gebieten aus mit Werten zwischen EUR 25'000 und knapp EUR 30'000. Deutlich höher liegt das Wohlstandsniveau gemessen mit dem BIP pro Kopf in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol mit dem Höchstwert auf italienischer Seite von EUR 47'800. Dennoch liegt sie damit noch unter dem tiefsten BIP pro Kopf der Schweizer Alpenkantone. Hier bildet das Wallis das Schlusslicht mit rund EUR 51'500 pro Kopf. Es folgen der Kanton Graubünden und das Tessin mit Niveaus von EUR 68'600 beziehungsweise EUR 79'500. Im Schweizer Vergleich liegt jedoch nur der Kanton Tessin leicht über dem landesweiten Durchschnitt, welcher bei EUR 76'500 liegt. Bezüglich Wirtschaftsleistung präsentiert sich das Aostatal als repräsentativste aller betrachteten Gebieten. Das BIP pro Kopf liegt hier ziemlich genau auf dem oben erwähnten Mittelwert.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Grenzgebiete im alpinen Raum tendenziell unter der nationalen (Schweiz) respektive regionalen (Italien) Wirtschaftsleistung liegen. Ausserdem besteht ein beträchtliches Wohlstandsgefälle zwischen den schweizerischen und italienischen Gebietsteilen. Das Wohlstandsgefälle ist vor allem zwischen den Kanton Tessin und den angrenzenden italienischen Provinzen aufgrund

der Grenzgäumberbewegungen überzeichnet, da die Grenzgänger zur Wertschöpfung im Tessin beitragen und nicht im BIP der Herkunftsprovinz enthalten sind.

Abb. 3-4 BIP pro Kopf im Programmgebiet Italien-Schweiz, 2019



Quelle: BAK Economics, OECD, Nationale Statistikämter, OEF

3.4.2 Armutsbedrohung

Die Armutsgefährdungsschwelle liegt nach der Definition der EU bei 60% des Medianeinkommens. Dieses wird für jedes Land individuell bestimmt, weshalb man die Schweiz nicht direkt mit Italien vergleichen kann. Die Daten sind zudem nur für italienische Regionen und Schweizer Grossregionen vorhanden. Dennoch finden sich wichtige Anhaltspunkte, die sich auch mit den bisherigen Erkenntnissen decken. So weist das Piemont unter den drei Regionen und der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol die höchste Quote an von Armut bedrohten Personen auf mit 14.2%. Gefolgt vom Aostatal mit 12% und der Lombardei mit 11.1% verhalten sich diese Zahlen übereinstimmend mit den Arbeitslosenzahlen (siehe Graphik 3-22) und dem durchschnittlichen BIP pro Kopf. Auch hier schneidet die Autonome Provinz Bozen – Südtirol am besten ab mit einem Anteil von 9.2% an armutsgefährdeten Personen. Die norditalienischen Regionen liegen zudem alle deutlich unter dem Landesdurchschnitt von 20.3%.

Im schweizerischen Programmgebiet liefert vor allem das Tessin die wichtigste Aussage zur Armutsbedrohung. Die Quote ist mit beinahe 24% sehr hoch im Vergleich zum Landesdurchschnitt von 14.6% und liegt entsprechend auch deutlich an der Spitze unter den Schweizer Grossregionen.

Für die Kantone Wallis und Graubünden können keine verlässlichen Aussagen getroffen werden, da hier nur Daten für die Grossregionen Bassin Lémanique und für die gesamte Ostschweiz vorliegen. Beide Grossregionen weisen jedoch deutlich tiefere Werte als das Tessin auf.

Als weiteren Indikator wird die Rate der erheblichen materiellen Deprivation, ebenfalls nach Definition der Europäischen Union, hinzugezogen. Dabei wird evaluiert, ob verschiedene Güter aufgrund fehlender finanzieller Mittel gedeckt werden können oder nicht. Die Daten sind ebenfalls für Regionen in Italien beziehungsweise Grossregionen in der Schweiz vorhanden.

Der höchste Anteil an Personen, die von erheblicher materieller Deprivation betroffen sind, findet sich im Kanton Tessin mit 5.2 Prozent. Dieser Wert liegt jedoch deutlich unter dem italienischen Durchschnitt von 8.5 Prozent, wie auch unter dem EU-Wert von 5.9 Prozent. Eine Rate von 4.2 Prozent und somit die höchste unter den betrachteten italienischen Gebieten hat das Piemont. Denselben Wert verzeichnet die Genferseeregion, gefolgt vom Aostatal, der Lombardei und der Autonome Provinz Bozen – Südtirol, liegen diese Gebiete allesamt zwischen dem schweizerischen (2.1%) und dem europäischen Mittelwert (5.9%). Insgesamt ist der Anteil der Personen, die, von erheblichen materiellem Mangel bedroht sind, im Programmgebiet niedriger als im europäischen Mittel.

Tab. 3-2 Armutsbedrohte Bevölkerung, 2018

Regionen	Anteil armutsbedrohter Bevölkerung (in %), 2018	Rate der erheblichen materiellen Deprivation (in %), 2018
Lombardei	11.1	3.1
Piemont	14.2	4.2
Aostatal	12.0	3.2
Südtirol	9.2	2.8
Tessin	23.9	5.2
Ostschweiz	13.8	0.8
Genferseeregion	15.8	4.2
Italien	20.3	8.5
Schweiz	14.6	2.1
EU28	17.1	5.9

Anm.: Armutsgefährdungsschwelle liegt per Definition bei 60% des Medianeinkommens.

Quelle: Eurostat, BFS, BAK Economics

3.4.3 Wirtschaftswachstum

Das Programmgebiet ist in der letzten neun Jahren jährlich um durchschnittlich 0.5% gewachsen. Damit hat sich die Wirtschaft im Grenzgebiet deutlich schwächer als im westeuropäischen Durchschnitt entwickelt (vgl. Tab. 3-3).

Die reale Wirtschaftsleistung entwickelte sich sehr unterschiedlich in den schweizerischen und italienischen Gebieten. Die drei Schweizer Kantone des Programmgebietes weisen eine durchschnittliche Wachstumsrate zwischen +1,1% und +1,7% auf. Von den zehn italienischen Provinzen zeigen jedoch nur Lecco, Novara und die Autonome Provinz Bozen – Südtirol positive Werte auf. Die Wachstumsraten von Lecco (+0,1%) und Novara (+0,4%) sind hingegen sehr niedrig, während diejenige von der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol (+1,4%) auf dem Niveau der drei Schweizer Kantone liegt.

Im nationalen Vergleich liegt das Wachstum in den drei Kantonen unter dem Schweizer Durchschnitt (+1,9% im gleichen Zeitraum). Bezüglich der italienischen Provinzen lässt sich festhalten, dass nur Novara und die Autonome Provinz Bozen – Südtirol ein Wachstum über dem Landesdurchschnitt aufweisen (+0,1%). Das Tessin ist das Gebiet mit der höchsten Wachstumsrate (+1,7%), das als einziges auch ein überdurchschnittliches Wachstum im Vergleich zum westeuropäischen Durchschnitt aufweisen kann.

Aufgrund des Bevölkerungszuwachses in den meisten Teilgebieten ist das BIP pro Kopf Wachstum schwächer als das Gesamtwachstum. Allerdings ist die Bevölkerung in einigen italienischen Provinzen auch gesunken (Sondrio, Vercelli, Biella und Verbano-Cusio-Ossola). Dies führt dazu, dass die Provinzen Biella und Verbano-Cusio-Ossola einen Rückgang des realen BIP aufweisen, aber gleichzeitig einen Anstieg des BIP pro Kopfs.

Tab. 3-3 Entwicklung BIP und BIP pro Kopf, 2010-2019

Regionen	Wachstum BIP 2010-2019	Wachstum BIP pro Kopf
Lecco	0.1%	0.0%
Como	-0.4%	-0.7%
Varese	-0.9%	-1.3%
Sondrio	-0.7%	-0.7%
Novara	0.3%	0.1%
Vercelli	-0.5%	-0.1%
Biella	-0.4%	0.1%
Verbano-Cusio-Ossola	-0.1%	0.1%
Aostatal	-0.9%	-0.8%
Südtirol	1.4%	0.7%
Tessin	1.7%	1.1%
Graubünden	1.1%	0.7%
Wallis	1.4%	0.1%
Programmgebiet IT-CH	0.5%	0.0%
Piemont	0.2%	0.2%
Lombardei	0.3%	-0.2%
Italien	0.1%	-0.1%
Schweiz	1.9%	0.8%
Westeuropa	1.6%	1.2%

Anm.: Durchschnittliches jährliches Wachstum 2010-2019 BIP und Pro-Kopf BIP in % p.a.

Quelle: BAK Economics, OECD, Nationale Statistikämter, OEF

Generell ist die Entwicklung des BIP und des Pro-Kopf-BIP sehr unterschiedlich in allen Teilgebieten des Programmgebietes. Während in den Schweizer Kantonen sowie in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol und Novara sowohl BIP als auch Pro-Kopf-BIP seit 2010 steigen, verzeichnen die anderen italienischen Gebiete grösstenteils einen Rückgang. Das zeigt ein deutliches Gefälle in der Wirtschaftsdynamik des Programmgebietes.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die wirtschaftliche Entwicklung im Programmgebiet verhalten war, was vor allem auf die schwache wirtschaftliche Erholung der italienischen Gebiete seit der Finanzkrise zurückzuführen ist. Die italienischen Gebiete haben sich zwar besser als Italien insgesamt entwickelt, aber die lombardischen und auch die piemontesischen Provinzen bleiben hinter ihrem jeweiligen Regionendurchschnitt zurück. Zwar sind die Schweizer Kantone im Vergleich zum Programmgebiet stark gewachsen, aber schwächer als die Schweiz insgesamt. Wirtschaftlich gut entwickelt hat sich die Autonome Provinz Bozen – Südtirol, die ein ähnlich hohes BIP-Wachstum wie das Wallis aufweist und damit deutlich über dem italienischen, aber auch westeuropäischen Durchschnitt liegt.

3.4.4 Produktivität

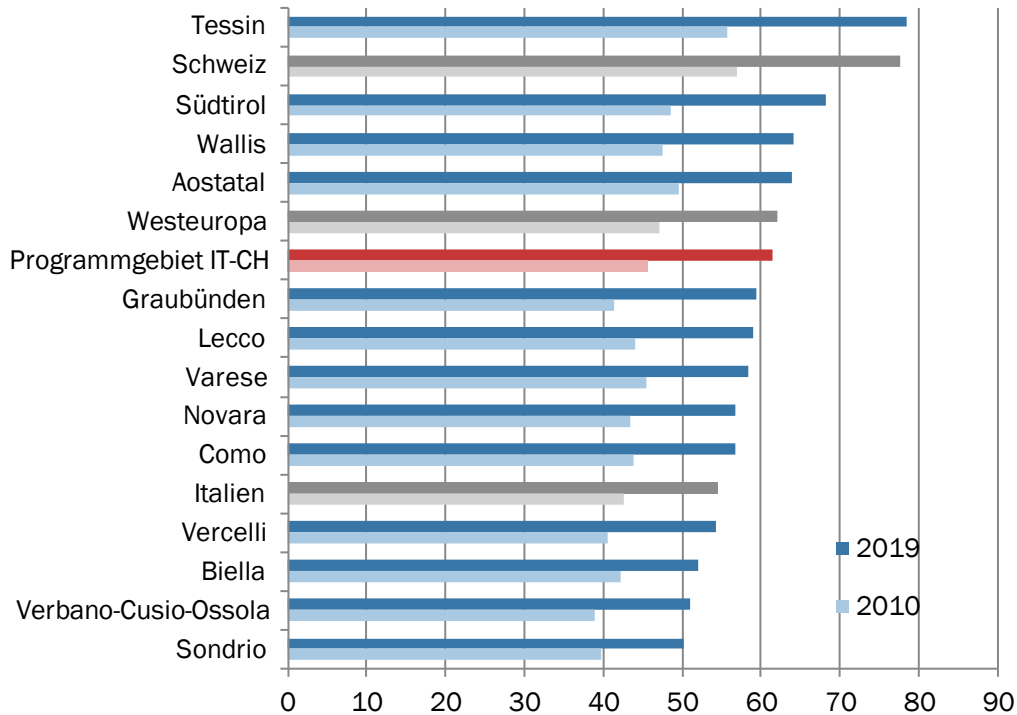
Die Arbeitsproduktivität (vgl. Abbildung 3-5) ist für eine Region von herausragender Bedeutung. Die Produktivität pro geleistete Arbeitsstunde ist ein Indikator für die internationale Konkurrenzfähigkeit und misst, welche Wertschöpfung pro Arbeitsstunde erreicht wurde. Die Arbeitsproduktivität hängt einerseits von der Kapitalintensität und andererseits von dem Know-how in den Branchen ab.

Die Stundenproduktivität des Programmgebietes entspricht mit 61 USD etwa dem westeuropäischen Durchschnitt.⁵³ Deutlich höher ist hingegen die Wertschöpfung pro Arbeitsstunde im Tessin – ähnlich dem Schweizer Durchschnitt - mit 78 USD, gefolgt von der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol mit rund 68 USD und dem Kanton Wallis sowie dem Aostatal mit knapp 64 USD. Zwischen 56 und 60 USD pro Arbeitsstunde befinden sich Graubünden, Lecco, Varese, Novara und Como. Der tiefste Wert der Vergleichsländer weist Italien mit 54 USD pro geleistete Stunde auf. Auf demselben Niveau befindet sich die Provinz Vercelli. Nur die drei italienische Provinzen Biella, Verbano-Cusio-Ossola und Sondrio liegen unter dem italienischen Mittelwert.

Über die letzten zehn Jahre ist die Produktivität in allen Programmgebieten deutlich gestiegen. Der Zuwachs im Programmgebiet entspricht in etwa dem westeuropäischen Durchschnitt.

⁵³ Für die internationale Vergleichbarkeit der Wettbewerbsfähigkeit wurden USD in Kaufkraftparitäten verwendet.

Abb. 3-5 Stundenproduktivität, 2010 und 2019



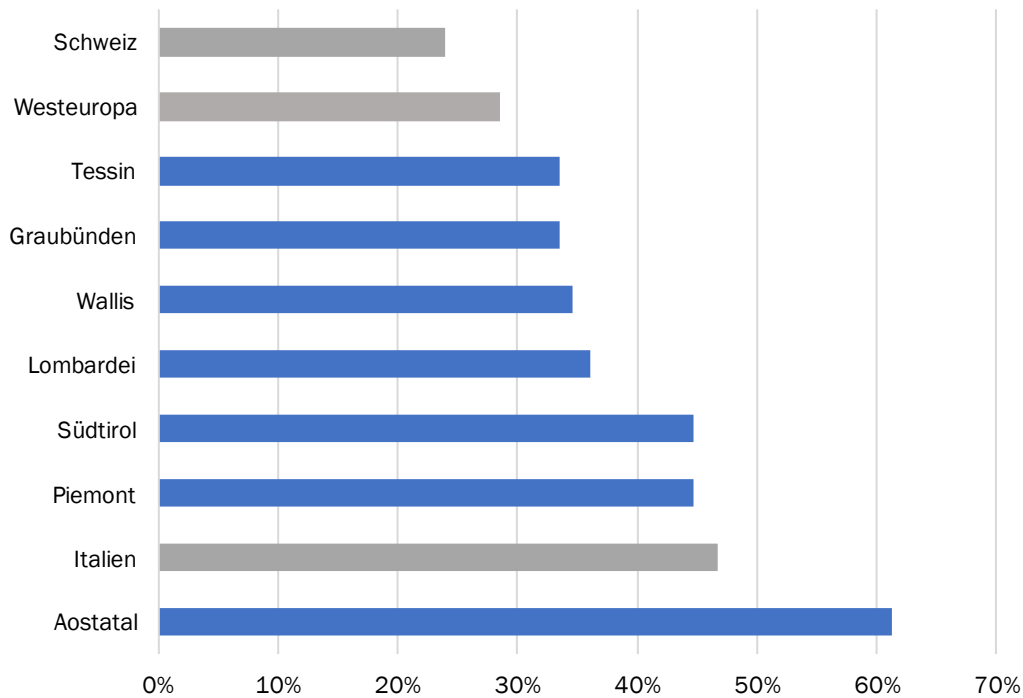
Anm.: Nominale Stundenproduktivität in USD kaufkraftbereinigt
 Quelle: BAK Economics, OECD, Nationale Statistikämter, OEF

Das Programmgebiet ist dem zu Folge durchschnittlich wettbewerbsfähig gemessen an der Stundenproduktivität. Die Unterschiede innerhalb des Programmgebietes sind erheblich. Mit Ausnahme des Tessins liegt sie in allen Gebieten unterhalb des schweizerischen Durchschnitts. Die Autonome Provinz Bozen – Südtirol, das Wallis und das Aostatal verfügen aber über eine Arbeitsproduktivität über den westeuropäischen Durchschnitt. Die Wettbewerbsfähigkeit Graubündens und der meisten lombardischen Provinzen ist etwas unterdurchschnittlich, aber über dem italienischen Niveau. Die piemontesischen Provinzen und Sondrio verfügen nur über eine unterdurchschnittliche Wettbewerbsfähigkeit.

3.4.5 Unternehmensstruktur

Die Produktivität hängt ausserdem mit der Unternehmensstruktur zusammen. Besonders kleinere Unternehmen weisen häufig eine geringe Kapitalintensität und damit Produktivität auf. Betrachtet man die Unternehmensstruktur im Grenzgebiet, so ist vor allem durch kleinere Unternehmen geprägt. Abbildung 3-6 zeigt den Anteil der Erwerbsbevölkerung, die in Kleinstunternehmen tätig ist.

Abb. 3-6 Beschäftigte in Kleinstunternehmen, 2019



Anm.: Anteil (in %) Beschäftigter in Kleinstunternehmen an gesamter Erwerbsbevölkerung. Kleinstunternehmen sind definiert als Unternehmen mit bis zu neun Vollzeitbeschäftigten (FTE). Daten der Schweizer Kantone von 2018.

Quelle: BAK Economics, Eurostat, Europäische Kommission, Statent

Der Anteil Beschäftigter in Kleinstunternehmen ist in der Schweiz geringer als im westeuropäischen Durchschnitt. In den Schweizer Kantonen Graubünden, Tessin und Wallis arbeiten gut ein Drittel aller Beschäftigten in Unternehmen mit weniger als zehn Mitarbeitern. Ansonsten haben alle Regionen aus dem Programmgebiet höhere Anteile von Beschäftigten in Kleinunternehmen als die Schweiz und Westeuropa. Das Tessin, Graubünden, das Wallis, die Lombardei, die Autonome Provinz Bozen – Südtirol und Piemont weisen zwar einen Anteil Beschäftigten in Kleinstunternehmen auf, der über dem Schnitt Westeuropas liegt, dennoch haben diese Gebiete einen geringeren Anteil als Italien (national). Den höchsten Anteil Beschäftigter in Kleinstunternehmen weist das Aostatal auf, hier sind es mehr als 60 Prozent.

3.4.6 Wirtschaftliche Verflechtungen

Die Schweiz und Italien sind als Handelspartner eng verflochten. Die Schweiz ist für Italien der viertgrösste Exportpartner nach Deutschland, Frankreich und den USA: 5 Prozent aller italienischen Waren und Dienstleistungen werden in die Schweiz exportiert. Importe bezieht Italien zu knapp 3 Prozent aus der Schweiz, womit die Schweiz sechstgrösster Importpartner Italiens ist.

5 Prozent aller Schweizer Waren und Dienstleistungen werden nach Italien exportiert. Damit ist Italien sechstgrösster Exportpartner der Schweiz nach Deutschland, den USA, Grossbritannien, China und Frankreich. Importe bezieht die Schweiz zu 8 Prozent

aus Italien, womit Italien nach Deutschland der zweitgrösste Importpartner der Schweiz ist.

Die Lage des Programmgebietes entlang einer EU-Aussengrenze birgt für den Handel einige Hemmnisse. Dank der Bilateralen Abkommen verfügt die Schweiz gegenüber der EU über einen Sonderstatus im Vergleich zu gewöhnlichen Drittstaaten, was unter anderem technische Handelshemmnisse mindert⁵⁴. Dennoch ist der Zollprozess in der Schweiz aufwendig, nicht komplett digitalisiert und hinzukommt, dass Zölle für importierende Unternehmen hohe Kosten verursachen, was den Handel mit der Schweiz weniger attraktiv macht⁵⁵.

Betrachtet man die Direktinvestitionen zwischen Italien und der Schweiz, ist die bilaterale Beziehung nicht überdurchschnittlich eng. 57 Prozent der Schweizer Direktinvestitionen sind in die EU, davon sind 2.2 Prozent in Italien investiert. Der entsprechende Anteil beträgt 7.0 Prozent für Deutschland, 8.1 Prozent für Frankreich und 1.2 Prozent für Österreich. Dies hat natürlich auch mit den Investitionsmöglichkeiten in einem Land und somit mit dessen wirtschaftlichen Grösse zu tun. Um diese Werte in ein Verhältnis zu setzen, kann man sie also noch in Proportion der Wirtschaftskraft des jeweiligen Landes betrachten. Die Schweizer Direktinvestitionen in Italien entsprechen 1.0 Prozent des italienischen BIPs. Die Schweizer Direktinvestitionen in Deutschland entsprechen 1.6 Prozent des deutschen BIP. Für Frankreich ist dieser Wert 2.7 Prozent und für Österreich 2.5 Prozent. Der Anteil der Direktinvestitionen aus der Schweiz nach Italien ist also, bereinigt um die wirtschaftlichen Grössen der Länder, tiefer als in den anderen Nachbarländern.

Umgekehrt sind 60 Prozent der italienischen Direktinvestitionen in der EU und der Schweiz, davon sind 3 Prozent in der Schweiz angelegt. Der Anteil in den anderen europäischen Nachbarländern ist wiederum höher. 13 Prozent sind in Deutschland investiert und 10 Prozent in Frankreich. Im Verhältnis zu den BIP, ist der Anteil an Direktinvestitionen in der Schweiz aus Italien allerdings leicht höher als in den Nachbarländern.⁵⁶

3.4.7 Zusammenfassung

Innerhalb des Programmgebietes gibt es erhebliche Unterschiede bei der Wirtschaftskraft. So ist das BIP pro Kopf im Tessin am höchsten, in den italienischen Provinzen (Como, Varese, Verbano-Cusio-Osoola, Biella und Vercelli) beträgt es weniger als die Hälfte des Tessiner Wertes. Auch die Wachstumsperformance variiert stark innerhalb des Gebietes. Das BIP Wachstum entspricht in den Schweizer Kantonen und der Autonome Provinz Bozen – Südtirol in etwa dem westeuropäischen Durchschnitt, während die meisten Provinzen einen Rückgang verzeichneten.

⁵⁴ EDA: Die Schweiz und die Europäische Union (2014) (https://www.files.ethz.ch/isn/186966/Schweiz-und-EU_de.pdf)

⁵⁵ Economiesuisse: Die Schweiz ohne Industriezölle: alle profitieren (2019)

⁵⁶ Banca d'Italia (<https://www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/rapporti-estero/investimenti-diretti/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1>)

Schweizerische Nationalbank (<https://data.snb.ch/de/topics/aube#!/cube/fdiausbabsa>)

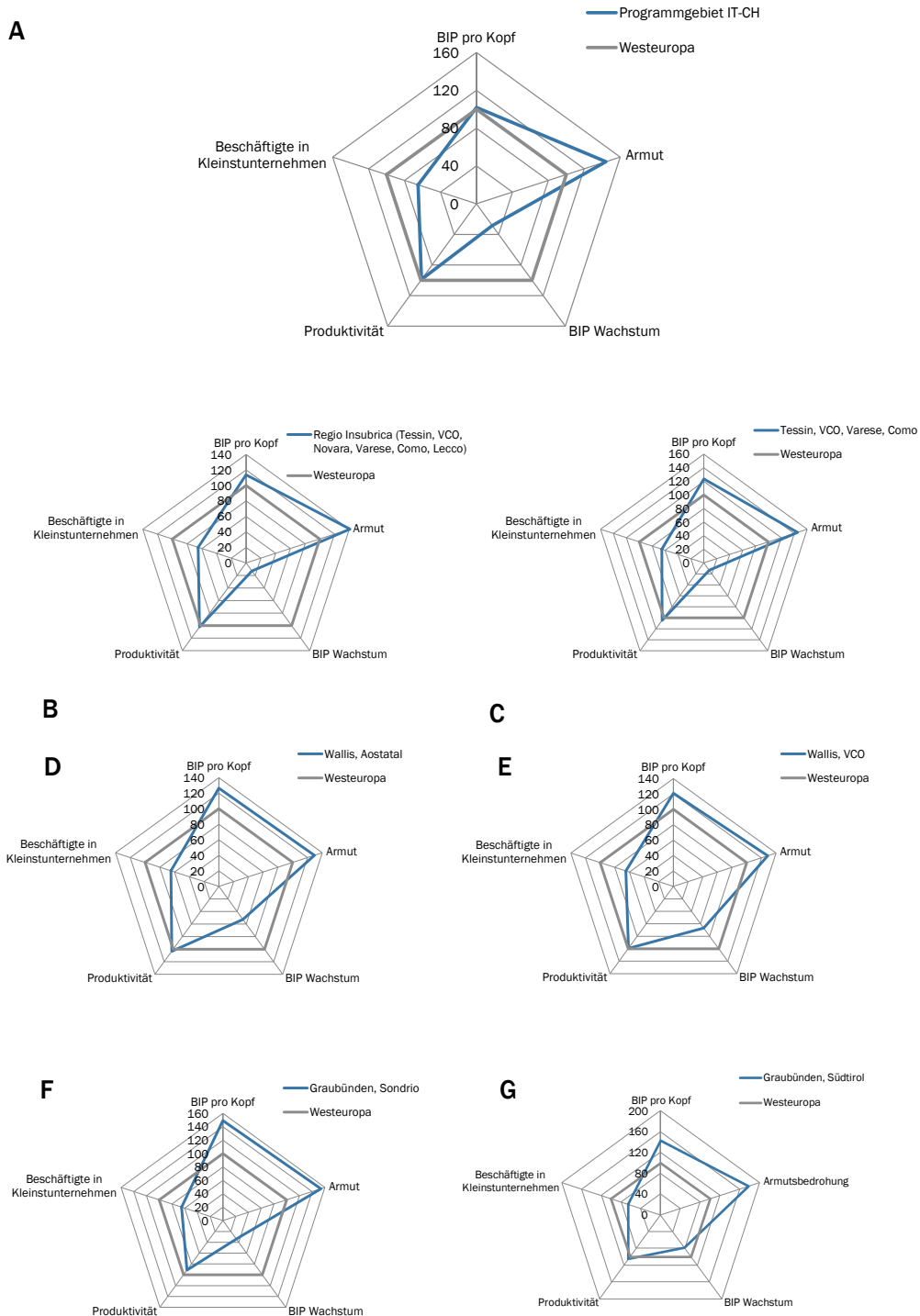
Abb. 3-7 fasst Wohlstand und Wirtschaftskraft des Programmgebietes und weiterer funktionaler Räume zusammen. Die Indikatoren sind im Verhältnis zu Westeuropa/EU28 (=100) dargestellt. Je weiter aussen die blaue Linie, desto besser das Ergebnis.

Im Programmgebiet Italien-Schweiz (Grafik A) ist das Pro-Kopf-BIP mit EUR 39'300 etwas höher als im Schnitt Westeuropas. Die Armutsbedrohung ist mit rund 3 Prozent niedriger als in Schnitt der EU28. Das BIP Wachstum war hingegen in der letzten Dekade verhalten und blieb hinter dem Schnitt Westeuropas zurück. Die Stundenproduktivität des Programmgebiets entspricht demjenigen in Westeuropa und deutet auf eine durchschnittliche Wettbewerbsfähigkeit der Region hin. Das Programmgebiet ist geprägt durch kleinere und mittlere Unternehmen. Die Anzahl der Beschäftigten in Kleinstunternehmen ist im Programmgebiet überdurchschnittlich hoch. Kleinstunternehmen haben oft weniger Ressourcen, die sie für Innovation aufbringen können und sind weniger krisenfest als grössere Unternehmen. Insofern ist die Förderung von KMUs in der Programmregion ein wichtiger Pfeiler für deren wirtschaftliche Entwicklung.

Die Region Insubrica (Grafik B) ist ein bedeutender funktionaler Raum im Programmgebiet. Das Pro-Kopf-BIP liegt mit rund EUR 44'000 über dem Schnitt Westeuropas. Die Armutsbedrohung in der Region ist deutlich niedriger als im Schnitt der EU28. Hingegen hat sich das BIP Wachstum in den letzten 10 Jahren deutlich unterdurchschnittlich entwickelt. Die Produktivität entspricht in etwa dem Schnitt Westeuropas. Der Anteil Beschäftigter in Kleinstunternehmen ist höher als im Schnitt Westeuropas.

Die in den Grafiken C-G dargestellten funktionalen Räume weisen alle ähnliche Merkmale auf: Pro-Kopf-BIP und Armut sind im Vergleich zu Westeuropa/EU28 überdurchschnittlich gut. Das BIP-Wachstum bleibt (teilweise deutlich) hinter dem Schnitt Westeuropas zurück. Besonders die beiden funktionalen Räume Tessin, Verbano-Cusio-Ossola, Varese und Como (Grafik C) sowie Graubünden und Sondrio (Grafik F) zeigen hier eine unterdurchschnittliche Performance. Die Produktivität entspricht in allen funktionalen Räumen in etwa der Stundenproduktivität Westeuropas, was eine durchschnittliche Wettbewerbsfähigkeit indiziert. Hingegen ist in allen funktionalen Räumen die Anzahl Beschäftigter in Kleinstunternehmen überdurchschnittlich hoch. Das zeigt, dass auch in diesen Räumen die Förderung von KMUs von hoher Relevanz ist.

Abb. 3-7 Wirtschaftskraft im Überblick (Grafik A-G)



Lesehilfe: Je weiter aussen die blaue Linie, desto besser schneidet das Gebiet beim entsprechenden Indikator ab.

Anm.: Index (100= Westeuropa/EU28).

BIP pro Kopf 2019; Armut (Anteil mit materieller Deprivation) 2018 (gewichteter Durchschnitt der Kantone/Provinzen bzw. Grossregionen); BIP Wachstum 2010-2019; Stundenproduktivität 2019; Beschäftigte in Kleinunternehmen 2019 (gewichteter Durchschnitt der Kantone/Provinzen bzw. Grossregionen).

Quelle: BAK Economics, Eurostat, BFS

3.5 Branchenstruktur und -entwicklung

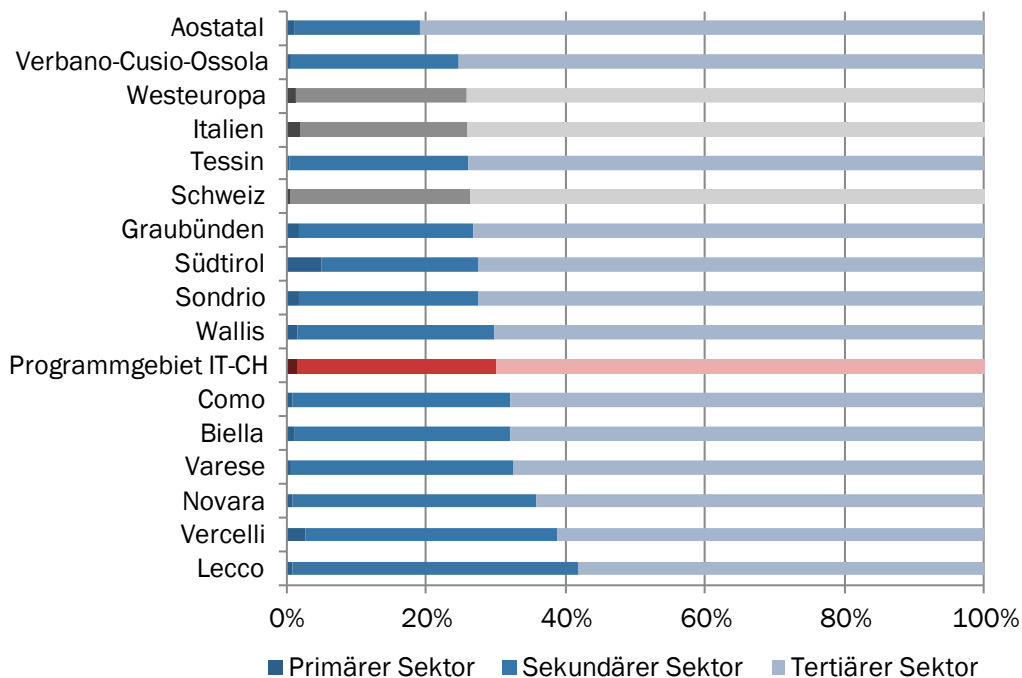
3.5.1 Wirtschaftsleistung nach Sektoren

Einen Überblick über die Wirtschaftsleistung des Programmgebiets nach Sektoren gibt Abbildung 3-8. Als Benchmark zur analysierten Grenzregion dienen Italien, die Schweiz und der westeuropäische Durchschnitt. Der Anteil der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei (primärer Sektor) entspricht im Programmgebiet in etwa dem westeuropäischen Durchschnitt. Der Anteil ist im Tessin am kleinsten mit 0.6 Prozent. Der höchste Wertschöpfungsanteil des primären Sektors findet in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol mit 5 Prozent statt.

Das verarbeitende Gewerbe trägt im Programmgebiet mit gut 29 Prozent zur Wertschöpfung bei und damit etwas mehr als die nationalen Vergleichsgebiete. Vor allem die Provinzen Lecco (41%), Vercelli (36%) und Novara (35%) sind stark industriell geprägt.

Der Dienstleistungsanteil fällt in allen Gebieten am grössten aus. Dennoch ist er mit Blick auf die nationalen Vergleichsgruppe weniger stark ausgeprägt. Nur das Aostatal und Verbano-Cusio-Ossola haben mit 81 respektive 75 Prozent einen relativ bedeutenderen tertiären Sektor.

Abb. 3-8 Wirtschaftsleistung nach Sektoren, 2019



Anm.: Anteile in % an der nominalen Bruttowertschöpfung in EUR
 Quelle: BAK Economics, OECD, Nationale Statistikämter, OEF

3.5.2 Wirtschaftsleistung nach Branchen

In Abbildung 3-9 zeigt die Branchenstruktur des Grenzgebietes an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung im Jahr 2019 und vergleicht diese mit den Anteilen in Italien, der Schweiz und Westeuropa. Die Abbildung zeigt alle drei Sektoren und zudem die jeweiligen Schlüsselbranchen im sekundären und tertiären Sektor. Die Schlüsselbranchen wurden anhand der folgenden drei Kriterien ausgewählt: Branchengrößen, Spezialisierungsgrad und Wachstum. Die Branchen, welche dem sekundären Sektor entstammen, sind in der Abbildung mit Blautönen eingefärbt. In Grüntönen werden die Branchen aus dem tertiären Sektor dargestellt. Rot steht für den primären Sektor und gelb für Energie.

Aus der Graphik wird noch einmal die vergleichsweise höhere Bedeutung des verarbeitenden Gewerbes im Grenzgebiet deutlich. Im produzierenden Gewerbe trug der Bausektor mit 6 Prozent am meisten zur Wirtschaftsleistung im Jahr 2019 bei und damit auch mehr als in den Vergleichsregionen. Weiter ist der Maschinen- und Fahrzeugbau, welcher hier zusammengefasst ist, mit 4 Prozent im Programmgebiet von überdurchschnittlicher Bedeutung. Die Herstellung von Metallwaren sowie Chemie und Pharma haben Anteile von jeweils 3.5 Prozent. Die übrigen 10 Prozent am Wertschöpfungsanteil des zweiten Sektors im Programmgebiet fallen auf sonstige industrielle Branchen. Darunter befinden sich auch die Textilindustrie (1.8%)⁵⁷, in welcher das Programmgebiet spezialisiert ist.

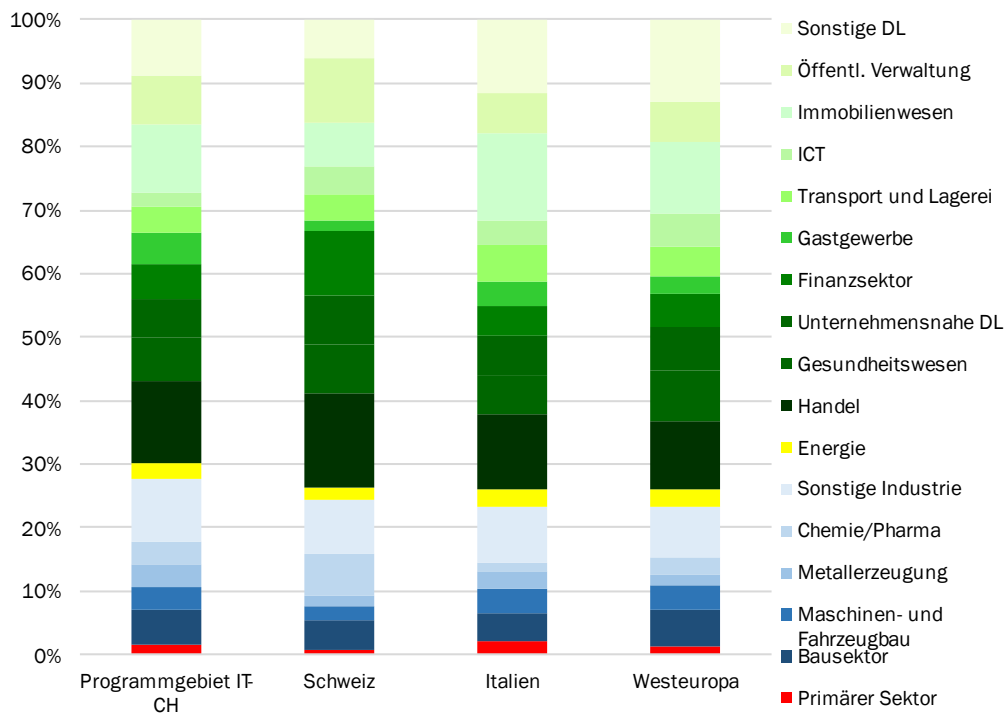
Im Vergleich zu den nationalen Werten und dem westeuropäischen Durchschnitt weist die Grenzregion fast in allen Unterkategorien des verarbeitenden Gewerbes einen ähnlichen oder gar grösseren Wertschöpfungsanteil aus. Einzig in der Chemie- und Pharmabranche liegt die Schweiz mit 7 Prozent klar an der Spitze; dies liegt aber an dem hohen Gewicht der Pharmabranche in Basel.

Der Energiesektor hat einen Wertschöpfungsanteil von 2.5 Prozent und ist damit auf dem Niveau von Italien und Westeuropa, in der Schweiz liegt er mit 1.8 Prozent etwas tiefer.

Zu den mit Abstand wichtigsten Dienstleistungsbranchen (auch gemäss Beschäftigungsanteil) gehört der Handel. Der Gross-, Detail- und Automobilhandel erzielt eine Wertschöpfung von 13 Prozent an der Gesamtleistung und ist verglichen mit den westeuropäischen (11%) und italienischen (12%) Durchschnitt im Grenzgebiet erwartungsgemäss etwas stärker ausgeprägt. Einen hohen Anteil zur Wertschöpfung trägt ferner das Immobilienwesen (11%) bei. In Bezug auf die Beschäftigten ist dieser Wirtschaftssektor jedoch nicht bedeutend. Einen leicht höheren Wertschöpfungsanteil wie Westeuropa (6%) hat die öffentliche Verwaltung (8%) im Programmgebiet.

⁵⁷ Da der Prozentsatz niedrig ist, wurde er in der Graphik nicht ausgewiesen.

Abb. 3-9 Branchenstruktur des Programmgebietes im Vergleich, 2019



Anm.: Anteile in % an der nominalen Bruttowertschöpfung in EUR

Quelle: BAK Economics, OECD, Nationale Statistikämter, OEF

Der Anteil des Gesundheitssektors ist im Programmgebiet mit 7 Prozent ziemlich ähnlich wie in den Vergleichsregionen. Ebenfalls 7 Prozent an der Wertschöpfung erzielt der Finanzsektor. Dabei ist dieser Anteil zwar geringer als in der Schweiz (10%) jedoch deutlich höher als in Italien und Westeuropa (je 5%). Unternehmensnahe Dienstleistungsbetriebe wie Anwaltskanzleien, Ingenieurbüros und Marktforschungsinstitute erzielen im Programmgebiet einen Anteil von 6 Prozent und liegen damit unter den nationalen Niveaus.

Von besonderer Bedeutung ist der Tourismus. Der Wertschöpfungsanteil des Gastronomie- und Beherbergungswesen beträgt 4.6 Prozent und liegt damit deutlich über den nationalen und westeuropäischen Werten. Trotz seiner geostrategisch bedeutenden Lage im Alpentransit liegt der Anteil der Logistikbranche (Transport und Lagerei) mit 4 Prozent unter dem italienischen Landesdurchschnitt von 5.6 Prozent sowie dem westeuropäischen Mittelwert von 4.6 Prozent.

Aufgrund der zunehmenden Digitalisierung kommt dem Sektor Information und Kommunikation (ICT) besondere Bedeutung zu. Hier besteht im Programmgebiet Aufholbedarf. Der Wertschöpfungsanteil beträgt lediglich 2 Prozent und liegt damit unter demjenigen Italiens und der Schweiz (je 4%) und Westeuropas (5%).

Die Branchenstruktur innerhalb des Programmgebietes ist in Tabelle 3-4 dargestellt anhand der Beschäftigten lassen sich die Schwerpunktbranchen der Regionen identifizieren.

Tab. 3-4 Beschäftigungsanteile nach Branchen, 2019

	Bau- sektor	Maschin- en- u.Fahr- zeug- bau	Chemie/ Pharma	Textilien u. Leder- waren	Sonst. Industrie	Energie	Handel	Trans- port u. Lagerei	Gast- gewerbe	ICT	Finanz- sektor	Unter- nehmens- nahe DL	Gesund- heits- wesen	Öff. Ver- waltung	Private Haus- halte	Sonst. DL	
Lecco	6.6%	13.3%	6.2%	0.7%	2.4%	10.0%	0.4%	12.5%	2.5%	5.7%	1.3%	1.9%	7.7%	7.4%	2.7%	0.6%	17.3%
Como	7.1%	4.1%	2.7%	1.4%	5.2%	12.8%	0.3%	14.6%	3.3%	6.3%	1.4%	1.6%	6.2%	7.8%	3.2%	0.8%	20.1%
Varese	5.5%	4.1%	4.8%	1.7%	3.7%	10.9%	0.9%	14.0%	4.9%	6.2%	1.4%	1.7%	7.8%	9.0%	3.6%	1.2%	18.3%
Sondrio	7.3%	3.4%	1.6%	1.3%	0.6%	8.7%	0.7%	13.4%	3.7%	8.7%	1.3%	3.3%	6.0%	6.6%	3.4%	0.5%	26.5%
Novara	7.2%	4.5%	9.2%	2.9%	2.0%	5.7%	0.8%	13.4%	4.3%	6.1%	1.5%	2.2%	7.6%	10.3%	4.4%	0.6%	16.2%
Vercelli	7.5%	4.2%	6.8%	1.5%	5.5%	5.8%	1.4%	15.5%	1.3%	4.5%	0.8%	2.1%	6.0%	12.4%	2.9%	0.5%	18.2%
Biella	6.3%	1.1%	3.2%	0.2%	14.3%	4.4%	0.7%	15.1%	2.6%	5.6%	1.0%	4.6%	4.0%	13.3%	3.0%	0.5%	18.4%
V-C-O	7.7%	5.6%	2.3%	0.6%	0.5%	6.0%	1.2%	14.3%	3.0%	12.3%	1.0%	2.4%	5.2%	6.9%	4.6%	0.7%	24.3%
Aostatal	8.1%	3.0%	0.6%	-	-	4.0%	1.8%	10.5%	3.7%	12.6%	2.9%	2.1%	6.8%	7.1%	11.0%	1.1%	20.6%
Südtirol	7.8%	2.1%	2.1%	0.1%	0.3%	7.7%	1.1%	14.8%	3.8%	14.1%	1.8%	1.9%	5.1%	7.9%	5.6%	0.7%	17.5%
Tessin	8.4%	2.3%	1.1%	1.3%	0.9%	6.8%	1.0%	13.5%	4.3%	4.8%	3.7%	5.0%	8.9%	12.3%	9.5%	1.4%	13.6%
Graubünden	9.1%	0.9%	0.9%	1.0%	-	6.4%	1.2%	11.0%	6.7%	12.7%	1.8%	2.5%	5.8%	12.5%	9.1%	1.3%	12.1%
Wallis	9.0%	1.9%	0.7%	3.1%	0.1%	5.1%	1.4%	12.2%	5.2%	9.3%	1.3%	3.2%	5.3%	13.2%	9.3%	1.4%	13.1%
Programmege. IT-CH	7.4%	3.7%	3.3%	1.3%	2.4%	8.1%	0.9%	13.6%	4.1%	8.2%	1.7%	2.6%	6.6%	9.7%	5.6%	1.0%	17.3%
Italien	6.1%	2.7%	3.0%	0.7%	2.0%	7.2%	1.2%	14.7%	4.7%	6.6%	2.5%	2.5%	6.7%	7.8%	4.8%	0.8%	22.3%
Schweiz	6.7%	1.9%	1.8%	1.4%	0.3%	7.7%	0.9%	12.2%	4.5%	4.6%	3.4%	4.8%	7.6%	13.6%	10.2%	1.3%	14.0%
Westeuropa	6.3%	1.9%	2.6%	0.8%	0.6%	6.5%	1.1%	14.1%	4.9%	5.5%	3.3%	2.6%	7.0%	12.2%	6.3%	1.2%	21.0%

Anm.: Anteile in % der Gesamtbeschäftigung innerhalb des jeweiligen Gebiets. V-C-O=Verbano-Cusio-Ossola. Farblich mit grün gekennzeichnet alle Branchen mit einem Lokalisationkoeffizient von grösser 1 (Anteil Beschäftigung in den Teilgebieten höher als im Programmgebiet)

Quelle: BAK Economics, OECD, Nationale Statistikämter, OEF

Einige Sektoren wie der Bau, Handel, Energie, Transport und Lagerei sowie unternehmensnahe Dienstleistungen weisen überall relativ ähnliche Anteile hinsichtlich Arbeitsplätze in den einzelnen Gegenden auf. Im Gastgewerbe positioniert sich die eine Hälfte der Provinzen und Kantone um einen Anteil von 5.6 Prozent, während der Tourismus von grosser Bedeutung ist in Sondrio, Verbano-Cusio-Ossola, der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol, Graubünden und Wallis und zwischen 9 und 14 Prozent aller Arbeitsplätze stellt.

Der Anteil der Beschäftigten variiert ebenso sehr stark im Gesundheitswesen. So haben Sondrio, Verbano-Cusio-Ossola, die Autonome Region Aostatal, Lecco, Como und die Autonome Provinz Bozen – Südtirol mit einem Wert von 7 bis 8 Prozent verhältnismässig wenig Gesundheitspersonal. Im Gegensatz dazu beträgt der Mittelwert für die restlichen Grenzgebiete zusammen 12.5 Prozent.

Die Kantone und autonomen Provinzen weisen einen deutlich höheren Anteil an Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung auf.

Interessante Clusterbildungen zeigen sich in Lecco mit einer ausgeprägten Metallindustrie (13.3%), in Biella mit der ansässigen Textil- und Lederwarenproduktion (14.3%), im Tessin (5%) und Biella (4.6%) mit dem Finanzsektor und schliesslich für den Maschinen- und Fahrzeugbausektor in den Provinzen Novara (9.2%), Lecco (6.2%), Vercelli (6.8%) und Varese (4.8%).

Um ein Bild vom technologischen Stand der Wirtschaft im Programmgebiet zu erhalten, wird zunächst nach Dienstleistungen und Herstellung gegliedert. Diese werden dann strukturiert nach Wissensintensität und Technologiestufe. Abbildung 3-10 zeigt die Wertschöpfung nach Technologieniveau. Dabei sind die Gebiete absteigend nach

Höhe des Niveaus rangiert. Alle Teile des Programmgebietes haben ein niedrigeres Technologieniveau als die Schweiz (national), die Schweizer Kantone produzieren allerdings auf einem Technologieniveau, das höher ist als der Durchschnitt Westeuropas.

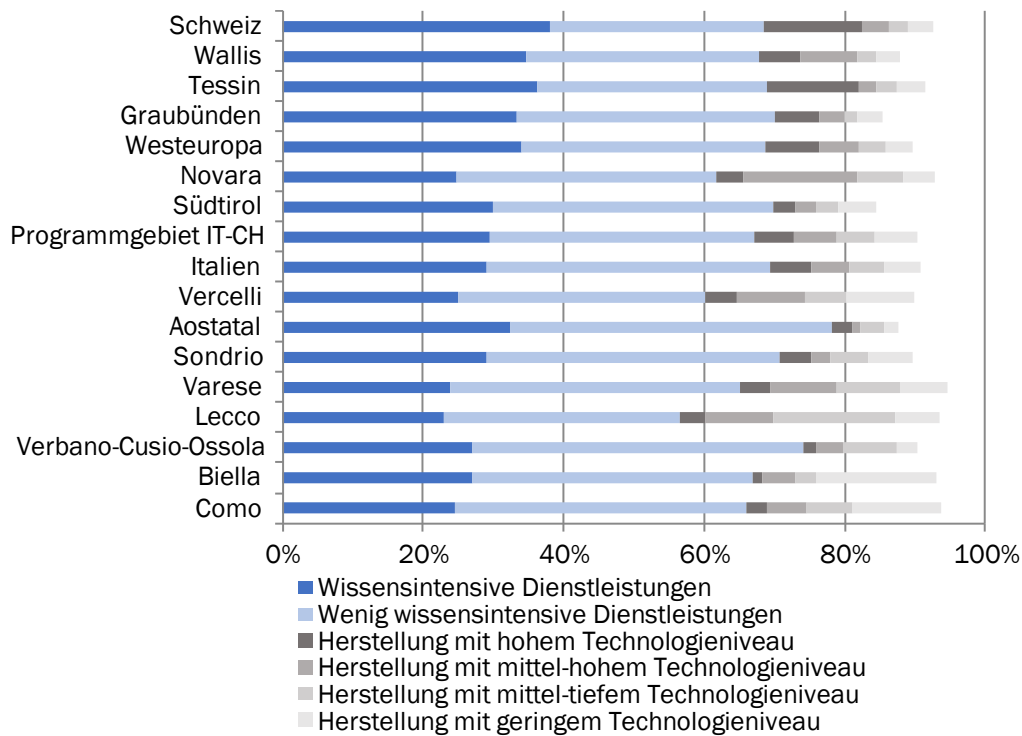
Im grösseren Block, den Dienstleistungen (blau), sind die Anteile der wenig wissensintensiven Dienstleistungen grundsätzlich höher als diejenigen der wissensintensiven. Ausnahmen bilden hier das Wallis und das Tessin, welches mit 36 Prozent den höchsten Wert an wissensintensiven Dienstleistungen im Programmgebiet erzielt.

Bei den wenig wissensintensiven Dienstleistungen liegt der Höchstwert bei 47 Prozent in der Provinz Verbano-Cusio-Ossola. Die Verteilung im gesamten Projektgebiet entspricht mit 29 (wissensintensiv), respektive 38 Prozent (wenig wissensintensiv) dem italienischen Durchschnitt. In Westeuropa ist das Verhältnis ausgeglichen, in der Schweiz ist der Anteil an wissensintensiven Arbeiten im dritten Sektor sogar höher.

Im produzierenden Gewerbe (grau) werden vier Stufen unterschieden nach hohem, mittel-hohem, mittel-tiefem und geringem Technologieniveau. Im Programmgebiet sind die Anteile ziemlich ausgeglichen zwischen 5.4 und 6.1 Prozent. Auch in den einzelnen Teilen des Programmgebietes bewegen sich die Anteile meistens um diese Durchschnitte.

Pro Technologiestufe fällt aber immer je ein Spitzenwert besonders auf: Bei der Produktion mit hohem Technologieniveau weist der Kanton Tessin den grössten Anteil mit 13 Prozent aus. In der Herstellung bei mittel-hohem Technologieeinsatz liegt der Höchstwert bei über 16 Prozent in der Provinz Novara. Beim mittel-tiefem Niveau führt die Provinz Lecco mit über 17 Prozent. Schliesslich ist bei der Herstellung mit geringer Technologie der höchste Anteil in Biella mit 17 Prozent an der Wirtschaftsleistung gemessen. Generell kann festgehalten werden, dass die stark industriell geprägten Gebiete (z.B. Como, Biella, Lecco) auf einem tiefen Technologieniveau produzieren.

Abb. 3-10 Wertschöpfung nach Technologieniveau, 2019



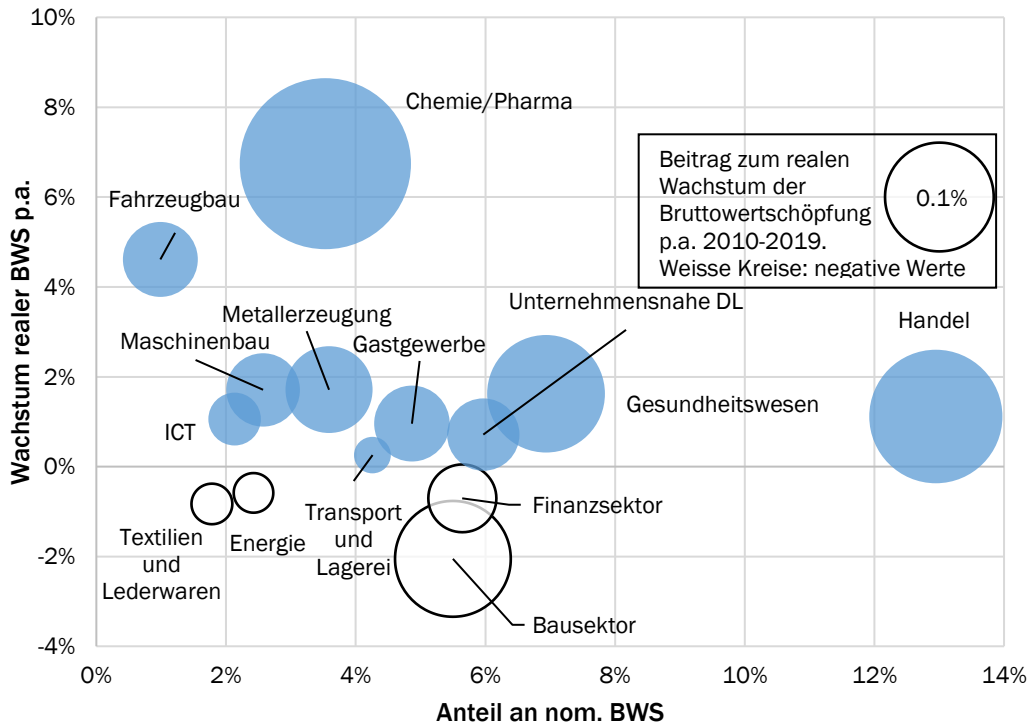
Anm.: Anteile in % an der nominalen Bruttowertschöpfung in EUR. Rangiert nach dem aufsummierten Anteil der wenig wissensintensiver Dienstleistungen, Herstellung mit mittel-tiefem Technologieniveau und der Herstellung mit geringem Technologieniveau.

Quelle: BAK Economics, OECD, Nationale Statistikämter, OEF

3.5.3 Branchenentwicklung im Programmgebiet

Die für das Programmgebiet wichtigsten Branchen haben sich über die vergangenen zehn Jahre unterschiedlich entwickelt. Die Chemie- und Pharmaindustrie hat ein jährliches Wachstum von mehr als 6 Prozent realisiert und stellt somit den dynamischsten Sektor der Grenzregion dar. Bemerkenswert ist auch der Fahrzeugbau, welcher in dieser Dekade ein Wachstum von über 4 Prozent generiert hat. Da er aber nur einen geringen Anteil von einem Prozent an der Gesamtwirtschaft im Jahr 2019 hat, fällt dieser Beitrag nicht so sehr ins Gewicht. Solide Wachstumsraten um 1.7 Prozent erzielen auch Maschinenbau, Herstellung von Metallerzeugnissen und Gesundheitswesen. Leicht im Plus befinden sich auch Transport und Lagerei (0.3% p.a.), Unternehmensnahe Dienstleistungen (0.7%), Gastgewerbe (1.0%), Informatik- und Kommunikation und Handel (je 1.1%). Leicht rückläufig haben sich zwischen 2010 und 2019 der Energiesektor (-0.6%), der Finanzsektor (-0.7%) und die Textilindustrie (-0.8%) entwickelt. Einen grösseren Einbruch in der realen Wirtschaftsleistung lässt sich im Bausektor (-2.1%) feststellen. In Abbildung 3-11 sind die analysierten Branchen als Blasen in einem Koordinatensystem dargestellt. Die Grösse der Blase zeigt die Höhe des Beitrages zur realen Wertschöpfung im Zeitraum von 2010 bis 2019 an.

Abb. 3-11 Wachstumsbeiträge im Programmgebiet nach Branchen, 2019



Lesehilfe: Auf der horizontalen Achse ist der Anteil der jeweiligen Branche an der Wertschöpfung im Grenzgebiet abgetragen. Die vertikale Achse beschreibt das durchschnittliche Wachstum der Branchen über die letzten zehn Jahre. Der Durchmesser der Blase ergibt sich aus dem Produkt der beiden Messgrößen und macht somit den Wachstumsbeitrag an der regionalen Wirtschaft aus.

Quelle: BAK Economics, OECD, Nationale Statistikämter, OEF

3.5.4 Entwicklung ausgewählter Branchen innerhalb des Programmgebietes

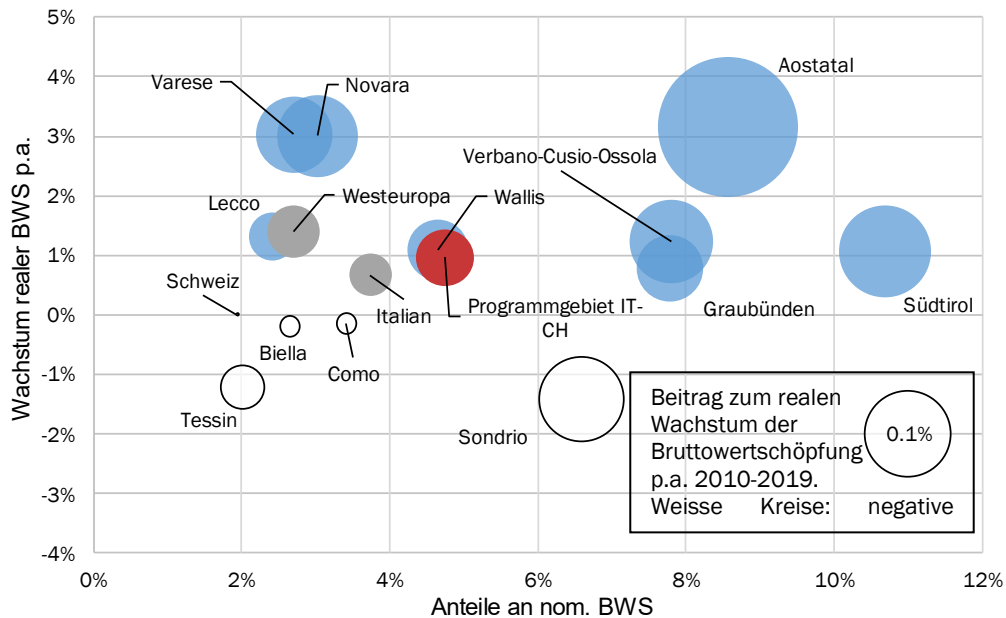
Im Weiteren wird die Entwicklung dreier Schlüsselbranchen innerhalb des Programmgebietes betrachtet. Bewertet anhand von Gewicht, Wachstum und Spezialisierung zwischen 2010 und 2019 sind Gastgewerbe, Chemie und Pharmazie sowie das Gesundheits- und Sozialwesen von besonderer Bedeutung für die regionale Wirtschaft. In den nachstehenden Abbildungen sind die analysierten Provinzen und Kantone als Blasen in einem Koordinatensystem dargestellt.

Die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus ist in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol und im Aostatal mit Abstand am grössten. Einen ebenfalls im Vergleich zum Gesamtgebiet überdurchschnittliche Bedeutung hat er in Verbano-Cusio-Ossola, Graubünden und Sondrio. Insgesamt ist der Tourismus eher verhalten gewachsen. So liegen die Höchstwerte bei 3.0 Prozent in den Provinzen Varese und Novara und noch etwas darüber im Aostatal. Kombiniert mit einem Anteil von 10 Prozent an der Gesamtwirtschaft ist der Wachstumsbeitrag im Aostatal entsprechend am höchsten.

Die meisten Gebiete verteilen sich um ein Prozent jährliches Wachstum. An Wirtschaftsleistung eingebüsst hat das Gastgewerbe in Como, Biella, Tessin und Sondrio.

Deutlich am schwersten getroffen wurde die Branche in der Provinz Vercelli mit einer jährlichen Entwicklung von -7.6 Prozent.

Abb. 3-12 Wachstumsbeiträge Gastgewerbe und Beherbergung, 2010-2019



Lesehilfe: Auf der horizontalen Achse ist der Anteil der entsprechenden Branche an der Wertschöpfung im Grenzgebiet abgetragen. Die vertikale Achse beschreibt das durchschnittliche Wachstum der Branchen über die letzten zehn Jahre. Der Durchmesser der Blase ergibt sich aus dem Produkt der beiden Messgrößen und macht somit den Wachstumsbeitrag an der regionalen Wirtschaft aus.

Anm.: Vercelli ist nicht aufgeführt aufgrund nicht verifizierbaren Daten

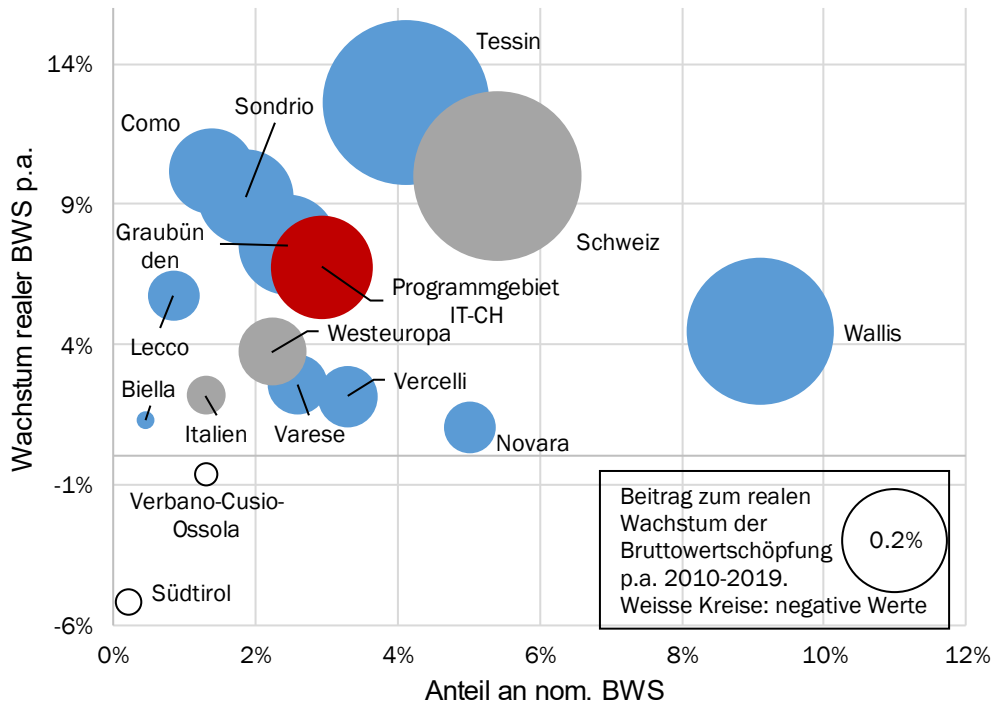
Quelle: BAK Economics, OECD, Nationale Statistikämter, OEF

Der chemisch-pharmazeutische Sektor ist, wie bereits gesehen, der am stärksten wachsende im Programmgebiet. Mit Ausnahme der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol – wo der Anteil von Chemie und Pharma jedoch marginal ist – und der Provinz Verbano-Cusio-Ossola haben alle Gebiete positive Wachstumsraten.

Den grössten Anteil an der lokalen Wirtschaft hat die Branche im Wallis mit knapp 10 Prozent. Einen grösseren Einfluss am Wirtschaftswachstum erreicht Chemie und Pharma nur noch im Tessin mit jährlichen Raten von 12.6 Prozent bei einem Anteil von 5.4 Prozent im Jahr 2019. Zwar mit einem deutlich niedrigeren Anteil an der Gesamtwirtschaft, aber hohen Wachstumsraten leistet die Branchen Chemie und Pharma einen bedeutenden Beitrag zum Wirtschaftswachstum in Graubünden, Sondrio und Como.

Für das Programmgebiet ist der Branchenbeitrag insgesamt recht bedeutend. Er erreicht zwar nicht das Niveau der Schweiz mit ihren zahlreichen, weltweit führenden Standorten. Dennoch liegt das Grenzgebiet sowohl anteilmässig als auch bezogen auf das Wertschöpfungswachstum über demjenigen Italiens und Westeuropas.

Abb. 3-13 Wachstumsbeiträge Chemie und Pharma, 2010-2019

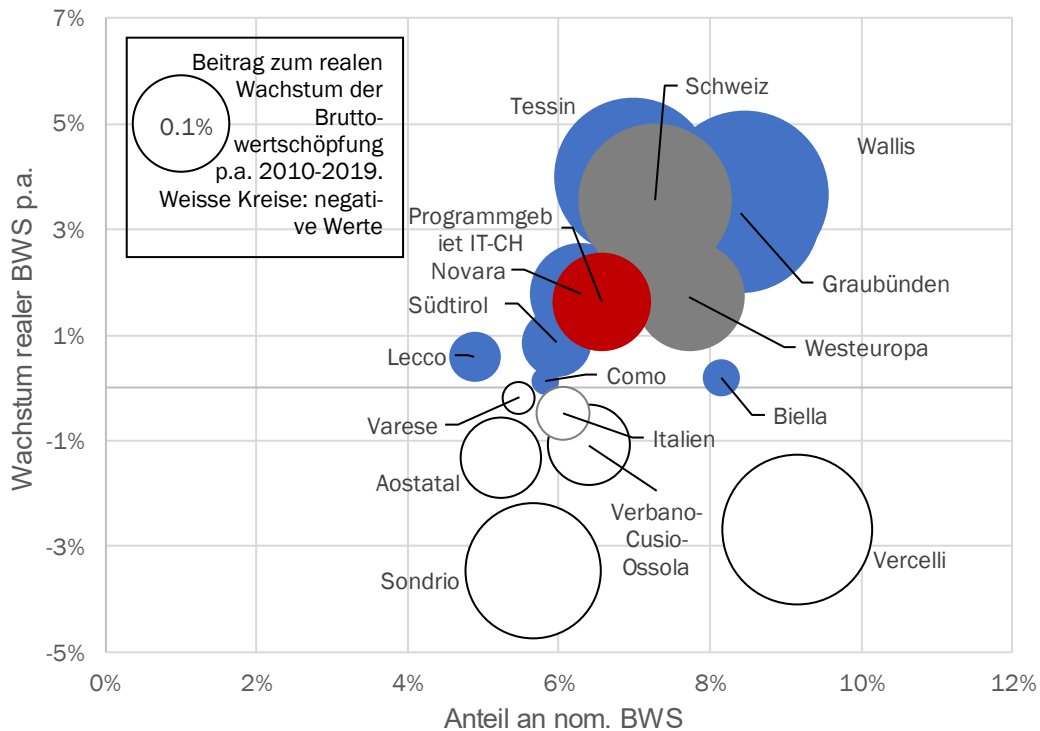


Lesehilfe: Auf der horizontalen Achse ist der Anteil der entsprechenden Branche an der Wertschöpfung im Grenzgebiet abgetragen. Die vertikale Achse beschreibt das durchschnittliche Wachstum der Branchen über die letzten zehn Jahre. Der Durchmesser der Blase ergibt sich aus dem Produkt der beiden Messgrößen und macht somit den Wachstumsbeitrag an der regionalen Wirtschaft aus.

Quelle: BAK Economics, OECD, Nationale Statistikämter, OEF

Nebst soliden Wachstumszahlen und einem Wirtschaftsanteil von fast 7 Prozent im Projektgebiet hat der Gesundheitssektor besonders in der aktuellen Coronapandemie stark an Bedeutung in der öffentlichen Wahrnehmung gewonnen. Das Gesundheits- und Sozialwesen schliesst neben der medizinischen Versorgung in Krankenhäusern und anderen Einrichtungen auch Alters- und Pflegeheime sowie sonstige soziale Betreuung von Bedürftigen mit ein. Während die regionalen Anteile zwischen 5 und etwas über 9 Prozent liegen, variiert die Entwicklung über die letzten fünf Jahre beträchtlich. So ist der Sektor in den drei Schweizer Kantonen zwischen 3.3 und 4.0 Prozent gewachsen. Auf italienischer Seite hingegen ist er einigen Provinzen geschrumpft, am deutlichsten in Sondrio mit jährlich -3.5 Prozent und Vercelli (-2.7%).

Abb. 3-14 Wachstumsbeiträge Gesundheits- und Sozialwesen, 2010-2019



Lesehilfe: Auf der horizontalen Achse ist der Anteil der entsprechenden Branche an der Wertschöpfung im Grenzgebiet abgetragen. Die vertikale Achse beschreibt das durchschnittliche Wachstum der Branchen über die letzten zehn Jahre. Der Durchmesser der Blase ergibt sich aus dem Produkt der beiden Messgrößen und macht somit den Wachstumsbeitrag an der regionalen Wirtschaft aus.

Quelle: BAK Economics, OECD, Nationale Statistikämter, OEF

3.5.5 Zusammenfassung

Der Anteil des primären Sektors an der Wirtschaftsleistung ist im Programmgebiet (1.5%) genauso hoch wie im westeuropäischen Durchschnitt. Allerdings gibt es im Programmgebiet ausgesprochen agrarisch geprägte Provinzen: Der Wertschöpfungsanteil des primären Sektors in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol beträgt fünf Prozent. Der sekundäre Sektor ist im Programmgebiet (29%) etwas über den nationalen und westeuropäischen Schnitt, insbesondere die Provinzen Novara, Vercelli und Como sind stark industriell geprägt. Der tertiäre Sektor ist in allen Gebieten am grössten und liegt entsprechend leicht unter dem westeuropäischen Niveau. Den höchsten Anteil hat die Autonome Region Aostatal, was vor allem am Immobiliensektor, der öffentlichen Verwaltung und dem Tourismus liegt.

Gemeinsam ist allen Regionen, dass sie Tourismusregionen sind, wobei allerdings der Anteil des Tourismus und dessen Performance sich innerhalb des Gebietes stark unterscheiden. Insgesamt hat sich aber der Tourismus im letzten Jahrzehnt in der Programmregion überdurchschnittlich gut entwickelt. Die Spezialisierung im Tourismus führt dazu dass wenig wissensintensive Dienstleistungen im Programmgebiet dominieren. Wissensintensive Dienstleistungen sind im Programmgebiet entsprechend unterdurchschnittlich vertreten.

Auch der Wertschöpfungsanteil «Herstellung im hohen Technologieniveau» ist unterdurchschnittlich mit Ausnahme des Tessins. Dort ist der Wertschöpfungsanteil der verarbeitenden Branchen mit hohem Technologieniveau doppelt so hoch wie im Programmgebiet insgesamt.

Eine hohe Konzentration an Branchen des verarbeitenden Gewerbes mit niedrigem Technologieniveau finden sich in Biella, Como und Vercelli, was mit an deren Spezialisierung in der Textilindustrie liegt. Die Branchen des verarbeitenden Gewerbes mit tiefem Technologieniveau und insbesondere auch die Textilindustrie befinden sich in einem harten Kostenwettbewerb mit den Schwellenländern. Positiv ist zu vermerken die Entwicklung in der Pharma- und Chemiebranche als wertschöpfungsintensive Zukunftsbranche.

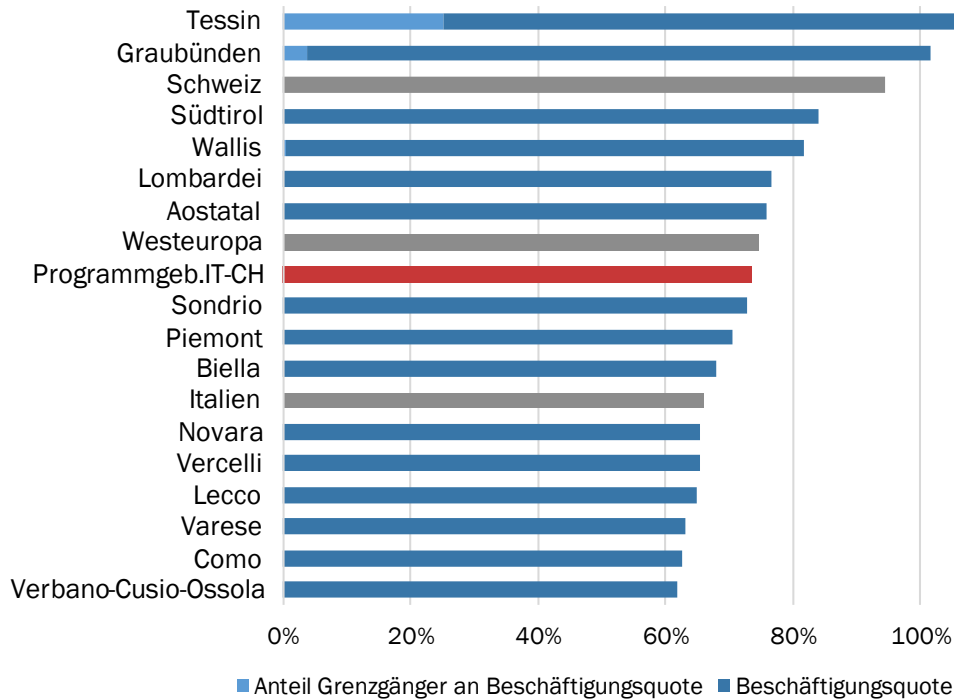
Insgesamt lässt sich festhalten, dass neben der Spezialisierung auf den Tourismus, die Region über eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur mit jeweils unterschiedlichen Branchenschwerpunkten verfügt. Allerdings sind in der Programmregion insgesamt zu wenige wertschöpfungsintensive Branchen vertreten. Zudem ist der geringe Spezialisierungsgrad in Kommunikations- und Informationstechnologien problematisch. Dies deutet darauf hin, dass im Programmgebiet zu wenige IT-Kompetenzen vorhanden sind. Dies könnte sich angesichts der Bedeutung dieser Branche als Querschnittsbranche und Wachstumstreiber in anderen Branchen als allgemeines Wachstumshemmnis darstellen. Ausserdem stellt die starke Abhängigkeit vom Tourismus das Programmgebiet angesichts der aktuellen Krise durch die COVID-19 Pandemie vor besondere Herausforderungen, deren längerfristigen Auswirkungen im Moment noch schwer abzusehen sind.

3.6 Arbeitsmarkt

3.6.1 Erwerbstätigkeit

Die Beschäftigungsquote liegt in dem Programmgebiet 2019 bei durchschnittlich 74 Prozent und entspricht damit in etwa dem westeuropäischen Durchschnitt. Auf Länderebene liegt die Beschäftigungsquote in Italien unterhalb des westeuropäischen Durchschnitts und damit auch tiefer als die Quote in der Programmregion. In der Schweiz hingegen liegt sie deutlich höher. Dieses nationale Grundmuster wirkt sich auch innerhalb des Programmgebiets aus, wobei jedoch zusätzlich erhebliche Differenzen zwischen den Teilregionen bestehen. So haben innerhalb der Programmregion das Aostatal, das Wallis, die Autonome Provinz Bozen – Südtirol, Graubünden und das Tessin eine überdurchschnittlich hohe Beschäftigungsquote. Besonders Graubünden und das Tessin stechen mit einem Niveau über 100 Prozent hervor; dieser Wert entsteht durch die Beschäftigung von Grenzgängern in den beiden Kantonen.

Abb. 3-15 Beschäftigungsquote, 2019



Anm.: Beschäftigte in % der erwerbsfähigen Bevölkerung am Arbeitsort.
 Quelle: BAK Economics

Während die Beschäftigungsquote alle in einer Region Beschäftigten (Arbeitsort-Konzept) im Verhältnis zur erwerbsfähigen Bevölkerung misst, erfasst die Erwerbsquote die in einer Region lebenden erwerbsaktiven Personen im Verhältnis zur erwerbsfähigen Bevölkerung an ihrem Wohnort (Wohnort-Konzept). Die Erwerbsquote im Programmgebiet variiert weniger stark als die Beschäftigungsquote, und entspricht im Mittel wiederum der entsprechenden Quote im EU-Durchschnitt (vgl. Tab. 3-5). Während das Piemont und die Lombardei unter dem EU-Durchschnitt liegen, übersteigt die Ostschweiz mit der höchsten Quote das europäische Niveau um gut 7 Prozentpunkte. Die Erwerbsquote der Frauen liegt in allen Teilgebieten unter der der Männer, was auch in den nationalen Durchschnitten und im EU-Schnitt beobachtet werden kann. Eine besonders hohe Erwerbsquote weisen die Männer in der Lombardei und der Ostschweiz auf. Eine hohe Frauenerwerbstätigkeit findet sich im Aostatal, der Genferseeregion und der Ostschweiz. Besonders tief fällt sie in der Lombardei und dem Piemont aus, wobei die Frauenerwerbsquote zwischen den Teilregionen wesentlich stärker variiert als diejenige der Männer.

Tab. 3-5 Erwerbsquote nach Geschlecht, 2010-2019

Regionen	Männer			Frauen			Gesamt		
	2010	2019	Differenz	2010	2019	Differenz	2010	2019	Differenz
Lombardei	88.9	91.6	2.7	65.6	64.8	-0.8	75.3	76.4	1.1
Piemont	90.2	84.1	-6.1	64.4	68.2	3.8	75.9	74.8	-1.1
Aostatal	-	-	-	76.6	79.8	3.2	78.0	80.9	2.9
Südtirol	83.6	89.3	5.7	70.4	73.9	3.5	74.9	80.0	5.1
Tessin	89.4	89.3	-0.1	68.1	71.9	3.8	79.5	81.1	1.6
Ostschweiz	91.1	91.3	0.2	78.1	83.7	5.6	84.6	87.7	3.1
Genferseeregion	84.3	88.9	4.6	72.6	81.5	8.9	78.6	81.5	2.9
Italien	84.7	83.9	-0.8	62.7	63.6	0.9	71.8	71.7	-0.1
Schweiz	88.3	91.4	3.1	75.4	83.1	7.7	82.0	87.5	5.5
EU	83.8	86.3	2.5	69.7	74.4	4.7	76.3	80.1	3.8

Anm.: Daten nur auf NUTS-2 Ebene verfügbar. Daten für das Aostatal nicht verfügbar für Männer, für Frauen sind die Daten von 2011 statt 2010. In %.

Quelle: Eurostat

Mit Ausnahme des Piemonts hat sich in allen Teilgebietsteilen die Erwerbsquote erhöht. Insbesondere die Autonome Provinz Bozen – Südtirol und die Autonome Region Aostatal, aber auch die Lombardei haben ihre Quoten überdurchschnittlich im Vergleich zum italienischen Durchschnitt gesteigert. Die Frauenerwerbstätigkeit ist in allen Teilgebieten ausser der Lombardei angestiegen. Ein Anstieg der Erwerbstätigkeit ist für den Arbeitsmarkt förderlich, da ein grösserer Pool an Arbeitskräften verfügbar ist.

In Zusammenhang mit der zunehmenden Erwerbsquote stehen die offenen Stellen. Ein Fachkräftemangel führt dazu, dass viele, besonders spezialisierte Stellen unbesetzt bleiben.⁵⁸ Die Datenverfügbarkeit in diesen Bereich ist leider nicht umfassend, so gibt es für nicht alle italienischen Gebiete vergleichbare Daten. Auf Schweizer Seite sind Daten für die Grossregionen verfügbar. Alle für das Programmgebiet relevanten Grossregionen (Tessin, Genferseeregion, Ostschweiz) zeigen eine Quote offener Stellen unterhalb der 2-Prozent-Marke (Tessin: 0.8%; Genferseeregion: 1.2%; Ostschweiz: 1.6%).⁵⁹ Damit haben das Tessin und die Genferseeregion sogar prozentual weniger offene Stellen als die Gesamtschweiz (1.5%). Generell ist aber eine Zunahme offener Stellen zu beobachten, sowohl in den Schweizer Grossregionen, als auch auf nationalem und EU Level. Der Anstieg offener Stellen in den Schweizer Kantonen könnte auch mit der 2018 eingeführten Stellenmeldepflicht zusammenhängen.

3.6.2 Beschäftigungsentwicklung

Die Anzahl der Beschäftigten ist seit 2015 in allen Teilen der Grenzregion gestiegen, mit Ausnahme von Vercelli und dem Aostatal. Dabei ist die Beschäftigung im Wallis und der Lombardei stärker angestiegen als im Mittel Westeuropas und der Schweiz. Tessin und die Autonome Provinz Bozen – Südtirol liegen zwar unter diesen Mittelwerten, allerdings über dem Schnitt Italiens. Alle anderen Gebiete weisen eine Beschäftigungsentwicklung auf, die unter dem Niveau Italiens liegt. Im Durchschnitt

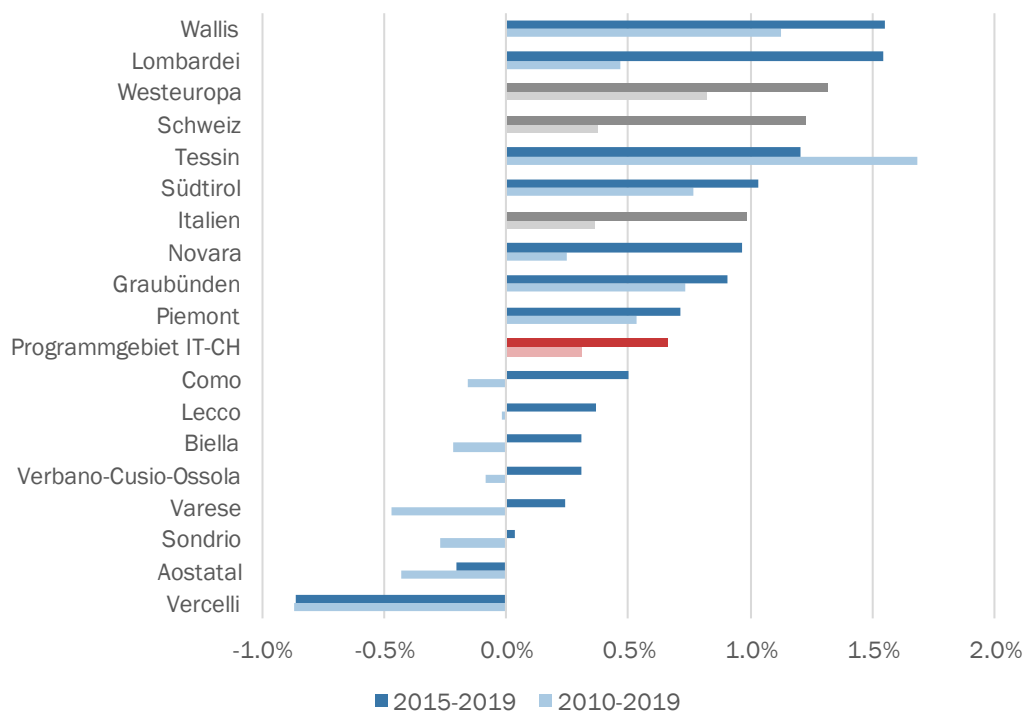
⁵⁸ In der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol lässt sich eine Abwanderung von gut ausgebildeten einheimischen Arbeitskräften beobachten, während die Zuwanderer über ein niedrigeres Qualifikationsniveau verfügen. Dies führt zur Abnahme des Fachkräftepools (vgl. hierzu WIFO 2019).

⁵⁹ Vgl. BFS (BESTA), 2020; Eurostat, 2020

weist des Programmgebietes im Zeitraum 2015-2019 ein jährliches Wachstum von 0.7 Prozent auf, welches unter dem Schnitt Westeuropas, der Schweiz und Italiens liegt.

Betrachtet man die Beschäftigungsentwicklung in einem längeren Zeitraum (2010-2019), dann verschiebt sich das Verhältnis zwischen den Gebieten: 2010-2019 ist das Beschäftigungswachstum im Tessin höher als das Schweizer Beschäftigungswachstum. Im gesamten Programmgebiet wächst die Beschäftigung in diesem Zeitraum jährlich um 0.25 Prozent, also schwächer als in dem Zeitraum 2015-2019.

Abb. 3-16 Beschäftigungsentwicklung, 2015-2019 und 2010-2019



Anm.: Durchschnittliches jährliches Wachstum für den Zeitraum 2015-2019 und 2010-2019 in % p.a. Rangiert nach Wachstum 2015-2019.

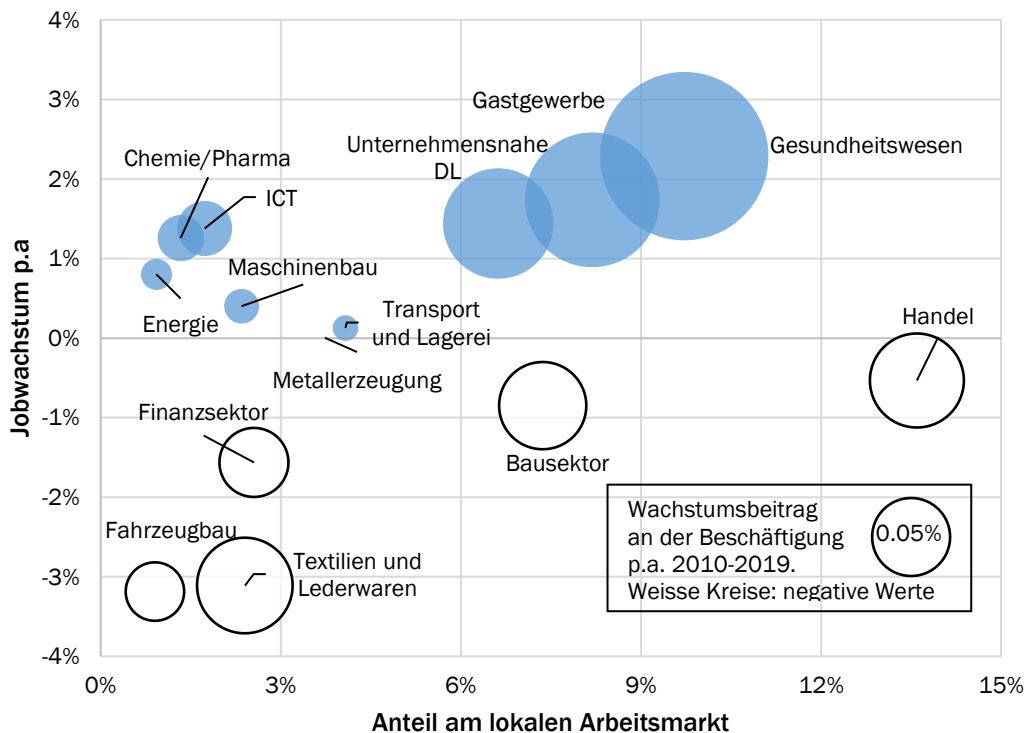
Quelle: BAK Economics, OECD, Nationale Statistikämter, OEF

3.6.3 Beschäftigungsentwicklung nach Branchen

Abbildung 3-17 zeigt, welche Branchen die Treiber des Beschäftigungswachstums sind. Der deutlich grösste Sektor im Programmgebiet ist der Handel. Dort sind mehr als 13 Prozent der Beschäftigten im Programmgebiet tätig. Verglichen mit dem Jahr 2010 sind dies jedoch 4.7 Prozentpunkte weniger als 2010, bedingt durch einen jährlichen Rückgang Beschäftigten von -0.5 Prozent. Auf den Plätzen zwei und drei folgen Gesundheitswesen und Gastgewerbe mit einem Anteil von 9.7, resp. 8.2 Prozent. Beide haben zudem deutlich positive Wachstumsraten während der Periode 2010-2019. Der nächstplatzierte Bausektor verzeichnet zwar ebenfalls leichte Jobverluste, bleibt aber mit einem Anteil von 7.4 Prozent weiterhin unter den grössten Arbeitgebern. Aufgeholt haben hingegen die unternehmensnahen Dienstleistungen, welche freiberufliche, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten umfassen. Mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 1.4 Prozent arbeiten mittlerweile

6.6 Prozent der Beschäftigten in dieser Branche. Von den restlichen Branchen sind drei noch speziell zu erwähnen: Zum einen die Textil- und Lederindustrie, welche mit einem Rückgang von -3.1 Prozent p.a. zwischen 2010-2019 geschrumpft ist. Des weiteren Chemie und Pharma, welche entsprechend der Wertschöpfung auch in der Anzahl Arbeitsplätze ein solides Wachstum erreicht. Schliesslich der Fahrzeugbau mit dem stärksten relativen Rückgang an Stellen (-3.2%). In Abbildung 3-17⁶⁰ sind die analysierten Branchen als Bubble-Chart in einem Koordinatensystem dargestellt.

Abb. 3-17 Beschäftigungsentwicklung im Programmgebiet nach Branchen, 2010-2019



Lesehilfe: Auf der horizontalen Achse ist der Anteil der jeweiligen Branche am lokalen Arbeitsmarkt abgetragen. Die vertikale Achse beschreibt das durchschnittliche Jobwachstum dieser Branchen über die letzten zehn Jahre. Der Durchmesser der Blase ergibt sich aus dem Produkt der beiden Messgrößen und macht somit den Wachstumsbeitrag an der Beschäftigungsentwicklung im Grenzgebiet aus.

Quelle: BAK Economics, OECD, Nationale Statistikämter, OEF

Die Beschäftigungsentwicklung der Branchen innerhalb des Programmgebietes gibt Aufschluss darüber, welche Branchen wie viele Arbeitsplätze in welchem Teil des Programmgebietes zur Verfügung stellen (vgl. Tab. 3-6). Wie in Abbildung 3-17 bereits dargestellt, sind die grössten und dynamischsten Branchen im Programmgebiet das Gesundheitswesen, Gastgewerbe und die unternehmensnahen Dienstleistungen.

⁶⁰ Nicht abgebildet sind die wenig wertschöpfungsintensiven Branchen Öffentliche Verwaltung und Private Dienstleistungen.

Tab. 3-6 Beschäftigungsentwicklung nach Branchen und Regionen, 2010-2019

	Vercelli	Varese	Aostatal	Sondrio	Biella	Como	V-C-O	Lecco	Novara	Graubünden	Südtirol	Wallis	Tessin	Programmgebiet
Total	-0.9%	-0.5%	-0.4%	-0.3%	-0.2%	-0.2%	-0.1%	0.0%	0.2%	0.7%	0.8%	1.1%	1.7%	0.3%
Primärer Sektor	0.0%	-2.6%	2.2%	-0.9%	-0.5%	-3.9%	-3.7%	-3.1%	-2.1%	-1.1%	-0.3%	-0.8%	-0.6%	-0.9%
Bausektor	-0.9%	-2.7%	-4.2%	-2.1%	-2.3%	-1.1%	-1.5%	-1.8%	-1.4%	-0.8%	1.3%	0.4%	0.9%	-0.8%
Metallerzeugung	-1.1%	-0.6%	0.7%	1.5%	-1.6%	1.1%	-2.0%	-0.6%	0.7%	0.9%	0.6%	0.6%	1.4%	0.0%
Chemie/Pharma	-1.6%	1.0%	-	6.2%	-0.1%	7.4%	0.2%	1.5%	1.4%	0.3%	-7.8%	-0.9%	3.6%	1.3%
Maschinen- u. Fahrzeugbau	0.9%	-4.4%	-5.7%	-0.6%	-2.8%	4.1%	-3.9%	1.6%	0.1%	-0.8%	4.0%	1.9%	-0.2%	-0.7%
Sonst. Industrie	-3.8%	-0.2%	-2.4%	-1.9%	-2.0%	1.4%	-0.8%	-1.1%	-0.6%	1.7%	0.2%	0.4%	-0.2%	-0.1%
Energie	1.9%	2.4%	0.4%	3.4%	0.1%	-1.1%	-1.3%	-3.0%	2.1%	1.8%	-1.2%	0.4%	3.1%	0.8%
Handel	1.0%	-1.5%	-1.7%	0.4%	-0.6%	-1.1%	0.8%	-0.9%	-2.3%	-0.4%	0.6%	-0.1%	0.5%	-0.5%
Transport und Lagerei	-4.9%	-1.4%	-1.4%	1.0%	-2.9%	-0.6%	-1.0%	-2.4%	4.0%	1.4%	0.6%	1.1%	1.7%	0.1%
Gastgewerbe	-3.6%	3.5%	2.0%	1.1%	3.8%	2.8%	4.2%	3.1%	5.1%	0.0%	1.4%	0.8%	-0.4%	1.7%
ICT	-3.7%	-0.3%	6.3%	1.5%	-0.4%	1.0%	-4.5%	-1.0%	-3.6%	0.8%	3.2%	2.0%	4.4%	1.4%
Gesundheitswesen	-2.1%	3.3%	-0.1%	-0.9%	2.8%	1.7%	-0.1%	2.7%	4.1%	2.3%	1.4%	3.0%	3.6%	2.3%
Finanzsektor	-3.1%	-4.0%	-1.2%	0.2%	-1.2%	-4.1%	-0.1%	-3.1%	-2.0%	-0.7%	-1.7%	0.6%	-0.2%	-1.6%
Unternehmensnahe DL	-0.1%	3.0%	1.2%	1.5%	-5.3%	-0.5%	0.2%	1.3%	1.6%	1.4%	0.6%	2.5%	3.2%	1.4%
Sonstige DL	-1.0%	-0.6%	-0.3%	-0.8%	2.6%	0.0%	-0.1%	0.9%	0.4%	1.7%	0.6%	2.0%	2.6%	0.6%

Anm.: Beschäftigungsentwicklung nach Branchen, grün eingefärbte Branchen weisen höheres Wachstum auf als der Durchschnitt innerhalb einer Region. Rangiert (von links nach rechts) nach Wachstum der Gesamtwirtschaft (Total). V-C-O = Verbano-Cusio-Ossola.

Quelle: BAK Economics, OECD, Nationale Statistikämter, OEF

In den Gebieten mit einem Rückgang der Beschäftigtenzahlen in der Gesamtwirtschaft (Aostatal, Vercelli, Varese, Sondrio, Biella, Verbano-Cusio-Ossola) in der letzten Dekade führen Branchen wie der Bausektor, Finanzsektor sowie Transport und Lagerei zu einem Rückgang der Beschäftigtenzahlen. Dementgegen wirken unter anderem die Branchen Gastgewerbe, Chemie und Pharma, Gesundheitswesen, Energie und Unternehmensnahe Dienstleistungen, die auch in diesen Gebieten einen Beschäftigungszuwachs verzeichnen. In den wachstumsstarken Gebieten (Graubünden, Autonome Provinz Bozen – Südtirol, Wallis, Tessin) ist besonders die ICT Branche, das Gesundheitswesen sowie der Dienstleistungssektor (unternehmensnahe und sonstige Dienstleistungen) starker Wachstumstreiber.

3.6.4 Regulierung

Die Entwicklung eines Arbeitsmarktes und insbesondere seine Fähigkeit, sich an Veränderungen anzupassen, hängt massgeblich von dessen Flexibilität ab. Einen Hinweis auf die Flexibilität des Arbeitsmarktes gibt der Index der Arbeitsmarktregulierung. Er reicht von 0 (keine Regulierung) bis 6 (restriktive Regulierung), je höher der Wert desto stärker ist ein Arbeitsmarkt also reguliert. Der Indikator ist nur auf nationaler Ebene verfügbar und basiert auf rechtlichen Informationen, die kodiert und transformiert werden. Die Arbeitsmarktregulierung bildet u.a. die Strenge des Beschäftigungsschutzes ab, sowohl von regulären Verträgen als auch für Zeitarbeit.

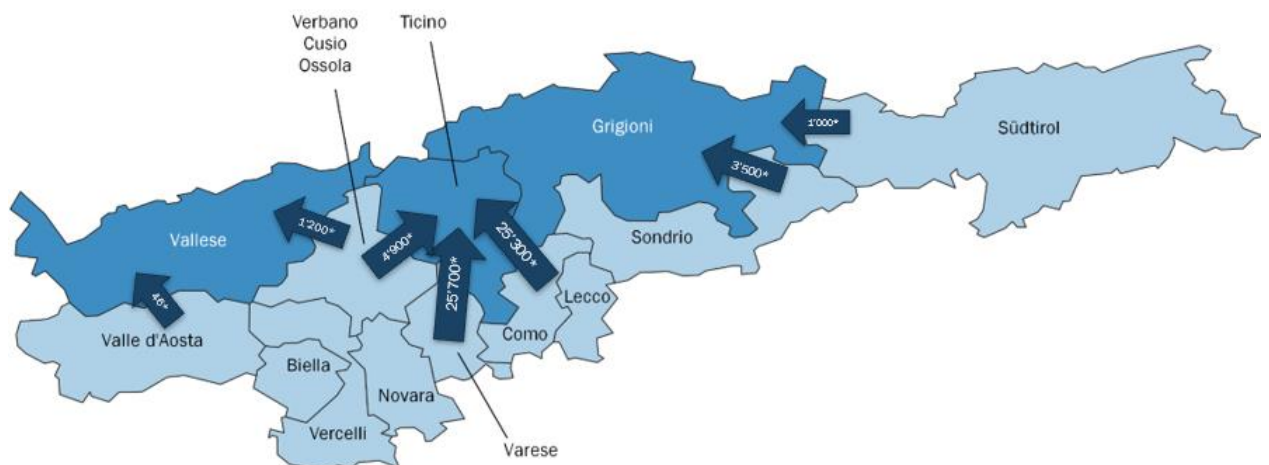
Das Programmgebiet zeichnet sich durch eine unterschiedlich strenge Arbeitsmarktregulierungen aus. So ist Italien 2017 mit einem Indexwert von 2.38 deutlich stren-

ger reguliert als die Schweiz (1.69). In beiden Ländern ist die Regulierung seit 2010 leicht zurückgegangen.⁶¹

3.6.5 Fokus: Grenzüberschreitender Arbeitsmarkt

In den drei Kantonen Graubünden, Wallis und dem Tessin arbeiteten im dritten Quartal 2020 78'650 Grenzgänger aus Italien. Mindestens 64'400 Personen pendelten innerhalb des Programmgebietes.⁶² In dieser Statistik enthalten sind sowohl die Beschäftigten des zweiten und dritten Sektors wie auch Selbständige und Grenzgänger im ersten Sektor und in hauswirtschaftlichen Dienstleistungen. Der Hauptverkehr verläuft dabei auf den Achsen Varese-Tessin und Como-Tessin. Sie stellen die Mehrheit der Grenzgänger.⁶³ Mindestens 4'900 Personen gehen von der Provinz Verbano-Cusio-Ossola aus ins Tessin zur Arbeit. Knapp 90% der italienischen Grenzgänger des Programmgebietes pendeln somit ins Tessin. Der Kanton Graubünden umfasst rund 6'900 italienische Pendler, mehrheitlich aus den angrenzenden Provinzen Sondrio und aus der Autonomen Provinz Bozen - Südtirol. Den geringsten Anteil an italienischen Grenzgängern mit 1'800 Personen verzeichnet das Wallis. Hier pendeln mind. 1'200 Arbeitskräfte aus der piemontesischen Provinz Verbano-Cusio-Ossola. Aus dem angrenzenden Aostatal gehen mind. 46 Personen einer Tätigkeit im Kanton Wallis nach. Insgesamt haben sich die Grenzgänger aus Italien in die Schweizer Kantone über die letzten 15 Jahre verdoppelt. In Graubünden und dem Wallis sind die Grenzgängerzahlen sogar um das 2.5-fache gestiegen, in beiden Regionen aber eben von einem sehr tiefen Niveau aus. Dabei zeigen die beide Bergkantone sehr ausgeprägte saisonalen Schwankungen mit einem hohen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften über den Sommer und rückläufigen Zahlen im vierten und ersten Quartal.

Abb. 3-18 Durchschnittliche Anzahl Grenzgänger, 2020



Anm.: Dargestellt sind Grenzgängeraktivitäten ab 1'000 Personen (mit Ausnahme Aostatal-Wallis), Q3/2020. (*) In den Pfeilen ist jeweils die Mindestanzahl Grenzgänger abgetragen.

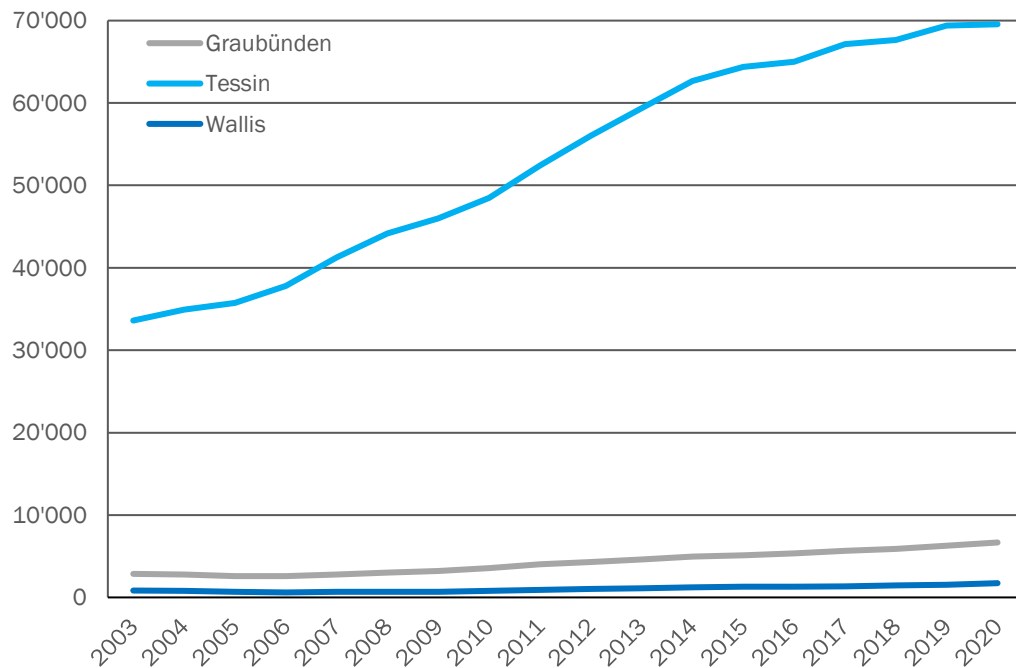
Quelle: BAK Economics, Sonderauswertung des BFS

⁶¹ Quelle: BAK Economics/OECD/Cato Institute

⁶² Für diese Personen ist die Herkunftsgemeinde bekannt. Etwa 10 Prozent der italienischen Grenzgänger können keiner italienischen Provinz zugeordnet werden, weshalb anzunehmen ist, dass die Grenzgängerzahlen im Programmgebiet etwas höher liegen. Mindestens 5180 Personen pendeln von ausserhalb des italienischen Grenzgebietes in die Schweizer Kantone. Basierend auf Sonderauswertung des BFS.

⁶³ Ausführliche Daten zu Grenzgängern zwischen dem Tessin, Verbano-Cusio-Ossola, Varese, Como und Lecco bei Bigotta, M. und C. Pellegrin, 2021.

Abb. 3-19 Anzahl italienischer Grenzgänger in die Schweizer Kantone, 2003-20



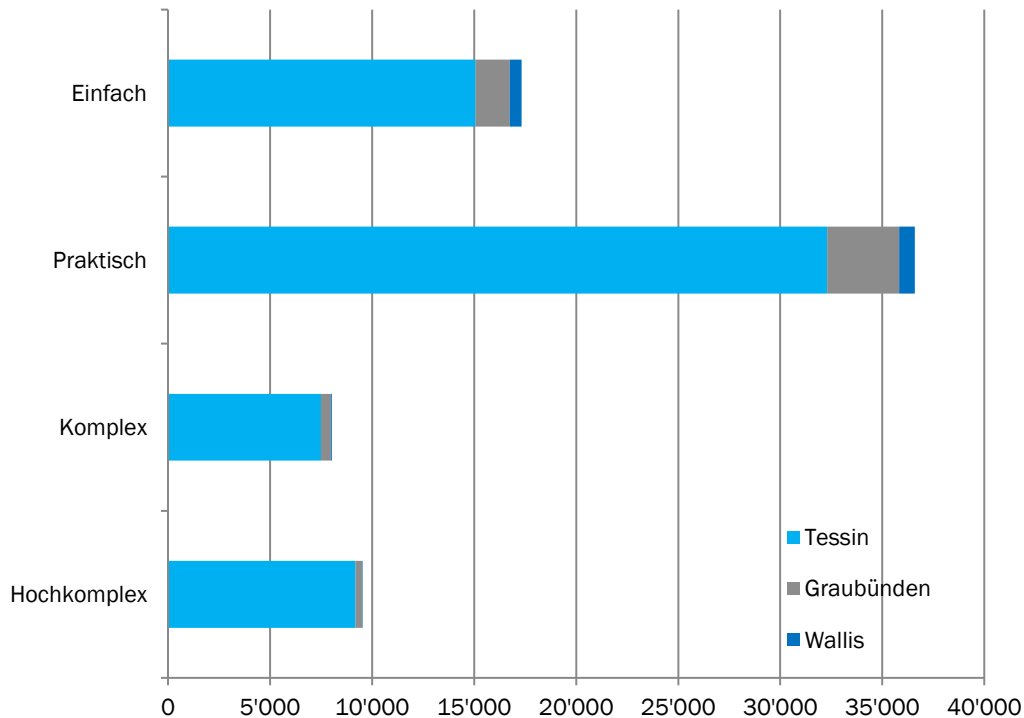
Anm.: Italienische Grenzgänger in die Schweizer Kantone

Quelle: BAK Economics, Sonderauswertung des BFS

Von den über 70'000 Grenzgängern im Jahre 2019 übt knapp ein Viertel einfache Arbeiten körperlicher oder handwerklicher Art aus. Die Hälfte ist in praktischen Berufen wie Verkauf, Pflege oder Administration beschäftigt. Ein weiteres Viertel verteilt sich auf komplexe und hochkomplexe Tätigkeiten.

Je nach Kanton variieren diese Anteile, so sind in Graubünden 58 Prozent in praktischen und 28 Prozent in einfachen Berufen angestellt. Im Wallis ist mit 41 Prozent vor allem die Gruppe mit einfachen Tätigkeiten vertreten, die hochqualifizierten Grenzgänger hingegen kommen nur auf etwa 6 Prozent. Aufgrund seiner dominanten Stellung im Hinblick auf die Grenzgängerzahlen, sind im Tessin die Anteile ähnlich verteilt, wie eingangs beschrieben. Interessant ist hier im Vergleich zu den anderen Bergkantonen der signifikant höhere Anteil an höher qualifizierten Grenzgänger (komplex und hochkomplexe Tätigkeiten). Diese rund 16'500 Personen leisten einen wichtigen Beitrag zum Fachkräfteangebot im Tessin.

Abb. 3-20 Grenzgänger nach Kompetenzniveau, 2019



Anm.: Anzahl italienischer Grenzgänger aus dem Programmgebiet in die drei Schweizer Kantone nach Qualifikation. Einfach = Einfache Tätigkeit körperlicher oder handwerklicher Art. Praktisch = Praktische Tätigkeit wie Verkauf, Pflege, Datenverarbeitung und Administration, Bedienen von Maschinen. Komplex = Komplexe Tätigkeit, welche ein grosses Wissen in einem Spezialgebiet erfordern. Hochkomplex = Tätigkeit mit komplexer Problemlösung und Entscheidungsfindung, welche ein grosses Fakten- und theoretisches Wissen voraussetzen. Ein kleiner Anteil Grenzgänger kann nicht zugeteilt werden. Im Tessin sind das 2'151, in Graubünden 68 und im Wallis 5 Grenzgänger. Daten beziehen sich auf Juni 2019.

Quelle: BAK Economics, Sonderauswertung des BFS

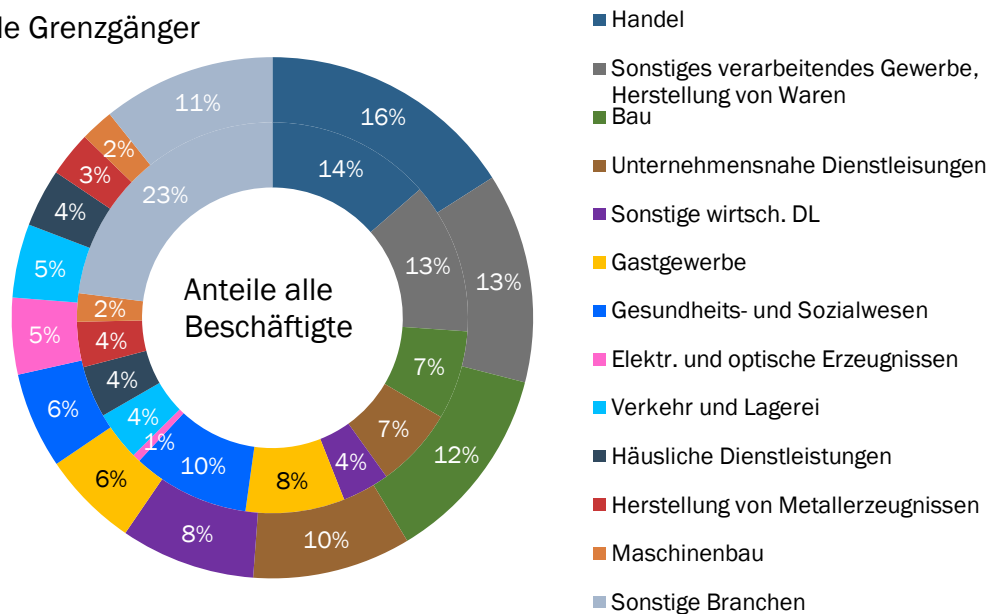
Abb. 3-21 zeigt in welchen Branchen die Grenzgänger aus Italien arbeiten. Die meisten Grenzgänger arbeiten im Handel (16%) und im verarbeitenden Gewerbe (22%), davon sind in der Herstellung von elektronischen und optischen Erzeugnissen fünf Prozent tätig. In der Metallindustrie und im Maschinenbau arbeiten drei bzw. zwei Prozent der Pendler. Weitere 13 Prozent haben eine Arbeitsstelle in verschiedenen Branchen des verarbeitenden Gewerbes. 12 Prozent der Grenzgänger im Vergleich zu 10 Prozent aller Beschäftigten arbeiten im Bausektor. Es folgen die unternehmensnahen Dienstleistungen mit 10 Prozent Grenzgängerbeschäftigung. Acht Prozent aller Grenzgänger im Programmgebiet sind in sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen tätig. Die grössten Zweige dieser Kategorie sind die Personalvermittlung und die Gebäudebetreuung. Je sechs Prozent der grenzüberschreitenden Arbeitskräfte sind im Gastgewerbe und Gesundheitswesen beschäftigt. Fünf Prozent der Grenzgänger haben einen Job in der Logistikbranche. Vier Prozent der Grenzgänger arbeitet als häusliches Dienstpersonal in privaten Haushalten.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Grenzgänger in vielen verschiedenen Branchen einen wichtigen Beitrag leisten. Vor allem der Handel, die Bauwirtschaft, die

Elektroindustrie sowie die unternehmensnahen und sonstigen Dienstleistungen sind auf Arbeitskräfte aus Italien angewiesen.

Abb. 3-21 Grenzgänger nach Branchen, 2019

Anteile Grenzgänger



Quellen: BAK Economics, BFS

Gelöst: Das Problem der Grenzgänger-Besteuerung: Das alte Grenzgängerabkommen zwischen Italien und der Schweiz stammt von 1974 und sah vor, dass Grenzgänger, die in einer weniger als 20 km von der Schweizer Grenze entfernten Gemeinde wohnen, nur in der Schweiz besteuert werden⁶⁴. Dabei erhielt Italien knapp 40 Prozent dieser Quellensteuer. Daraus entstand ein zusätzlicher Anreiz für Arbeitskräfte aus Italien, eine Tätigkeit in der Schweiz aufzunehmen, da sie neben den höheren Löhnen zusätzlich von niedrigeren Steuern profitieren konnten.

Bereits 2015 wurde von den Regierungen beider Länder ein neues Abkommen ausgehandelt und paraphiert. Allerdings erwies es sich als unmöglich, das Abkommen in dieser Form zu unterschreiben, weshalb die Regierungsvertreter 2020 erneut die Gespräche aufnahmen. Das führte zu einer für beide Seiten zufriedenstellenden Anpassung des ursprünglichen Vertragsentwurfs von 2015 und mündete am 23. Dezember 2020 in der Unterzeichnung des neuen Abkommens über die Besteuerung von Grenzgängerinnen und Grenzgänger sowie dem Änderungsprotokoll zum Doppelbesteuerungsabkommen (DBA).

Das neue Abkommen sieht vor, dass «neue Grenzgänger» (jene, die ab Inkrafttreten des Abkommens neu in den Arbeitsmarkt eintreten) vom Staat, in dem die Erwerbstätigkeit ausgeübt wird (Schweiz), anstatt der heutigen rund 40 Prozent mit 80 Prozent des Totals der Quellsteuer besteuert werden. Die neuen Grenzgänger werden auch im Wohnsitzstaat (Italien) der ordentlichen Besteuerung unterworfen

⁶⁴ Vgl. Beobachtungsstelle für den Arbeitsmarkt Bozen: Arbeitsmarkt, 2016

und der Wohnsitzstaat (Italien) beseitigt eine allfällige Doppelbesteuerung. Dennoch kommt es in Zukunft zu einer stärkeren finanziellen Belastung der «neuen Grenzgänger», da die Steuern in der Schweiz erheblich niedriger sind als in Italien.

Zudem gibt es eine Übergangsregelung für Grenzgänger, die zwischen dem 31.12.2018 und dem Inkrafttreten des neuen Abkommens in den Kantonen Wallis, Graubünden und Tessin arbeiten/gearbeitet haben. Diese Grenzgänger werden weiterhin ausschliesslich in dem Land besteuert, in dem die Erwerbstätigkeit ausgeübt wird (Schweiz). Das Abkommen sieht vor, dass die Schweiz bis zum Ende des Steuerjahres 2033 Ausgleichszahlungen in Höhe von 40 Prozent der erhobenen Quellsteuer an die italienischen Grenzgemeinden entrichtet. Ab 2034 wird die Schweiz keine Ausgleichszahlungen mehr an die italienischen Wohnsitzgemeinden bezahlen.

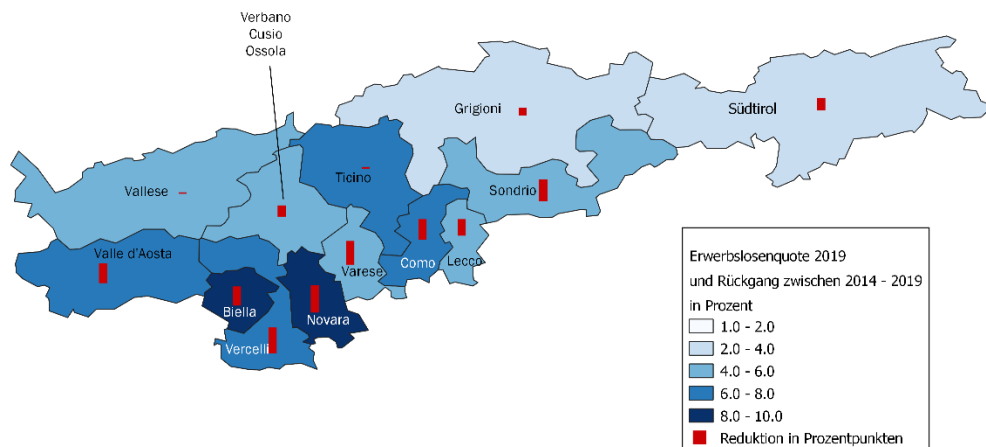
Das neue Grenzgängerabkommen muss vor Inkrafttreten (geplant für den 1. Januar 2023) nun noch von Parlamenten beider Länder ratifiziert werden.⁶⁵

3.6.6 Arbeitslosigkeit

Als erwerbslos gilt nach der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eine Person, welche aktuell nicht in einem Arbeitsverhältnis steht, jedoch aktiv nach einer Stelle sucht oder in Kürze eine neue Tätigkeit aufnehmen wird. Diese Definition wird hier für sämtliche italienische Gebiete sowie für das Tessin angewendet, da die Erwerbslosenquoten in der Schweiz nach ILO-Definition nur für Grossregionen vorhanden sind. Entsprechende Werte für das Wallis und Graubünden sind die Genferseeregion mit 7.5 Prozent beziehungsweise Ostschweiz mit 3.5 Prozent. Bei den Kantonen Wallis und Graubünden in der Graphik wurde auf die Daten des Schweizer Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) zurückgegriffen, denen eine etwas andere Definition zugrunde liegt und in der Regel zu tendenziell niedrigeren Raten führt. Die Erwerbslosenquote im Programmgebiet hat eine Spannweite von leicht über 2 Prozent in Graubünden bis hin zu über 8.1 Prozent in Biella. Auch Novara (8%) und Vercelli mit leicht unter 8 Prozent weisen vergleichsweise hohe Quoten auf. Auf italienischer Seite flacht die Quote von Westen Richtung Osten tendenziell ab mit einem Tiefstwert von 2.9 Prozent in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol. Der Kanton Tessin hat eine ähnliche hohe Arbeitslosenquote wie das angrenzende Como.

⁶⁵ Vgl. Der Bundesrat: Die Schweiz und Italien unterzeichnen ein neues Grenzgängerabkommen, 2020 ([Die Schweiz und Italien unterzeichnen ein neues Grenzgängerabkommen \(admin.ch\)](#))

Abb. 3-22 Arbeitslosenquote, 2019



Anm.: Erwerbslosenquote gemäss ILO-Definition mit Ausnahme der Kantone Graubünden und Wallis, wo die Definition nach BFS Strukturerhebung verwendet wird.

Quelle: BAK Economics, Nationale Statistikämter

Positiv ist auch die Entwicklung der Arbeitslosenrate über die Jahre 2014 – 2019. Insbesondere in den italienischen Grenzgebieten sank die Arbeitslosenquote mit einem Spitzenwert von 3.35 Prozentpunkten in der Provinz Novara. Wie die Abbildung 3-22 zeigt, ist die Arbeitslosigkeit in allen Regionen zurückgegangen, wobei die Rückgänge in den Schweizer Kantonen jeweils deutlich geringer ausfielen. Über das gesamte Programmgebiet hinweg reduzierte sich die Arbeitslosenquote im betrachteten 5-Jahres-Zeitraum um 1.9 Prozentpunkte auf 5.5 Prozent.

3.6.7 Zusammenfassung

Der Arbeitsmarkt im Programmgebiet ist gekennzeichnet durch eine durchschnittlich hohe Beschäftigungs- und Erwerbsquote, aber einem starken Ungleichgewicht. Dies wird einerseits an den sehr hohen Beschäftigungsquoten in den Kantonen Tessin und Graubünden deutlich als auch an der hohen Anzahl an Grenzgängern. Die mit Abstand meisten Grenzgänger pendeln aus den Provinzen Varese, Como und Verbano-Cusio-Ossola ins Tessin. Über die letzten 15 Jahre haben diese Pendlerbewegungen stark zugenommen. Die Arbeitskräfte mit Wohnsitz in Italien arbeiten in vielen verschiedenen Branchen vor allem der Handel, die Bauwirtschaft, die Elektroindustrie sowie die unternehmensnahen und sonstigen Dienstleistungen sind auf diese Arbeitskräfte angewiesen. Ein Viertel der Grenzgänger arbeitet in Berufen mit komplexen und hochkomplexen Tätigkeiten arbeitet. Durch die hohe Zahl der Grenzgänger im Tessin besteht dort die Gefahr von Lohndumping sowie der Substitution der einheimischen Arbeitskräfte durch die Grenzgänger vor allem im tertiären Sektor.

Die Beschäftigungsentwicklung war in der letzten Dekade insgesamt im Programmgebiet nur verhalten und ebenfalls regional sehr unterschiedlich. So hat die Beschäftigung im Tessin stark zugenommen, während sie in dieser Zeit in fast allen italienischen Provinzen (ausgenommen die Autonome Provinz Bozen – Südtirol und Novara)

zurückgegangen ist. Während es in Branchen wie der Bausektor, Finanzsektor sowie Transport und Lagerei rückläufige Beschäftigtenzahlen gab, hat die Zahl der Beschäftigten im Gastgewerbe, Chemie und Pharma, Gesundheitswesen und bei den unternehmensnahen und sonstigen Dienstleistungen zugenommen.

Die im Zuge der Finanzkrise stark angestiegene Arbeitslosigkeit in den italienischen Teilen des Programmgebietes ist in den letzten Jahren wieder spürbar zurückgegangen. Auch hatten, mit Ausnahme des Aostatal und Vercelli, alle Gebiete in dieser Zeit wieder eine positive Beschäftigtenentwicklung.

3.7 Bildung und Innovationsfähigkeit

3.7.1 Bildung, Hochschulbildung und Ausbildungsniveau

Eine wesentliche Voraussetzung für die regionale Wirtschaftskraft ist die Innovationsfähigkeit, die massgeblich vom vorhandenen Humankapital abhängig ist. Humankapital wird verstanden als die Summe der Fähigkeiten, der Kreativität und des Wissens aller Menschen, die in einer Region leben oder arbeiten und zum wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen und der Wirtschaft im Allgemeinen beitragen.

Ein Basisindikator für die Bildungsqualität ist die internationalen Schülerleistungsuntersuchungen der PISA-Studie der OECD. Sie testen das Bildungsniveau von Schüler und Schülerinnen in drei Disziplinen (Lesekompetenz, Mathematik, Naturwissenschaften). Diese Studie findet auf nationaler Ebene statt, bietet aber dennoch einen guten Überblick über die Unterschiede zwischen dem italienischen und dem Schweizer Teil des Programmgebietes. Die Ergebnisse zeigen, dass Italien in allen drei Disziplinen unter dem OECD-Durchschnitt liegt (vgl. Tab.3-7). Die Schweiz hingegen liegt in Mathematik und Naturwissenschaften über den Durchschnitt, in der Disziplin Lesekompetenz knapp darunter.

Tab. 3-7 Bildungsqualität gemäss Pisa-Studienergebnissen, 2018

Region	Lesekompetenz	Mathematik	Naturwissenschaften
Italien	476	487	468
Schweiz	484	515	495
OECD-Durchschnitt	487	489	489

Quelle: OECD, PISA 2018 Datenbank

Der Zugang zu Bildungsstätten (via Auto) ist aufgrund der alpinen Lage in einigen Teilen des Grenzgebietes erschwert. Das betrifft den Zugang zur Primar- und Sekundarstufe.⁶⁶

Der Zugang und die Qualität der Hochschulbildung kann über den BAK Universitätsindex abgebildet werden (vgl. Abb. 3-23). Der BAK Hochschulqualitätsindex basiert auf dem CWTS-Ranking der Universität Leiden und wird anhand der Anzahl der wissenschaftlichen Publikationen der Universität gemessen, die zu den 10% der meistzitierten Publikationen gehören, erhoben. Zudem wird die Erreichbarkeit der nächsten

⁶⁶ Vgl. Border Orientation Paper Italy – Switzerland, 2019

Universität und die Bevölkerungszahl der Region berücksichtigt.⁶⁷ Der Durchschnitt aller Regionen in Westeuropa und den USA beträgt 100.⁶⁸ Ein Wert von 110 bedeutet damit, dass eine Region über eine überdurchschnittliche Hochschulqualität besitzt.

Innerhalb des Grenzgebietes Italien Schweiz findet sich keine der im Leiden Ranking ausgewiesenen Top Universitäten, weshalb alle Teilgebiete unterhalb des Durchschnitts von 100 sind. Allerdings sind mehrere Top-Universitäten in der Nähe des Grenzgebietes angesiedelt. Die Nähe zur Zürcher Hochschullandschaft mit der ETH und der Universität Zürich sowie den Mailänder Universitäten, erklärt, warum das Tessin im Vergleich der Schweizer Kantone im Universitätsindex am besten aufgestellt ist. Auf der italienischen Seite sind erstklassige Universitäten rund um Mailand leicht zu erreichen. In Südtirol gibt es eine junge, dreisprachige Universität⁶⁹ sowie einen erleichterten Zugang zur Universität in Innsbruck. Zu den laut CWTS-Leiden Ranking besten Hochschulen in Mailand zählen die Universität Milano, die Politec Milano und die Universität Mailand-Bicocca. Durch die unmittelbare Nähe zu den Mailänder Hochschulen sind die Provinzen Varese, Novara und Como vergleichsweise stark im Universitätsindex. Die Politec Milano hat zudem Zweigstellen in Lecco und Como. Die Universität Milano hat mit der «Università della Montagna» (UNIMONT) eine Zweigstelle in Edolo, in der Region Lombardei. Zudem verfügt auch Turin über zwei sehr gute Universitäten (Universität Turin und Politec Turin).

Zusätzlich befinden sich einige wichtige Hochschulen im Programmgebiet auch wenn diese nicht im CWTS Universitätsranking berücksichtigt sind.

Auf der Schweizer Seite gibt es seit 1996 die Università della Svizzera italiana (USI) und seit 1997 die Fachhochschule Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) im Kanton Tessin sowie die Fachhochschulen in Graubünden und im Wallis. Zudem gibt es einige Forschungseinrichtungen in Zusammenarbeit mit den erstklassigen ETHs der Schweiz. Der Kanton Wallis und die ETH Lausanne haben seit 2013 gemeinsam den Standort der EPFL Valais Wallis in Sitten aufgebaut, welcher 16 Lehrstühle der ETH Lausanne, die Ingenieurwissenschaften der HES-SO Valais Wallis sowie die Stiftung The Ark zusammenfasst. Die Forschungsschwerpunkte umfassen die Bereiche Energie, grüne Chemie und Hydrologie sowie Gesundheit. Diese Tätigkeitsbereiche passen ausgezeichnet in die Logik der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons und der Entwicklung des Gesundheitswesens.⁷⁰

Der Kanton Graubünden und die Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL gründen ein neues Forschungszentrum, das ab Januar 2021 zu den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Fragen des Klimawandels, Extremereignissen und Naturgefahren im Gebirgsraum forschen wird. Die ETH Zürich beteiligt sich mit zwei Professuren.⁷¹

Auf der italienischen Seite gibt es die Freie Universität Bozen, die Universität Ostpiemonte (Università del Piemonte Orientale), die private Universität LIUC (LIUC Università

⁶⁷ Das CWTS Leiden Ranking beruht ausschliesslich auf Zahlen der «Web of Science» Datenbank von Thomson Reuters. Anhand der Anzahl der dort indexierten Publikationen wurden insgesamt 963 Universitäten weltweit analysiert und bewertet.

⁶⁸ Da der Durchschnitt auch die Top-Universitäten in den USA beinhaltet, deutet ein Wert von 100 bereits auf eine sehr hohe Universitätsqualität hin.

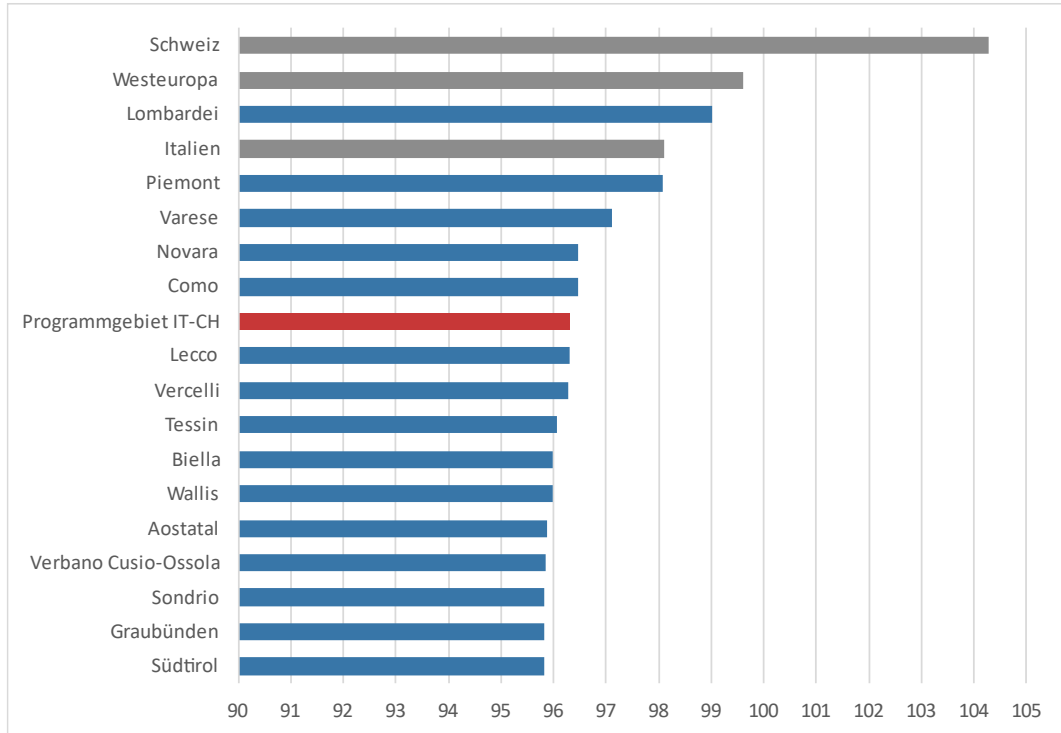
⁶⁹ Sie ist aber nicht im CWTS Leiden Ranking berücksichtigt.

⁷⁰ <https://www.vs.ch/de/web/she/hautes-ecoles-universitaires>

⁷¹ <https://ethz.ch/de/news-und-veranstaltungen/eth-news/news/2020/06/spitzenforschung-in-davos.html>

Cattaneo), sowie kleine Hochschulen wie die Universität Insubrien und die Università della Valle d'Aosta.

Abb. 3-23 BAK-Universitätsindex, 2019



Anm.: 100 entspricht dem Durchschnitt Europa/USA 2010-2014.

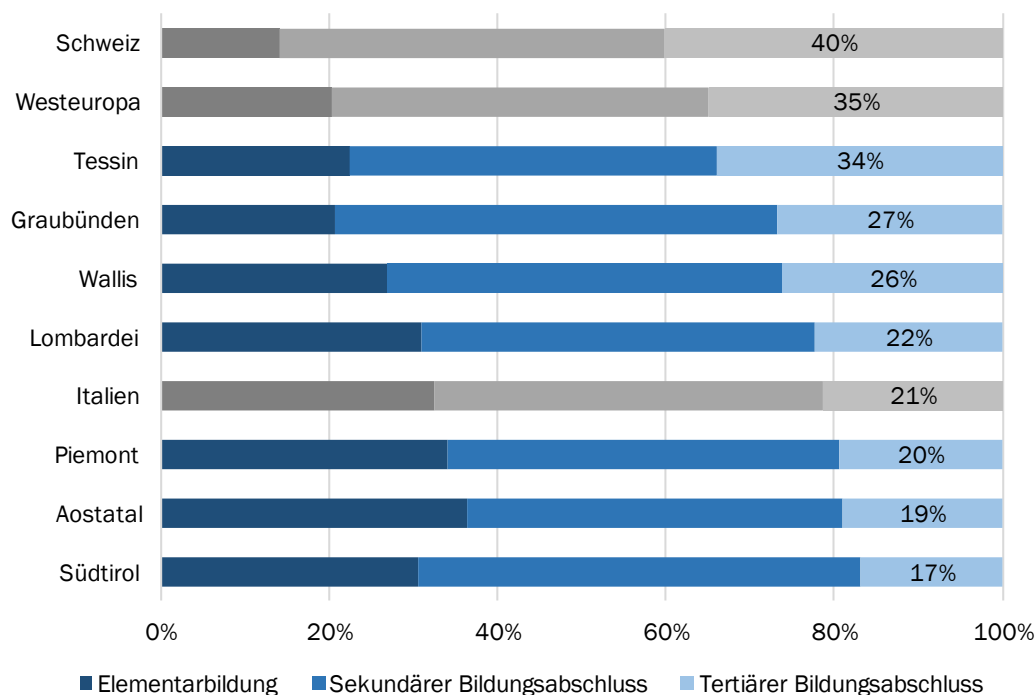
Quelle: BAK Economics, CWTS Leiden

Die im Programmgebiet angesiedelten Hochschulen bieten eine gute Grundlage für die Ausbildung von Hochqualifizierten sowie für Kooperationen zwischen Firmen und Hochschulen vor Ort, um das Potential zukünftiger Entwicklungen in relevanten Sektoren für Innovationsstrategien zu nutzen. Bereiche für Innovation in der Programmregion sind dabei beispielsweise der Tourismus, Kultur- und Kreativszene, erneuerbare Energien, Landwirtschaft, Lebensmittelproduktion, sowie ICT und Digitalisierung von Dienstleistungen⁷². Die unmittelbare Nähe zu den italienischen Top-Universitäten ermöglicht zudem den Zugang zu erstklassiger Forschung und Ausbildung und kann zur Stärkung der Innovationskraft der Programmregion genützt werden.

Abb. 3-24 zeigt die Anteile des Arbeitskräftepotenzials mit primärem, sekundärem und tertiärem Bildungsabschluss. Das Arbeitskräftepotenzial ist im Programmgebiet im Vergleich zum werteuropäischen Durchschnitt unterdurchschnittlich gut ausgebildet (vgl. Abb. 3-24).

⁷² Vgl. Border Orientation Paper Italy – Switzerland, 2019

Abb. 3-24 Erwerbsbevölkerung nach Bildungsabschluss, 2017



Anm.: Anteil der Erwerbsbevölkerung nach Bildungsabschluss, rangiert nach Anteil tertiär Ausgebildeter.
 Quelle: BAK Economics, OECD

Zwar verfügen die Kantone über einen höheren Anteil an tertiär Ausgebildeten als die italienischen Gebiete, aber sie liegen unter dem Schweizer und westeuropäischen Durchschnitt. Der Anteil der tertiär Ausgebildeten liegt im Piemont, im Aostatal und auch in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol unterhalb des italienischen Durchschnitts. In der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol verfügen hingegen verhältnismässig viele Arbeitskräfte über einen sekundären Bildungsabschluss, was mitunter am in Italien einzigartigen dualen Bildungssystem liegt.

In allen Teilgebieten ist der Anteil der Erwerbsbevölkerung mit tertiärem Bildungsabschluss zwischen 2014-2017 gestiegen, was zeigt, dass der Zugang zu Bildung verbessert wurde. Dieser Trend ist auch in Italien und der Schweiz auf nationaler Ebene zu erkennen, sowie in Westeuropa. Alle Teile des Programmgebietes ausser der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol zeigen dabei einen stärkeren Anstieg tertiär Ausgebildeter als der Schnitt der Schweiz (1.8%), Italiens (1.3%) und Westeuropas (0.7%). Überdurchschnittlich stark gestiegen ist der Anteil tertiär Ausgebildeter in den Schweizer Kantonen (alle um die 10%) und im Aostatal (6.1%).⁷³

3.7.2 Ausgaben für Forschung & Entwicklung sowie Patentanmeldungen

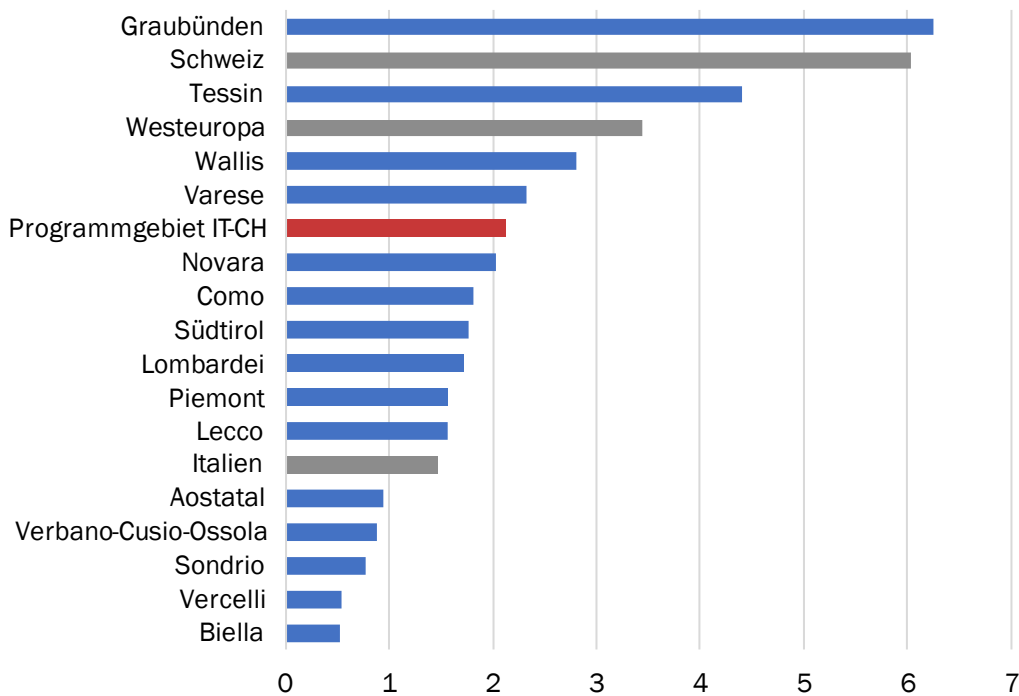
Neben der Verfügbarkeit gut ausgebildeter Fachkräfte ist es für die Innovationsfähigkeit eines Gebietes auch wichtig, wieviel in Innovation investiert wird. Die Forschungs- und Entwicklungsausgaben von Unternehmen (in Prozent des BIP) zeigen, wie forschungsintensiv die in der Region angesiedelten Unternehmen sind.⁷⁴ In allen

⁷³ Alle Daten für das Jahr 2017, BFS/BAK Economics/OECD.

⁷⁴ Daten stammen von OECD und BFS.

Teilgebieten des Programmgebietes liegen die F&E-Ausgaben 2017 unter 2 Prozent des BIPs. Besonders niedrig (kleiner als 0.5%) sind sie im Aostatal, in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol und im Tessin. Grösser als ein Prozent sind sie in der Region Lombardei (1.0%) und den Schweizer Grossregionen Ostschweiz (1.2%), Genfersee-region (1.5%) und der Region Piemont (1.7%). Diese Regionen weisen auch einen höheren Prozentsatz auf als der nationale italienischen Schnitt (0.9%), jedoch einen geringeren als die Gesamtschweiz (2.3%). Im Vergleich zu dem OECD-Durchschnitt (1.7%) liegen alle Gebiete ausser der Region Piemont darunter.

Abb. 3-25 Patentintensität, 2015-2017



Anm.: Patentanmeldungen pro 1'000 Industrieeschäftigte, Durchschnitt 2015-2017.

Quelle: BAK Economics, OECD Regpat March 2020

Patentanmeldungen können als ein Indikator des Outputs von Innovation interpretiert werden. Die Patentintensität gibt die Anzahl der Patentanmeldungen geteilt durch die Anzahl der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe an. Die Patentintensität misst die jüngsten Patentaktivitäten, aber sie berücksichtigt nicht den früheren Bestand an Patenten in einer Region. Insgesamt sind 2017 im Programmgebiet 788 Patente angemeldet wurden. Das entspricht 178 Patentanmeldungen pro Mio. Einwohner und ist leicht unter dem Durchschnitt Westeuropas (195 Patentanmeldungen pro Mio. Einwohner). Dabei liegt die Patentintensität des Programmgebietes mit rund zwei Patenten pro 1'000 Industrieeschäftigten über dem nationalen italienischen Niveau, aber unter dem Schweizer und dem westeuropäischen Niveau. Die Patentintensität ist in den Schweizer Grenzgebieten teilweise deutlich höher als in den italienischen Gebieten. In Graubünden, dem Tessin und Wallis wurden mehr als 2.5 Patente pro 1'000 Industrieeschäftigte angemeldet, in allen italienischen Gebieten sind die Patentanmeldung unter diesem Wert, in der Autonomen Region Aostatal und

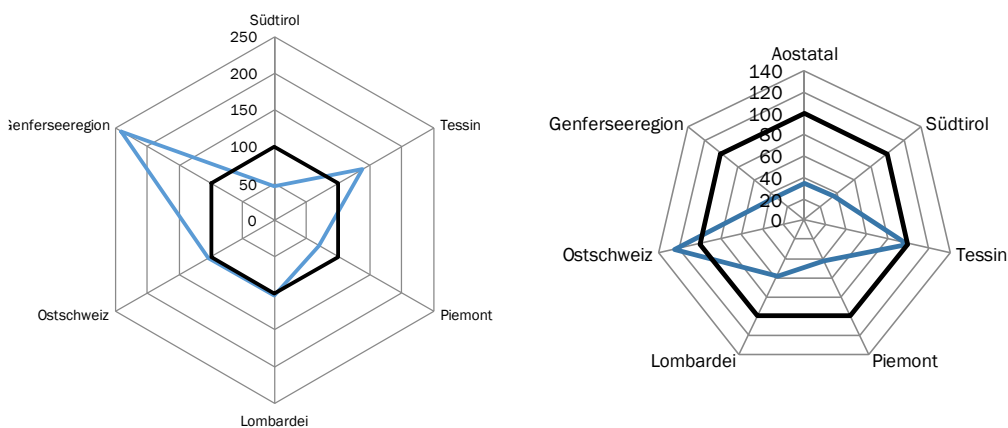
in den Provinzen Verbano-Cusio-Ossola, Sondrio, Vercelli und Biella wurden weniger als ein Patent pro 1'000 Industriebeschäftigten angemeldet.

Zwischen 2010-2017 ist die Patentintensität in den Provinzen Verbano-Cusio-Ossola (5.7% p.a.), Varese (5.3%), dem Tessin (4.4%), Lecco (3.2%) und dem Kanton Graubünden (1.0%) gewachsen. Damit liegt das Wachstum der Patentintensität dieser Gebiete über den westeuropäischen Schnitt (0.5% p.a.). In allen anderen Gebieten des Programmgebietes hat die Patentintensität abgenommen.

3.7.3 Kooperation in der Forschung

Ein wichtiger Aspekt der regionalen Innovationsfähigkeit ist der Technologie- und Wissenstransfer zwischen universitärer Forschung und Privatunternehmen. Dazu wird der Indikator «öffentlich-private Co-Publikationen» verwendet, welcher die gemeinsamen Forschungspublikationen misst. Die so entstandene Anzahl Publikationen wurden anschliessend durch die Bevölkerung geteilt und indexiert. Die Daten sind für italienische Regionen sowie für Schweizer Grossregionen vorhanden. Die einzelnen Werte entsprechen jeweils der relativen Abweichung zum EU-Durchschnitt, welcher auf 100 normiert ist. Anzumerken ist, dass die Grossregionen «Genferseeregion» für das Wallis und «Ostschweiz», die den Kanton Graubünden beinhaltet, nicht repräsentativ sind für die beiden Bergkantone. So liegen die drei Schweizer Grossregionen allesamt über dem europäischen Mittelwert, während dies bei den drei gezeigten italienischen Gebieten nur für die Lombardei knapp der Fall ist. Die Autonome Provinz Bozen – Südtirol schneidet mit einem relativen Score von 46 zum EU-Wert am schwächsten ab.

Abb. 3-26 Index über öffentlich-private Co-Publikationen (links) und Index über die Zusammenarbeit innovativer KMU (rechts)



Anm.: Relativ zum EU-Durchschnitt, EU = 100. Grafik links: Angaben zum Aostatal n.a

Quelle: BAK Economics, Regional Innovation Scoreboard 2019

Als weiteren Anhaltspunkt für die Forschungsk Kooperation wurde der ebenfalls vom Regional Innovation Scoreboard (RIS) zu Verfügung gestellten Indikator «Zusammenarbeit innovativer KMU» für die Grenzregion ausgewertet. Dabei wird der Anteil an kleinen und mittleren Unternehmen gemessen, welche Vereinbarungen zu innovativer Zusammenarbeit mit anderen Firmen oder sonstigen Institutionen getroffen ha-

ben. Die Werte sind ebenfalls relativ zum EU-Mittelwert von 100 zugeordnet. Bei dieser Messgrösse schneidet die Regionen des Programmgebiets eher unterdurchschnittlich ab. Die Autonome Provinz Bozen – Südtirol, das Aostatal und die Genferseeregion sind allesamt fast zwei Drittel unter dem EU-Score. Die Lombardei ist etwas über der Hälfte dieses Werts. Das Tessin liegt ziemlich genau im Durchschnitt und nur die Grossregion Ostschweiz bietet ein überdurchschnittlich gutes Umfeld für die innovative Kollaboration mit Beteiligung eines KMU.

3.7.4 Zusammenfassung

Insgesamt deutet die Untersuchung der Bildung und Innovationsfähigkeit im Programmgebiet darauf hin, dass Aufholbedarf besteht. Zu einem gibt es klares Gefälle in Bezug auf allgemeine Bildung und auch dem Ausbildungsniveau des Arbeitskräftepotenzials zwischen den schweizerischen und den italienischen Teilgebieten. Auch die Innovationsfähigkeit gemessen anhand der Patentanmeldungen ist in schweizerischen Kantonen höher als in den italienischen Provinzen. Insgesamt befindet sich das Programmgebiet unter dem westeuropäischen Niveau. Allerdings liegen einige Provinzen bei der Patentintensität über dem italienischen Durchschnitt. Auch die Ausgaben der Unternehmen für Forschung und Entwicklung sind in den meisten Gebieten unterdurchschnittlich. In Bezug auf den Zugang zu erstklassigen Hochschulen steht das Programmgebiet allerdings ganz gut dar. Es hat zum einen erstklassige Universitäten im weiteren Umfeld und verfügt zudem über eine beachtliche Anzahl an regionalen Fachhochschulen, Universitäten und Forschungseinrichtungen.

3.8 Attraktivität des Programmgebietes für Unternehmen und Arbeitskräfte

Damit eine Region ihr Wirtschaftspotenzial langfristig sichern und ausbauen kann, ist es notwendig für innovative Unternehmen und für Arbeitskräfte attraktiv zu sein.

Ein wichtiger Standortfaktor sowohl für Unternehmen als auch für Arbeitskräfte ist die Besteuerung. Während die Schweizer Kantone über umfassende regionale Kompetenzen bei der Festlegung der Besteuerung verfügen, trifft dies auf die italienischen Provinzen (und auch Regionen) nur bedingt zu.

Der BAK Taxation Index misst die effektive **Steuerbelastung** für Unternehmen und alleinstehende hoch qualifizierte Arbeitskräfte mit einem Nettoeinkommen von 100'000 Euro.⁷⁵ Mit einem effektiven Durchschnittssteuersatz für Unternehmen von 23 Prozent besteuern die italienischen Regionen die Unternehmen ähnlich wie österreichische Regionen (22.5%) und etwas niedriger als deutsche Regionen (um 28%). Die Schweizer Kantone weisen deutlich niedrigere effektive Unternehmenssteuersätze mit z.B. 13.2 Prozent im Kanton Graubünden auf. Die effektive Steuerbelastung für hochqualifizierte alleinstehende Arbeitnehmer liegt in Italien bei 52 Prozent. Damit herrscht in diesem Bereich ein erhebliches Attraktivitätsgefälle zwischen den Schweizer Kantonen und den italienischen Regionen. Die Steuerlast für Hochqualifizierte liegt zum Beispiel in Graubünden liegt bei 29.7 Prozent.

⁷⁵ Daten beziehen sich auf das Jahr 2019. Für die Berechnung der Steuerbelastung für Hochqualifizierte fliessen hauptsächlich die Einkommenssteuertarife ein. Die Unternehmenssteuerbelastung basiert auf den Ertrags-, Kapital- und Grundsteuersätzen.

Um Menschen und Fachkräfte in der Region halten und anziehen zu können, ist die **Lebensqualität** entscheidend. Die Lebensqualität, die eine Region bietet, umfasst verschiedene Aspekte wie z.B. Wirtschaftskraft, attraktiver Arbeitsmarkt, gute Bildungsbildungsmöglichkeiten sowie eine erstklassige Verkehrsinfrastruktur oder Freizeitmöglichkeiten.

Ein gutes **Gesundheitssystem** ist ein wichtiger Faktor. Aus der Branchenanalyse wurde bereits deutlich, dass in der Zahl der Beschäftigten im Programmgebiet erhebliche Unterschiede bestehen. Der Anteil der Beschäftigten im Gesundheits- und Sozialwesen liegt in allen italienischen Provinzen unterhalb des westeuropäischen Durchschnitts, während der Anteil in den beteiligten Kantonen überdurchschnittlich ist. Zudem ist er in der letzten Dekade in einigen Provinzen zurückgegangen. Gemäss einer Umfrage im Rahmen des IMD World Talent Report 2019, die die Gesundheitssysteme auf einer Skala von 0 bis 10 bewertet, erzielt die Schweiz mit 8.9 von 10 möglichen Punkten ein sehr gutes Ergebnis, während Italien nur einen deutlich niedrigeren Wert von 6.8 erreicht. Dies deutet auch auf deutliche Unterschiede in der Qualität der Gesundheitsversorgungen zwischen den beiden Ländern hin. Die Lebenserwartung war allerdings 2019 in der Schweiz und in Italien gleich hoch mit 83.6 (Schweiz) und 83.2 (Italien).

Ein **attraktives Natur-, Freizeit- und Kulturmilieu** ist ebenfalls wichtig, um Menschen in der Region zu halten und Fachkräfte anzuziehen. Die Programmregion als Tourismusregion mit einer herausragenden Natur- und Kulturlandschaft, aber auch mit bedeutenden Welterben im Kulturbereich oder dem internationalen Filmfestival in Locarno, dem Südtirol Jazzfestival⁷⁶ und dem Cervino CineMountain Festival⁷⁷ im Aostatal hat hier Alleinstellungsmerkmale. Allerdings gibt es bisher keine gemeinsame Darstellung dieser Leuchttürme.

In der obigen Analyse ist bereits auf die Themen Wirtschaftskraft, Arbeitsmarkt, Bildung und Verkehrsinfrastruktur eingegangen worden. Aufgrund der Ungleichgewichte im Programmgebiet ist der Abbau von Hemmnissen und die Integration des Gebietes ein entscheidender Faktor für die Lebensqualität in der Region. Auf diesem Weg kann eine „**kritische Masse**“ an beruflichen Möglichkeiten sowie öffentlichen und privaten Dienstleistungen erzeugt und damit die Lebensqualität erhöht werden.

3.9 Betroffenheit des Programmgebietes durch die COVID-19 Pandemie

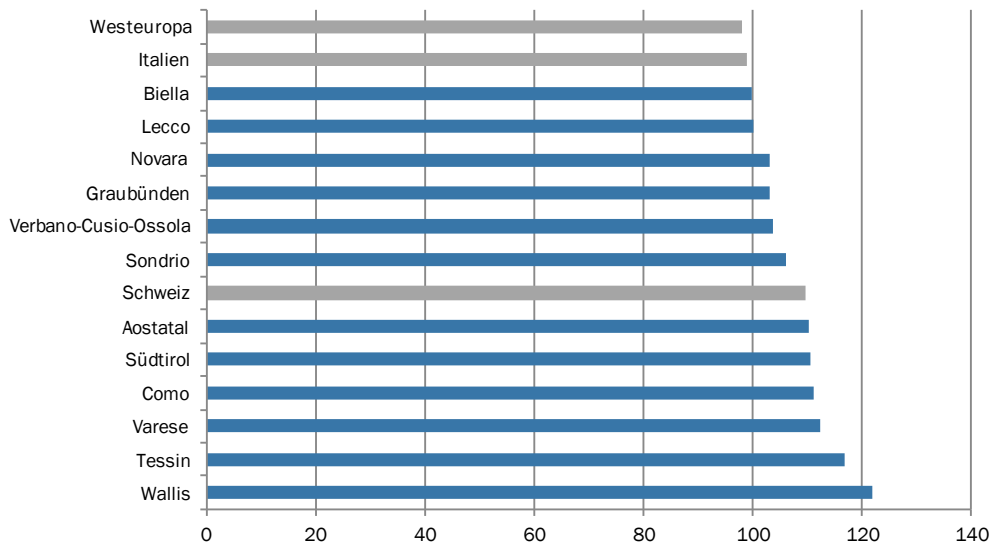
Die aktuelle Krise, ausgelöst durch die COVID-19 Pandemie und die damit verbundenen staatlichen Massnahmen zur deren Bekämpfung, wirken sich in den einzelnen Gebieten unterschiedlich stark aus. Die Betroffenheit eines Gebietes hängt stark von der Zahl der Neuinfektionen an COVID-19 pro 100'000 Einwohner ab. Neben einer Belastung der Gesundheitsinfrastruktur, führt eine höhere COVID-19 Inzidenz - aus wirtschaftlicher Perspektive - zum einen zu stärkeren Lock-down-Massnahmen und zum anderen zu einem erhöhten Ausfall von Arbeitskräften durch Erkrankungen.

⁷⁶ <https://www.suedtiroljazzfestival.com/>

⁷⁷ <https://www.lovevda.it/de/datenbank/2/kino-und-theater/valtournenche/cervino-cinemountain-festival/43921>

Die Abb. 3-27 zeigt den Index der Überinzidenz an COVID-19 Neuinfektionen⁷⁸ im Programmgebiet. Ein Wert über 100 bedeutet, dass eine Region eine über dem westeuropäischen Durchschnitt liegende Anzahl an COVID Neuinfektionen pro 100'000 Einwohner im Zeitraum April 2020 bis Januar 2021 hatte. Der Index der COVID-19-Überinzidenz zeigt, dass die italienischen Gebiete des Programmgebiets überdurchschnittlich stark betroffen waren gegenüber ihrem nationalen Durchschnittswert und demjenigen von Westeuropa. Insbesondere die Autonome Region Aostatal, die Autonome Provinz Bozen – Südtirol sowie die an den Kanton Tessin angrenzenden Provinzen Como und Varese zählten zu den exponierten Gebieten. Noch höhere Inzidenzraten sind auf Schweizer Seite vorhanden. Während Graubünden noch unter dem schweizerischen Mittel liegt, weist der Kanton Wallis, gefolgt vom Kanton Tessin die höchsten Überinzidenz-Werte im betrachteten Zeitraum auf.

Abb. 3-27 Index der Überinzidenz an COVID-19 Neuinfektionen



Anm.: Index der positiv getesteten COVID-19 Fälle pro 100'000 Einwohner, 01. April 2020 bis 17. Januar 2021

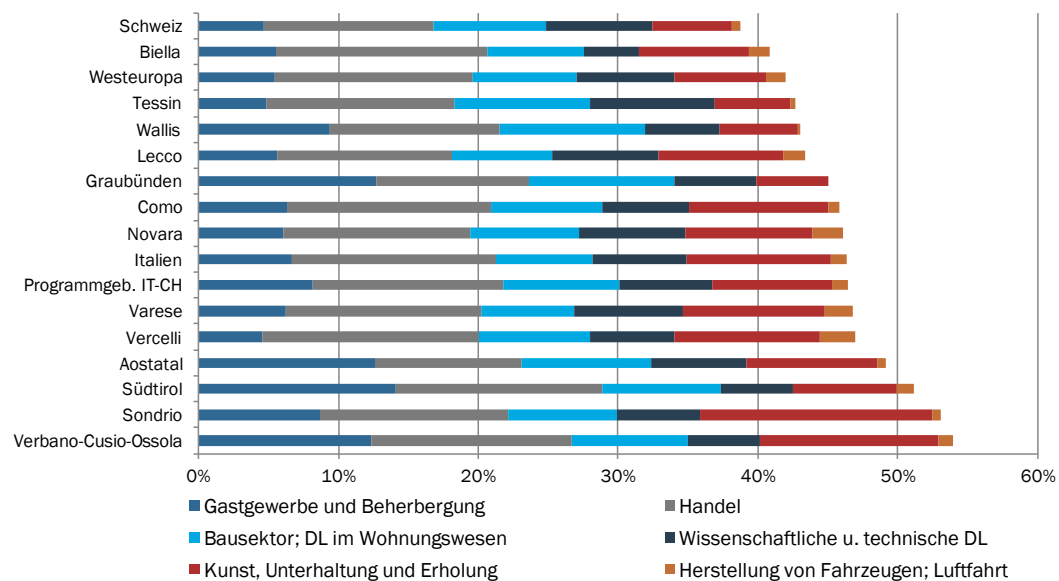
Quelle: BAK Economics, European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), Schweizer Bundesamt für Gesundheit

⁷⁸ Die Daten beziehen sich auf COVID-19-Infektionsraten vom Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC), vom Schweizer Bundesamt für Gesundheit (BAG) und von der Regierung des Vereinigten Königreichs. Die Zahlen wurden als 14-Tages Melderaten neuer positiver Fälle pro 100 000 Einwohner (Inzidenz) angegeben. Um die unterschiedliche Menge an Testkapazitäten während der ersten Spitze im Frühjahr 2020 und der zweiten Welle, die im Oktober beginnt, zu berücksichtigen, wurden die wöchentlichen Zahlen der COVID-19-Fälle um den jeweiligen europäischen Mittelwert bereinigt. Zunächst wurde für jede Woche von April 2020 bis Januar 2021 ein Durchschnittswert über die betrachteten Regionen berechnet. Dann wird dieser Durchschnitt von der aktuellen Rate jeder Region abgezogen. Eine Zahl über 0 steht also für eine relativ hohe Belastung durch das Coronavirus, während ein Wert unter 0 bedeutet, dass die jeweilige Region in dieser bestimmten Woche weniger betroffen ist (Exzess). Schliesslich wird der Mittelwert über den gesamten Zeitraum für alle relevanten Regionen gebildet. Damit wird eine Überrepräsentation der zweiten Welle mit höheren Fallzahlen aufgrund der verstärkten Tests im Vergleich zum April 2020 vermieden. Anschliessend wurden diese Scores indexiert. Der Durchschnitt aller TL2-Regionen in den verfügbaren europäischen Ländern wird auf 100 gesetzt. Die entsprechende Standardabweichung der Variable wird auf 10 gesetzt. Regionen mit einer höheren Anzahl von positiven Fällen erhalten höhere Indexwerte. Ein Wert von 120 liegt zum Beispiel zwei Standardabweichungen über dem europäischen Durchschnitt. Die verfügbaren 20 europäischen Länder sind die folgenden: Österreich, Belgien, die Schweiz, die Tschechische Republik, Deutschland, Dänemark, Spanien, Finnland, Frankreich, Ungarn, Italien, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Polen, Schweden, Slowenien, die Slowakische Republik und das Vereinigte Königreich.

Neben den Infektionszahlen ist für die wirtschaftliche Betroffenheit in den Regionen vor allem auch die Strenge und Länge des Lockdowns massgeblich. Information dazu liefert der Stringency Index, welcher von der Universität Oxford bereitgestellt wird.⁷⁹ Der Index umfasst eine Reihe von Massnahmen von Regierungen, die eine unkontrollierte Ausbreitung des Coronavirus verhindern sollen. Der Stringency Index misst die Stärke der Eindämmungsmassnahmen anhand von Schliessung von Schulen und Arbeitsplätzen, Absage von öffentlichen Veranstaltungen, Schliessung von öffentlichen Verkehrsmitteln, Quarantänepflicht, Einschränkung der Mobilität und internationale Reisekontrollen. Der Stringency Index reicht von 0, was keine Eindämmungspolitik darstellt, bis 100, was ein Maximum an möglichen Massnahmen bedeuten würde. Die Daten sind auf jeweils auf nationaler Ebene vorhanden und beziehen sich auf das gesamte Jahr 2020 seit Ausbruch der Pandemie.

Aufgrund der rigorosen und vor allem auch langanhaltenden Massnahmen in Italien, ist dort der Indexwert mit 58 Punkten als Jahresdurchschnitt am höchsten und liegt über dem westeuropäischen Durchschnitt von 53 Punkten. Deutlich weniger stark ausgeprägt waren die Eindämmungsmassnahmen in der Schweiz (Indexwert 42). Ein Vergleich mit anderen europäischen Ländern zeigt ebenfalls, dass Italien damit eines der europäischen Länder mit dem längsten und schärfsten Eindämmungsmassnahmen ist. So liegen entsprechende Indexwerte in Spanien bei 56, in Frankreich bei 55, in Deutschland bei 52 und in Österreich bei 47 Punkten.

Abb. 3-28 Anteil bedrohter Arbeitsplätze durch COVID-19 Massnahmen



Anm.: In Prozent der Gesamtbeschäftigung, 2019
 Quelle: BAK Economics, OECD, nationale Statistikämter, OEF

Die Auswirkungen der Eindämmungsmassnahmen des Virus haben durch Unterbrechungen des Reiseverkehrs, Schliessung von Produktionsanlagen, Gaststätten und Hotels sowie Büros Arbeitsplätze gefährdet. Arbeitsplätze, die aufgrund der jüngsten Pandemie gefährdet sind, werden von der OECD (2020) als solche definiert, die mit

⁷⁹ <https://ourworldindata.org/grapher/covid-stringency-index>

Reisen und solchen Arbeiten, die einen direkten Kontakt zwischen Verbrauchern und Dienstleistern erfordern, verbunden sind.⁸⁰ Die OECD (2020) stuft Arbeitsplätze der folgenden Sektoren als besonders betroffen ein:

- Beherbergungs- und Verpflegungsdienstleistungen
- Gross- und Einzelhandel
- Bau- und Immobiliendienstleistungen
- Kunst, Unterhaltung und sonstige Dienstleistungen
- Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen
- Herstellung von Transportmitteln und Lufttransportdienstleistungen

Im westeuropäischen Durchschnitt arbeiten etwa 42 Prozent in diesen Branchen. Im Programmgebiet liegt dieser Anteil etwas höher, da mehr Menschen in diesen Branchen arbeiten aufgrund der Spezialisierung in den meisten Teilgebieten auf Tourismus und damit einhergehend vielen Arbeitsplätzen in Beherbergung und Gaststätten sowie in Kunst, Unterhaltung und sonstigen Dienstleistungen. Ausserdem ist in einigen Gebieten die Bauwirtschaft sehr wichtig und auch der Handel. In der Folge sind fast alle Gebiete überdurchschnittlich stark betroffen. Am stärksten betroffen sind die Autonome Provinz Bozen – Südtirol, Sondrio und Verbano-Cusio-Ossola mit einem Anteil von über 50 Prozent an gefährdeten Arbeitsplätzen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Programmgebiet Italien-Schweiz ein von der COVID-19 Pandemie stark betroffenes Gebiet ist – sowohl aufgrund der hohen COVID-19 Inzidenz als auch aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur mit Schwerpunkt Tourismus. Hinzu kommt das im Programmgebiet ein hoher Anteil der Beschäftigten in Kleinstunternehmen arbeitet. Kleinstunternehmen verfügen im Allgemeinen über eine geringere Resilienz gegenüber Krisen, da sie meist weniger innovativ als grössere Unternehmen sind und über geringere finanzielle Ressourcen verfügen. Ausserdem ist in Teilen des Programmgebietes der Ausbau an digitaler Infrastruktur unterdurchschnittlich und auch IT-Kompetenzen (Anteil der Beschäftigten im ICT Sektor) sind eher unterdurchschnittlich vertreten (vgl. Abb. 3-4).

Der durch die Pandemie ausgelöste Digitalisierungsschub (e-learning, Homeoffice) sollte genutzt werden, für einen Ausbau von Angeboten von digitalen Dienstleistungen (im Tourismus, aber auch e-Governance oder Telemedizin). Allerdings sind dafür auch weitere Investitionen notwendig, um die digitalen Angebote in Zukunft effizient nutzen zu können. Zudem könnte die Pandemie die Nachfrage nach nachhaltigen Angeboten von Natur- und Heimattourismus führen, die von der Region genutzt werden könnten.

⁸⁰ OECD (2020), Job Creation and Local Economic Development 2020: Rebuilding Better, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b02b2f39-en>.

4 SWOT-Analyse

4.1 Zusammenfassung

Stärken	Schwächen
Starker Tourismuscluster	Randlage innerhalb der Länder, mehrere Sprachen
Vielfältiger und erstklassiger Natur- und Kulturraum	Rechtliche und administrative Hindernisse durch unterschiedliche Gesetzgebung und Kompetenzen in den verschiedenen Politikfeldern
Wohlhabende Region mit hoher Lebensqualität	Fehlende gemeinsame Institution für grenzüberschreitende Kooperation des gesamten Programmgebietes
Diversifizierte Wirtschaftsstruktur	Schwache Wirtschaftsdynamik und starke ökonomische Divergenz innerhalb des Programmgebietes
Spezialisierung in Branchen mit Wachstumspotential wie z.B. Pharmazeutische Industrie	Diskrepanzen in der Versorgung mit öffentlichen Gütern (Bildung, Gesundheitsversorgung)
Wettbewerbsfähige Region	Alpen als natürliche, starke Mobilitätsbarriere
Wichtiger Verkehrsknotenpunkt zwischen Nord- und Südeuropa	Verkehrsengpässe an manchen Grenzübergängen und teilweiser Aufholbedarf in Digitalisierung
Gute globale Erreichbarkeit	Mangelndes einheitliches Denken und Auftreten gegen aussen (auch nicht als Tourismusregion), eher Konkurrenzverhältnis innerhalb der Programmgebietes
Zunehmend gut ausgebautes Eisenbahnnetz durch das Projekt NEAT (Neue Eisenbahn-Alpentransversale)	Überdurchschnittlich hoher Anteil an Kleinunternehmen
Unmittelbare Nähe der Metropole Mailand mit erstklassigen Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie hochwertigen Dienstleistungen	Abnehmendes Arbeitskräftepotenzial und alternde Bevölkerung sowie unterdurchschnittliche Innovationsfähigkeit insgesamt
Pragmatische Zusammenarbeit auf lokaler Ebene	Keine Metropole innerhalb des Gebietes mit international ausstrahlenden Zentrumsfunktionen
Verbreitete Mehrsprachigkeit	Brain drain hochspezialisierter Arbeitskräfte zugunsten der Metropolen auf Kosten der regionalen, lokalen Entwicklung

Chancen	Risiken
<p>Alterung der Gesellschaft bedeutet Wachstumspotenzial für folgende Wirtschaftsbereiche des Programmgebietes: Gesundheitsdienstleistungen, persönliche Dienstleistungen, pharmazeutische Industrie, Banken und Versicherungen, Tourismus («Silver Economy»)</p>	<p>Politische Instrumentalisierung ökonomischer Disparitäten</p> <p>Zunehmende Fragmentierung des Programmgebietes durch mangelnde Governance</p>
<p>Alpiner Raum mit potenzieller Schlüsselfunktion bei Energietransformation</p>	<p>Abwärtsspirale von Gebieten mit Wachstumsschwäche und Bevölkerungsrückgang</p>
<p>Synergien zwischen Bausektor und Energieinnovationen</p>	<p>Herausforderung durch Klimawandel, Bedrohung einzigartiger Naturräume speziell im sensiblen Alpenraum</p>
<p>Digitalisierung als Chance für Alpenregionen und damit verbunden eine Anziehung von gut qualifizierten Arbeitskräften durch eine erhöhte Attraktivität («Brain gain»)</p>	<p>Mittel- bis langfristige Folgen der COVID-19 Pandemie können zu forciertem Strukturwandel im Tourismus und bei kleineren Unternehmen führen</p>
<p>Steigende Nachfrage nach nachhaltigen, regionalen und naturnahen Produkten</p>	
<p>Nutzung der Heterogenität als «Labor für Innovationen»</p>	
<p>Nutzung von Standortvorteilen mit gezielter Arbeitsteilung</p>	
<p>Pragmatische Zusammenarbeit zur Bildung einer «kritischen Masse» und Erhöhung der «Sichtbarkeit»</p>	

4.2 SWOT im Detail

4.2.1 Stärken

Das Programmgebiet ist eine **bedeutende und erfolgreiche Tourismusregion** mit einem **erstklassigen und vielfältigen Natur- und Kulturraum von Weltrang**. Sie ist **wohlhabend** und bietet eine hohe Lebensqualität.

Zudem punktet das Programmgebiet mit einer breiten und **diversifizierten Branchenstruktur** mit zahlreichen **industriellen Kernen**, die eine gute Ausgangslage für künftiges Wachstum bieten. Zudem **wachsen wissensintensive und hochtechnologische Branchen** wie z.B. Unternehmensnahe Dienstleistungen und die Pharmazeutische Industrie, die auch weiterhin **Wachstumspotenziale** versprechen. Das Tessin ist mit einer Spezialisierung in Branchen mit hochtechnologischer Herstellung im Gebiet führend. Auch andere Teilgebiete haben sich wirtschaftlich in den letzten Jahren gut entwickelt. Insgesamt sind **Erwerbsmöglichkeiten gut** und auch in den italienischen Teilgebieten hat sich der Arbeitsmarkt in den letzten Jahren etwas erholt.

Die Programmregion liegt an einen wichtigen **Verkehrsknotenpunkt** für den Nord-Süd-Verkehr. Sie ist **global und kontinental gut erreichbar**. Im grenzüberschreitenden Verkehr wurden erhebliche Fortschritte vor allem im Schienenverkehr erreicht.

Die unmittelbare **Nähe zur Metropole Mailand** verschafft grossen Teilen der Programmregion den Zugang zu einem internationalen Wirtschafts- und Forschungszentrum. Zudem liefert die **polyzentrische Struktur des Programmgebietes** mit zahlreichen mittleren Zentren und entsprechenden **Bildungseinrichtungen** eine sehr gute Basis für Bildung und Forschung sowie auch Forschungskooperationen sowohl **vor Ort** wie auch mit Zentren ausserhalb des Programmgebietes.

Es gibt im Programmgebiet eine langjährige Zusammenarbeit, die vor allem auf lokaler Ebene gut zu funktionieren scheint und dort **pragmatisch gemeinsame Lösungen von Problemen** gefunden werden.

Zwar wird im Programmgebiet die Vielfalt der Sprachen als Barriere empfunden, aber die **verbreitete Mehrsprachigkeit** in Teilen des Gebietes ist ein Vorteil, da Mehrsprachigkeit Beschäftigungsfähigkeit, Mobilität und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit erhöht.

4.2.2 Schwächen

Eine Grenzregionen inhärente Schwäche ist deren **Randlage** und Ferne von den jeweiligen politischen Zentrum. Zudem erschweren **rechtliche und administrative Hindernisse** durch unterschiedliche Gesetzgebung sowie **unterschiedliche Kompetenzen** der Beteiligten in den verschiedenen Politikfeldern (Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheit etc.) den wirtschaftlichen Austausch und die Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit wird zudem erschwert, dass es für das gesamte Programmgebiet **keine gemeinsame „starke“ Institution** für die grenzüberschreitende Kooperation gibt.

Das Programmgebiet ist in der letzten Dekade eher unterdurchschnittlich gewachsen und durch deutliche **Entwicklungsunterschiede und sozio-ökonomischen Disparitätä**

ten gekennzeichnet. Zum einen gibt es ein starkes Gefälle in Wirtschaftskraft und -dynamik sowie in der Wettbewerbsfähigkeit und zum anderen auch zwischen ländlichen (v.a. im Alpenraum) und städtischen Gebieten. Zudem gibt es auch Disparitäten im Bildungszugang und in der Gesundheitsversorgung.

Trotz Fortschritten in den Verkehrsinfrastrukturen, bleiben **die Alpen als natürliche Mobilitätsbarriere** eine Herausforderung. Ausserdem führen die wirtschaftlichen Ungleichgewichte zu einer hohen Zahl an Grenzgängern, die die **bestehenden Verkehrsinfrastrukturen überlasten**. Der Ausbau nachhaltiger Verkehrsinfrastrukturen bleibt daher eine Herausforderung für das Grenzgebiet als Wirtschaftsraum und Tourismusgebiet. Dabei ist ebenso von Bedeutung der **flächendeckende Ausbau von digitalen Infrastrukturen**.

Die Region verfügt über keine gemeinsame Vision, was angesichts der räumlich grossen Ausdehnung des Gebietes und **heterogenen Strukturen** nahe liegt. Die Region vermarktet sich auch nicht als Tourismusregion gemeinsam nach aussen. Vielmehr besteht häufig tendenziell ein **Konkurrenzverhältnis**. Dies behindert die Zusammenarbeit und damit möglicherweise auch das Erreichen einer kritischen Masse an Angeboten (in Teilgebieten).

Eine Herausforderung der Region ist, dass kaum grosse Unternehmen ansässig sind, sondern auch ein überdurchschnittlicher **Anteil an Kleinstunternehmen** die Unternehmensstruktur prägt, wodurch der Förderung von KMUs eine besondere Rolle zukommt, um auch in Zukunft wettbewerbsfähig zu bleiben.

Wie die meisten entwickelten Gesellschaften sieht sich die Region der Herausforderung einer **alternden Bevölkerung und eines abnehmenden Arbeitskräftepotenzials** gegenüber. Es besteht ausserdem **Aufholbedarf beim Qualifikationsniveau des Arbeitskräftepotenzials** und auch bei der **Innovationsfähigkeit**, auch um nicht den wirtschaftlichen Anschluss zu verlieren.

Die Abwanderung von Fachkräften führt zudem zu einer Verstärkung des demographischen Problems. Für die künftige wirtschaftliche Entwicklung ist es notwendig dieses Problem anzugehen, im Tessin auch vor dem Hintergrund des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes und der Grenzgängerbewegungen.

Die Metropole Mailand strahlt zwar in weite Teile des Programmgebietes – auch in Bezug auf Innovation – aus, dennoch fehlt dem Gebiet ein **eigenständiges Zentrum** mit einer Strahlkraft für die gesamte Region. Dies macht sich in mehrfacher Hinsicht bemerkbar. Zu einem fehlen dem Gebiet, die für solche Zentren übliche Einrichtungen sowohl kultureller Art, aber auch politischer und wirtschaftlicher Art. Ausserdem verfügen solche Zentren üblicherweise über grössere Universitäten, Forschungseinrichtungen und auch Headquarters von Unternehmen und bewirken dadurch eine Nachfrage nach hochwertigen Dienstleistungen, qualifizierten Arbeitskräften und bilden eine wichtige Basis für Wissensgenerierung und -transfer. Ausserdem dienen sie als Identifikationsfigur nach innen und nach aussen.

4.2.3 Chancen

Viele strukturelle Veränderungen können sowohl als Risiko, aber auch als Chance für das Programmgebiet angesehen werden. So können etliche wichtige Wirtschaftszweige (Gesundheit, Pharma, persönliche Dienstleistungen etc.) des Programmgebietes von einer alternden Bevölkerung profitieren („**Silver Economy**“). Die zentrale Lage und die Nähe zu wohlhabenden Regionen bedeuten einen wichtigen Standortvorteil gegenüber Fernreisedestinationen, welche höhere Reiseanstrengungen mit sich bringen. Dies kann bei einer alternden Gesellschaft zusätzliche Nachfrage im Tourismus für das Programmgebiet bringen.

Auch die angestrebte **Energiewende** mit Förderprogrammen zu Gunsten der erneuerbaren Energien kann für das Grenzgebiet neue Wachstumschancen eröffnen. Die technisch-industrielle Fähigkeiten und die Spezialisierung in der Bauwirtschaft bilden einen guten Nährboden für innovative Kombinationen für nachhaltiges Bauen und Wohnen.

Schliesslich ist auch die **Digitalisierung** von grosser Bedeutung für eine Region, in der physische Mobilitätsschranken seit jeher ein herausforderndes Charakteristikum waren. Gelingt im Programmgebiet die grossflächige Abdeckung mit Breitbandanschlüssen und Mobilfunksignalen, könnten sich gar komplett neue Branchen und Startup-Szenen ansiedeln, welche von günstigerem Boden und der Lebensqualität in den ländlichen Gebieten profitieren. Sind diese technischen Voraussetzungen gegeben, könnten neue Wohn- und Arbeitsformen in der Region entstehen. Dadurch könnten auch gut und hoch qualifizierte Arbeitskräfte angezogen werden („Brain gain“).

Die zunehmende Sensibilisierung für naturnahe und nachhaltige Produkte und Lebensweisen könnte die Stärken der Region als herausragender Naturraum noch mehr in den Vordergrund rücken.

Die Heterogenität des Grenzgebietes sollte nicht nur als Nachteil gesehen werden, sondern sie bietet die Möglichkeiten durch Austausch voneinander zu lernen und die „besten Lösungen“ zu adaptieren und damit als ein „**Labor für Innovation**“ zu dienen. Zudem können die wirtschaftlichen und kulturellen Unterschiede auch zu Standortvorteilen für eine **effiziente Arbeitsteilung** genutzt werden mit entsprechenden Wohlstandsgewinnen.

Insgesamt könnte die **Intensivierung und Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit** durch Bündelung von Kompetenzen in Wirtschaft und Wissenschaft, aber auch bei Infrastrukturprojekten die wirtschaftlichen Potenziale der Region erhöhen und zu einer steigenden Wertschöpfung beitragen. Die Entwicklung von gemeinsamen Zielen für das Gesamtgebiet (oder für Teile) würde die Planung und Steuerung des Gebietes oder einzelner Teile verbessern und könnte auch die Sichtbarkeit gegenüber den übergeordneten politischen Institutionen sowie den internen Zusammenhalt verbessern.

4.2.4 Risiken

Ein grosses Risiko des Programmgebietes besteht darin, dass die bestehenden vor allem wirtschaftlichen Disparitäten insbesondere zwischen den schweizerischen und italienischen Gebieten **politisch instrumentalisiert** werden. Dadurch könnte eine konstruktive Zusammenarbeit und Governance des Programmgebietes stark behindert und es zu einer steigenden Fragmentierung und wirtschaftlichen Disintegration kommen mit entsprechenden Wohlfahrtsverlusten.

Ausserdem besteht die Gefahr, dass es **weiter steigende Entwicklungsunterschiede** zwischen den Teilgebieten bis hin zu einem kompletten Rückfall von Teilgebieten durch Abwanderung, Brain Drain, Verlagerungstendenzen von Low-Tech-Industrien und mangelnden Investitionen kommt.

Der **Klimawandel, nicht nachhaltige Lebensweise und Energiewende** fordern alle Region heraus, aber sind für das Grenzgebiet eine stärkere Bedrohung als in vielen anderen Regionen. Dies liegt daran, dass der Klimawandel vor allem im Alpenraum die Naturräume gefährdet und verändert. Diese sind aber eine wesentliche wirtschaftliche Grundlage vor allem als Tourismusregion. Ausserdem können diese Probleme nicht allein national oder lokal gelöst werden, sondern fordern eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Um diese Herausforderungen zu meistern sind Investitionen und Innovationen notwendig.

Die mittel- und langfristigen Folgen der durch die derzeitige **COVID-19 Pandemie** verursachten Krise sind noch nicht abzusehen. Für die Programmregion birgt sie aber das Risiko eines **forcierten Strukturwandels** im Tourismus und vor allem für kleinere und wenig produktive Betriebe mit Wohlstandsverlusten für Teile der Bevölkerung.

5 Förderprogramme und Politikinstrumente

Das Ziel des folgenden Kapitels ist es, die derzeitigen bzw. künftigen Regionalförderungen und grenzüberschreitenden Instrumente der Zusammenarbeit kurz zu erläutern. Im Anschluss werden aus der Sicht von Interessenvertretern sowie Experten und Expertinnen die für die künftige grenzüberschreitende Regionalentwicklung massgeblichen Strategien, politischen Instrumente und Themen erhoben und eingeordnet.

5.1 Förderprogramme und Politikinstrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Programmgebiet Italien-Schweiz

Dieses Kapitel beschreibt die Palette der bestehenden Programme und politischen Instrumente, die zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingesetzt werden können bzw. eingesetzt werden. Zusätzlich zu den oben vorgestellten Arbeitsgemeinschaften (siehe Kapitel 2.2.1) werden in diesem Kapitel die wichtigsten Programme auf europäischer und nationaler Ebene beschrieben, die derzeit unterzeichneten bilateralen und grenzüberschreitenden Abkommen vorgestellt und gezeigt, wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in kantonalen und regionalen Strategien berücksichtigt wird.

5.1.1 Förderprogramme und Politikinstrumente der EU

EU Mainstream Programme (EFRE, ESF)

Die Kohäsions- und Strukturpolitik der EU ist darauf ausgerichtet, den territorialen Zusammenhalt in der Union zu stärken und Wachstum und Beschäftigung, insbesondere in strukturschwachen Regionen, zu fördern. Dafür stellt die EU mit den Investitions- und Strukturfonds (ESI-Fonds) Fördermittel bereit.⁸¹

Mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sollen Disparitäten zwischen den Entwicklungsniveaus europäischer Regionen gemindert und der Entwicklungsrückstand strukturschwacher Regionen verringert werden. Dabei gilt besonders den Regionen Aufmerksamkeit, die wegen ihrer natürlichen oder demographischen Gegebenheiten besonders schwer und dauerhaft im Rückstand sind. Das betrifft u.a. Grenz- und Bergregionen. Die «Thematische Konzentration» liegt in dem neuen Programmzeitraum 2021-2027 auf den folgenden Bereichen: (1) Forschung und Innovation, (2) Informations- und Kommunikationstechnologien, (3) Unterstützung für KMU und (4) Förderung einer Volkswirtschaft mit geringen CO₂-Emissionen.

Der Europäische Sozialfonds (seit der neuen Förderperiode ESF+) ist das wichtigste Instrument der EU zur Förderung von Beschäftigung und sozialer Eingliederung. Fördermittel des Fonds werden für die Verbesserung von Kompetenzen von Beschäftigten und Arbeitslosen, die Integration benachteiligter Gruppen in die Gesellschaft und die Findung von Arbeitsplätzen investiert. Kurzfristig sollen mit dem Fonds die Folgen der aktuellen Corona-Krise abgefedert werden, insbesondere krisenbedingt zuneh-

⁸¹ BMWi: EU-Kohäsions- und Strukturpolitik (<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/eu-kohaesions-und-strukturpolitik.html>)

mende Arbeitslosigkeit und Armut. Langfristig dient der Fonds der Europäischen Strategie zur Umgestaltung seiner Wirtschaft.

Interreg 2021-2027

In der kommenden Interreg Programmierung soll der Schwerpunkt auf grenzüberschreitender Zusammenarbeit liegen, wobei grenzüberschreitende funktionale Verbindungen als Kooperationsgrundlage genutzt werden sollen. Interreg Programme sollten sich von einer Struktur, die vor allem auf die Verwaltung der Verteilung von Geldern orientiert ist, lösen, und eine zentrale Rolle als Austauschinstitutionen wahrnehmen, die grenzüberschreitende Aktivitäten erleichtern und Zentren strategischer Planung darstellen. Grenzüberschreitende Kooperation soll dazu beitragen, Wachstum und den Zusammenhalt in den Grenzregionen der EU zu fördern, indem sie auf die konkreten Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen in den Grenzgebieten eingeht.⁸²

Mit der neuen Kohäsionspolitik setzt die Europäische Kommission ihren Fokus auf folgende fünf Investitionsprioritäten:

- ein intelligenteres Europa durch Innovation, Digitalisierung, wirtschaftlichen Wandel sowie Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen.
- ein grüneres, CO₂-freies Europa, das das Übereinkommen von Paris umsetzt und in die Energiewende, in erneuerbare Energien und in den Kampf gegen den Klimawandel investiert.
- ein stärker vernetztes Europa mit strategischen Verkehrs- und Digitalnetzen.
- ein sozialeres Europa, das die Europäische Säule sozialer Rechte umsetzt und hochwertige Arbeitsplätze, Bildung, Kompetenzen, soziale Inklusion und Gleichheit beim Zugang zu medizinischer Versorgung fördert.
- ein bürgernäheres Europa durch Unterstützung lokaler Entwicklungsstrategien und nachhaltiger Stadtentwicklung in der gesamten EU.

Diese fünf politischen Ziele werden in verschiedene spezifische Ziele unterteilt (siehe Tabelle 6-1).⁸³ Zusätzlich wird in der Interreg Verordnung in Art.14 als sechstes politisches Ziel eine «Bessere Interreg-Governance» erwähnt. Dieses Ziel bietet drei Maßnahmen an, die für das Programmgebiet Italien-Schweiz von Relevanz sind: a) Verbesserung der institutionellen Kapazität, insbesondere der für die Verwaltung eines bestimmten Gebiets zuständigen Behörden sowie der Beteiligten, b) Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltungsstellen durch Förderung ihrer Zusammenarbeit auf den Gebieten Recht und Verwaltung sowie der Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und den Institutionen andererseits, c) Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von Behörden und Beteiligten für die Umsetzung von makroregionalen Strategien und Meeresbeckenstrategien.

Bei grenzüberschreitenden Programmen können laut der Verordnung 60% der Programmfinanzierung, mit Ausnahme der technischen Hilfe, für höchstens drei politische Ziele verwendet werden. Gleichzeitig werden 15% des EFRE-Beitrags für das Interreg-Ziel „Bessere Interreg-Governance“ bereitgestellt. In den Verordnungsvorschlägen wird auch eine Rechtsgrundlage für Kleinprojekte/Bürgerprojekte geschaffen.

⁸² Vgl. hierzu Ausführungen im Programm INTERREG Oberrheingebiet 2021-27, 2019.

⁸³ Siehe Art. 4 DachVO, Art. 2 EFRE-VO und Art. 14 ETZ-VO.

Grenzüberschreitende Förderinstrumente der EU (Europäische Verbünde EVTZ, EURES)

Die EU hat spezielle Instrumente zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dabei wird sowohl die Zusammenarbeit innerhalb der EU als auch die Kooperation mit angrenzenden Staaten (z.B. Schweiz) gestärkt.

Die Europäischen Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) sind ein Instrument der EU, um grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zu fördern. Ziel ist die Stärkung der Zusammenarbeit in wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Hinsicht. Ein EVTZ kann von zwei oder mehreren Partnern aus EU-Staaten (oder ein Mitgliedstaat mit einem oder mehreren Nicht-EU-Staaten) gegründet werden.⁸⁴ Die EVTZ besitzen Rechtspersönlichkeit und unterliegen einer Übereinkunft, die von ihren Mitgliedern einstimmig geschlossen wird. EVTZ können Programme, die durch EFRE-, ESF- oder CF-Programmen kofinanziert werden oder anderen grenzüberschreitenden Projekten (EU-Mittel gefördert oder nicht) übernehmen. Das kann beispielsweise der Betrieb grenzüberschreitender Verkehrsinfrastruktur sein oder Krankenhäuser, die Durchführung oder Verwaltung grenzüberschreitender Entwicklungsprojekte und der Austausch von Fachwissen und bewährten Verfahren.⁸⁵ Im Jahre 2011 wurde die Europaregion Tirol, Südtirol und Trentino auf der Grundlage der EU-Verordnung 1082 vom 5. Juli 2006 als zweiter EVTZ in Italien (als erster in Österreich) und als 21. in Europa mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet und ein gemeinsames Büro in Bozen eröffnet.⁸⁶

EURES konzentriert sind auf den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt. Das EURES-Netz (European Employment Services) verknüpft öffentliche Arbeitsverwaltungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Ziel des EURES ist die Erleichterung der Freizügigkeit in Europa, durch ein gemeinsames Job-Portal und gebündelten Informationen zu den Arbeits- und Lebensbedingungen in den EURES-Ländern.⁸⁷ Im Programmgebiet gibt es die entsprechenden Anlaufstellen in den Regionen.

Nationale und Regionale Operative Programme (Programmi Operativi Nazionali e Regionali (PON, POR))

Die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und den einzelnen Mitgliedstaaten basiert auf einer Partnerschaftsvereinbarung, in der der Mitgliedstaat seine Strategie beschreibt, eine Liste von Operationellen Programmen (OPs) vorschlägt, die das gesamte Staatsgebiet (Nationale Operationelle Programme, NOPS) oder bestimmte Regionen (Regionale Operationelle Programme, ROPS) abdecken, und erklärt, wie die verschiedenen Europäischen Fonds (EIS Fonds) verwendet werden sollen. Schließlich wird die Verantwortung für die OPs der Verwaltungsbehörde

⁸⁴ Partner können sein: Mitgliedstaaten oder Gebietskörperschaften auf nationaler Ebene; regionale Gebietskörperschaften; lokale Gebietskörperschaften; öffentliche Unternehmen oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts; Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind; nationale, regionale oder lokale Behörden oder Einrichtungen bzw. Unternehmen aus Drittländern (vorbehaltlich bestimmter Bedingungen) oder Verbände aus Einrichtungen, die zu einer oder mehreren dieser Kategorien gehören.

⁸⁵ Europäisches Parlament: Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/94/europaische-verbunde-fur-territoriale-zusammenarbeit-evtz->)

⁸⁶ <http://www.europaregion.info/de/evtz-europaregion.asp>

⁸⁷ <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?acro=faq&lang=de&catId=2547&parentCategory=2547>

oder anderen öffentlichen oder privaten Stellen übertragen, die vom Mitgliedstaat beauftragt werden.

Die **Nationalen Operationellen Programme** werden auf nationaler Ebene verwaltet und berücksichtigen das gesamte Territorium, wobei der Schwerpunkt auf den thematischen Aspekten liegt, die den auf europäischer Ebene definierten Zielen im Kontext der regionalen Entwicklung und Kohäsion entsprechen, die für das Land relevant sind.

Die **Regionalen Operationellen Programme** hingegen konzentrieren sich auf die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Regionen und werden von den lokalen Verwaltungen (im Falle Italiens: Region oder Autonome Provinz) verwaltet.

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurden in Italien 75 operationelle Programme gefördert, die durch vier europäische Struktur- und Investitionsfonds (EFRE, ESF, ELER und EMFF) kofinanziert wurden. Davon waren 12 NOPs. Sie deckten folgende Themen ab: Infrastruktur, Kultur, Legalität, Unternehmen, Forschung, Stadtpolitik, Regierungsführung, soziale Integration, Jugend, Beschäftigung, Schulen, ländliche Entwicklung und Fischerei.⁸⁸ Acht Operationelle Programme waren stattdessen spezifische ROPs der Regionen Lombardei (2) und Piemont (2), der Autonomen Region Aostatal (2) und der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol (2).

Es ist zu beachten, dass sich diese Programme auf die Strategie der einzelnen EU-Mitgliedstaaten konzentrieren und daher nicht die europäische territoriale Zusammenarbeit berücksichtigen, die durch grenzüberschreitende oder interregionale operationelle Programme (z.B. Interreg A, Alpenraum, ESPON, INTERACT, URBACT) angesprochen wird.

5.1.2 Förderprogramm der Schweiz: Die Neue Regionalpolitik (NRP)

Mit der seit 2008 gültigen Neuen Regionalpolitik (NRP) fördern Bund und Kantone die regionalwirtschaftliche Entwicklung

- im Berggebiet,
- im weiteren ländlichen Raum und
- in den Grenzregionen der Schweiz.

Dabei sollen die Standortvoraussetzungen für unternehmerische Aktivitäten verbessert, Innovationen und Wertschöpfung generiert sowie die Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig gestärkt werden. Die NRP unterstützt damit die Zielregionen dabei, Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten.

In der Programmphase 2016–2023 liegt der Schwerpunkt der Projektförderung auf den Bereichen «Tourismus» und «Industrie» (exportorientierte Industrie und wissensintensive, produktionsnahe Dienstleistungen) und der Innovationsförderung von KMU. Seit 2020 legt die NRP Projektförderung einen verstärkten Fokus auf den Bereich «Digitalisierung».

⁸⁸[https://www.agenziacoazione.gov.it/lacoazione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/le-risorse-e-i-fondi/programmi-operativi-regionali-nazionali-2014-2020/#:~:text=Programmi%20operativi%20nazionali%20\(PON\)%20sono,l'utilizzo%20dei%20fondi%20strutturali](https://www.agenziacoazione.gov.it/lacoazione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/le-risorse-e-i-fondi/programmi-operativi-regionali-nazionali-2014-2020/#:~:text=Programmi%20operativi%20nazionali%20(PON)%20sono,l'utilizzo%20dei%20fondi%20strutturali)

Die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ) im Rahmen von Interreg wird vom Bund seit 2008 ebenfalls über die NRP unterstützt. Die Förderschwerpunkte der ETZ, an der sich die Schweiz im Rahmen von Interreg beteiligt, sind in den europäischen Programmen definiert und durch die Schweizer regionalen Interreg-Koordinationsstellen mitgeprägt. Nur Projekte, die zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung des beteiligten Gebietes beitragen, können Finanzhilfen des Bundes erhalten. Bei der Beurteilung, ob ein Projekt mit Finanzhilfen der NRP unterstützt werden kann, steht dessen Wirkung im Zentrum und nicht seine thematische Ausrichtung. Den Kantonen sowie privaten Projektträgerinnen und -trägern steht es jedoch frei, sich sowohl innerhalb als auch ausserhalb der NRP mit eigenen Mitteln am Interreg Programm zu beteiligen. Zu den geltenden Finanzierungsregeln siehe Kap. 2.4.

5.1.3 Bilaterale Abkommen und Absichtserklärungen

Nationale Ebene

Die Beziehungen zwischen Italien und der Schweiz werden auf verschiedenen Ebenen artikuliert: über institutionalisierte Kanäle - wie das «Forum per il dialogo tra la Svizzera e l'Italia»⁸⁹ - und Kontakte zwischen den Parlamenten, auf der Grundlage von Verträgen und Abkommen sowie durch die Zusammenarbeit in verschiedenen multilateralen Gremien. Die 207 Verträge verschiedener Art, die zwischen den beiden Ländern in Kraft sind, sind ein Beweis für den intensiven Austausch.⁹⁰

Die auf nationaler Ebene getroffenen Beziehungen und Vereinbarungen zwischen Italien und der Schweiz sind wichtig, sowohl weil sie die Rahmenbedingungen für die Beziehungen auf regionaler Ebene festlegen als auch weil die Kompetenzen auf kantonaler und regionaler Ebene auf normativer Ebene nur auf bestimmte Themen beschränkt sind. Im folgenden Kapitel werden die Formen der Zusammenarbeit auf regionaler und kantonaler Ebene zwischen den Gebieten des Programmgebiets im Detail beschrieben.

Kantonal- und Regionalebene

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit findet nicht nur auf staatlicher Ebene statt. Sie wird auch auf kantonaler und regionaler Ebene durch die Unterzeichnung von Abkommen und Verständigungserklärungen zwischen den Grenzgebieten gefördert. Insbesondere befassen sich die unterzeichneten Abkommen und Vereinbarungen mit Fragen zu Mobilität, Energie, Gesundheit, Tourismus, Handel, Kultur und Ausbildung sowie Notfällen im Zusammenhang mit Naturkatastrophen. Die grenzüberschreitenden Vereinbarungen, die derzeit zwischen den Gebieten des Programmgebiets in Kraft sind, werden im Folgenden vorgestellt.

Grenzüberschreitende Vereinbarungen zwischen dem Kanton Tessin und der Region Lombardei

- **Gemeinsame Deklaration zwischen der Region Lombardei und der Republik und des Kantons Tessin zur Annahme des Fahrplans für grenzüberschreiten-**

⁸⁹ <https://www.ispionline.it/it/eventi/evento/forum-il-dialogo-tra-litalia-e-la-svizzera>

⁹⁰ <https://www.fedlex.admin.ch/de/search?text=italia&collection=treaties>

de Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse (2018). Darin wird ein Modell der Zusammenarbeit und des Dialogs auf politischer und technischer Ebene, gemeinsamen Prioritäten und der gemeinsamen Planung zur Problemlösung skizziert und es werden vorrangige und gemeinsame Themen für die Entwicklung des grenzüberschreitenden Gebiets und die Lebensqualität seiner Bürger umrissen. Im Einzelnen konzentriert sich die Projekt-Roadmap auf die folgenden Bereiche: den Arbeitsmarkt (Informationsaustausch zwischen den Sozialversicherungsbehörden), das Steuerabkommen über die Besteuerung von Grenzgängern, das Partnerschaftsabkommen zwischen den jeweiligen Zivilschutzbehörden, den Eisenbahnverkehr, den grenzüberschreitenden Tarif für den öffentlichen Nahverkehr, den öffentlichen Straßenverkehr, das Car-Pooling von Parkplätzen in der Lombardei, Park&Ride-Parkplätze an Bahnhaltstellen in der Lombardei, die Rad-/Fußgängerbrücke Ponte Tresa, Interreg-Projekte, die Zusammenarbeit zwischen italienischen und schweizerischen Verbänden zur Aufwertung des grenzüberschreitenden UNESCO-Erbes, die Kooperation zwischen italienischen und schweizerischen Kultur- und Kreativereinrichtungen und Unternehmen sowie verschiedene andere Kooperationen im Umweltbereich.⁹¹

- **Absichtserklärung zwischen der Region Lombardei und der Republik und dem Kanton Tessin (2015).** Mit dem Ziel, die Zusammenarbeit in den Bereichen Handel, Tourismus, Energie und Verkehr, Ausbildung, Kultur, Aufwertung des Territoriums und der Umwelt, öffentliche Versorgungseinrichtungen, Gesundheit und Medizin, Sport, Jugend und Berge zu fördern und zu entwickeln, den Informationsaustausch zu erleichtern und die Gremien, Organisationen und Verbände der jeweiligen Territorien einzubeziehen.⁹²
- **Absichtserklärung zwischen der Region Lombardei und der Republik und dem Kanton Tessin für die koordinierte Verwaltung der Strecke Mendrisio - Varese und die Entwicklung des Bahnbetriebs in der Region Insubrien (2011).** Ziel der Absichtserklärung ist es, bei der Verwaltung der Verbindungsdienste zwischen Mendrisio und Varese zusammenzuarbeiten.⁹³
- **Betriebsvereinbarung zwischen der Region Lombardei und der Republik und dem Kanton Tessin über Gesundheit und medizinische Wissenschaften (2009).** Mit dem Ziel, die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Gesundheit zu entwickeln, das gegenseitige Kennenlernen und die bilateralen Beziehungen zu fördern und die Kontakte zwischen den Institutionen sowie den Austausch von Informationen und Wissen zu erleichtern.⁹⁴
- **Betriebsvereinbarung zwischen der Region Lombardei und der Republik und dem Kanton Tessin im Bereich des öffentlichen Verkehrs (2008).** Der Zweck der Vereinbarung ist, die Zusammenarbeit durch die Verpflichtung zur Förderung spezifischer Projekte und Interventionen in den Bereichen Regional- und Vorortbahnverkehr sowie Fernbahnverkehr.⁹⁵

⁹¹https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/20181217_Dichiarazione_congiunta_Regione_Lombardia_-_Cantone_Ticino.pdf

⁹² https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/Intesa_LO-TI_2015.pdf

⁹³ https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/FMV_Intesa_RL-TI.pdf

⁹⁴ https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/ticino-lombardia_261009.pdf

⁹⁵ https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/Accordo_operativo_LO-TI.pdf

- **Einsatzverfahren im Katastrophenfall zwischen der Präfektur Como und der Republik und dem Kanton Tessin für die gegenseitige Unterstützung im grenzüberschreitenden Bereich bei Katastrophenfällen auf dem Gebiet der Provinz Como und des Kantons Tessin (2016).**⁹⁶

Grenzüberschreitende Vereinbarungen zwischen dem Kanton Tessin und der Region Piemont

- **Absichtserklärung zwischen der Region Piemont und der Republik und dem Kanton Tessin (2017).** Mit dem Ziel der Förderung und Entwicklung der Zusammenarbeit in den Bereichen Handel, Tourismus, Energie, Transport, Ausbildung, Kultur, Aufwertung des Territoriums und der Umwelt, Versorgungsunternehmen, Sport, Jugend und Berge.⁹⁷

Grenzüberschreitende Vereinbarungen zwischen dem Kanton Tessin, der Region Lombardei und der Region Piemont

- **Absichtserklärung zwischen dem Kanton Tessin, der Region Lombardei und der Region Piemont bezüglich der Arbeitsgemeinschaft Regio Insubrica (2017).** Zum Zweck der Regelung der Aktivitäten der Arbeitsgemeinschaft Regio Insubrica (beschrieben im Unterkapitel 2.2.1).⁹⁸

Grenzüberschreitende Vereinbarungen zwischen dem Kanton Graubünden und der Region Lombardei

- **Absichtserklärung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit .** Die Absichtserklärung - die sich auf die Bereiche Wirtschaft, Gesundheit und Verkehr konzentriert - zielt darauf ab, die Geschäftsbeziehungen zu verbessern, die grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrsdienste zu verbessern und Projekte zur Verbesserung der medizinischen Grundversorgung und der Ambulanzdienste in der Grenzregion zu fördern.⁹⁹

Grenzüberschreitende Vereinbarungen zwischen dem Kanton Graubünden und der Region Lombardei und der Provinz Sondrio

- **Vereinbarung zur Entwicklung des regionalen und grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrs und seiner touristischen Komponente (2017).** Mit dem Ziel, die Zusammenarbeit bei der Planung von öffentlichen Verkehrsnetzen auf Schiene und Straße zu aktivieren, um die grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen den Territorien zu verbessern.¹⁰⁰

⁹⁶

https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/Procedure_operative_Prefettura_Como_CantoneTicino_giugno2016.pdf

⁹⁷https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/06102017_dichiarazione_intesa_piemonte.pdf

⁹⁸ https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/20170623-RI-dichiarazione-intesa.pdf

⁹⁹ <https://www.gr.ch/IT/istituzioni/amministrazione/staka/aussenbeziehungen/Seiten/Zustaendigkeit-der-Kantone-f%C3%BCr-eigenst%C3%A4ndige-Aussenbeziehungen.aspx>

¹⁰⁰<http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/Allegati/Ir002017101300023au0001a.pdf>

Grenzüberschreitende Vereinbarungen zwischen dem Kanton Graubünden und der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol

- **Vereinbarung über die Organisation der grenzüberschreitenden Hubschrauberrettung.** Zweck der Vereinbarung ist, die Koordination von Rettungseinsätzen in der grenzüberschreitenden Region bei Notfällen oder Einsätzen, die Krankenhausversorgung nach Primäreinsätzen, die Zusammenarbeit zwischen ausländischen Hubschrauberbesatzungen und lokalen Rettungsorganisationen sowie die Kostenübernahme und der Informationsaustausch zwischen den beteiligten Behörden und Luftrettungsdiensten.¹⁰¹

Grenzüberschreitende Vereinbarungen zwischen dem Kanton Graubünden, der Region Lombardei und der Region Trentino-Südtirol

- **Absichtserklärung zur grenzüberschreitenden Mobilität (2020).** Das Ziel der Absichtserklärung ist die Verbesserung der grenzüberschreitenden Mobilität in Terra Raetica, insbesondere im Bereich des öffentlichen Schienenverkehrs.¹⁰²

5.1.4 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der kantonalen und regionalen Strategieplanung

Obwohl es keine gemeinsame Strategie auf grenzübergreifender Ebene zwischen den Gebieten des Programmgebiets gibt, gibt es auf beiden Seiten der Grenze einige Entwicklungsstrategieprogramme der Territorien. Insbesondere sind zwei institutionalisierte Strategien zu nennen, die in allen Gebieten des Programmgebiets präsent sind: die kantonalen Umsetzungsprogramme der Neuen Regionalpolitik in der Schweiz und die Smart Specialization Strategies (S3) auf regionaler Ebene in Italien.

Im Rahmen der NRP sind die Schweizer Kantone verpflichtet, Umsetzungsprogramme vorzulegen, die Leitlinien enthalten, in denen die Ziele und Prioritäten für Massnahmen im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung des Gebietes dargelegt werden.¹⁰³ Um eine systemische Logik zu fördern und die Koordination mit anderen sektoralen Politiken und Gesetzen zu gewährleisten, definieren diese strategischen Programme die Rahmenbedingungen und das finanzielle Engagement der Kantone und des Bundes im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik. Das Interreg A-Kooperationsprogramm Italien-Schweiz wird in den Umsetzungsstrategien des NRP berücksichtigt (siehe Kapitel 5.1.2).

Als Voraussetzung für den Erhalt von Fördermitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zielen diese regionalen S3 Strategien darauf ab, Investitionsprioritäten in Forschung, Entwicklung und Innovation festzulegen, wobei der Kontext und die Bedürfnisse der Gebiete, auf die sie sich beziehen, berücksichtigt

¹⁰¹ <https://www.gr.ch/IT/istituzioni/amministrazione/staka/aussenbeziehungen/Seiten/Zustaendigkeit-der-Kantone-f%C3%BCr-eigenst%C3%A4ndige-Aussenbeziehungen.aspx>

¹⁰² <https://www.gr.ch/de/medien/mitteilungen/minfo/seiten/2020091101.aspx>

¹⁰³ Umsetzungsprogramm der Neuen Regionalpolitik des Kantons Graubünden (2020-2023): https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/Dokumente/Umsetzungsprogramm_Graubunden_2020-2023_-_Kurzfassung_1.pdf; Umsetzungsprogramm der neuen Regionalpolitik des Kantons Tessin (2020-2023): <https://www3.ti.ch/CAN/cartellastampa/pdf-cartella-stampa-680439371112.pdf>; Umsetzungsprogramm der neuen Regionalpolitik des Kantons Wallis (2021-2015): <https://regiosuisse.ch/sites/default/files/2016-10/up-vs-2012-2015.pdf> (die neue Version ist noch nicht veröffentlicht worden).

werden.¹⁰⁴ Die S3 Strategien auf regionaler Ebene werden von jeder Region in Zusammenarbeit mit den wichtigsten Stakeholdern (entrepreneurial discovery process) entwickelt und in der Nationalen Strategie für intelligente Spezialisierung (SNSI) zusammengefasst, um eine gemeinsame strategische Kohärenz zu gewährleisten. Die S3 dienen als ex-ante-Bedingung für den Erhalt von EFRE-Mitteln und damit auch als strategischer Rahmen für die Umsetzung des Interreg A-Programms Italien-Schweiz.

Neben diesen institutionalisierten territorialen Strategien, die also den Schweizer Kantonen und den italienischen Regionen gemeinsam sind, gibt es weitere Strategien, die von den einzelnen Territorien individuell entwickelt wurden.¹⁰⁵ Das Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird jedoch in der Regel nur oberflächlich behandelt und enthält oft kein spezifisches Budget. Eine Ausnahme ist die “Dichiarazione congiunta tra la Regione Lombardia e la Repubblica e Cantone Ticino di approvazione della roadmap sulle materie transfrontaliere di interesse comune tra la Repubblica e Cantone Ticino e la Regione Lombardia”, in der das Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Mittelpunkt der Deklaration steht (siehe Kapitel 5.1.3). Im Hinblick auch die neue europäische Kohäsionspolitikperiode werden viele S3 Strategien gerade aktualisiert und liegen derzeit noch nicht vor. Auch wenn diese Strategien häufig kaum Bezüge zu grenzüberschreitenden Aktivitäten beinhalten, bilden sie jedoch eine wichtige Grundlage für die künftige strategische Ausrichtung der Zusammenarbeit.

5.1.5 Zusammenfassung

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit findet auf verschiedenen Ebenen und durch unterschiedliche Förderprogramme und politische Instrumente statt. In diesem Kapitel wurden die wichtigsten Programme und Instrumente vorgestellt, die bei der Entwicklung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zu berücksichtigen sind. Ein Aspekt, den es zu berücksichtigen gilt, ist die Notwendigkeit, die Unterschiede zwischen europäischen und nationalen Förderachsen auf Schweizer Seite zu harmonisieren. Es wird jedoch gezeigt, wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch auf kantonaler und regionaler Ebene mit spezifischen Instrumenten gefördert wird, die unabhängig von der Kohärenz zwischen nationalen und europäischen Förderachsen ausgebaut werden können. Das folgende Kapitel bietet die Sichtweise von regio-

¹⁰⁴ S3 Region Lombardei (2021-2027): https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/85d084c2-6ac1-4488-a0f3-981d7ff47a66/DGR+XI_4155_2020_S3+2021_2027.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-85d084c2-6ac1-4488-a0f3-981d7ff47a66-nvebm2M; S3 Region Piemont (2014-2020): <https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2018-10/s3piemonte.pdf> (die neue Version ist noch nicht veröffentlicht worden); S3 Autonome region Aostatal (2014-2020): https://www.regione.vda.it/Portale_impres/Strumenti_di_programmazione/Smart_Specialisation_Strategy/s3vda_i.aspx (die neue Version ist noch nicht veröffentlicht worden); S3 Autonome Provinz Bozen (2014-2020): http://www.provincia.bz.it/politica-diritto-relazioni-estere/europa/downloads/RIS_3_Bolzano_ITA_DEF.pdf (die neue Version ist noch nicht veröffentlicht worden).

¹⁰⁵ Dichiarazione congiunta tra la Regione Lombardia e la Repubblica e Cantone Ticino di approvazione della roadmap sulle materie transfrontaliere di interesse comune (2018): https://m4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/20181217_Dichiarazione_congiunta_Regione_Lombardia_-_Cantone_Ticino.pdf; Regionales Entwicklungsprogramm der Region Lombardei (2018): https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/c63bedef-38f1-46b4-b7f9-f30c6d8b4a38/Serie+Ordinaria_30+28-07-2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-c63bedef-38f1-46b4-b7f9-f30c6d8b4a38-mmael.s; Regionale Entwicklungspolitik - Regionaler strategischer Rahmen für die Autonome Region Aostatal (2014-2020): <https://new.regione.vda.it/Media/Default/Hierarchy/1/144/Quadro%20strategico%20regionale.pdf>; Regionale Entwicklungsstrategien der Autonomen Provinz Bozen (2014-2020): https://servicepublic.ch/fileadmin/user_upload/Database_Dokumente/IT08_ITD10_Autonomous_Province_of_Bolzano_Strategy_for_regional_development_2014-2020_2014.pdf.

nen Experten auch in Bezug auf die oben vorgestellten Förderprogramme und Politikinstrumente.

5.2 Der institutionelle Kontext der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Strategien, politische Instrumente und Themen aus der Sicht von regionalen Experten und Expertinnen

Ziel der zweiten Befragungsrunde war es, die wichtigsten Themen, Ziele und Instrumente - aktuell und zukünftig - zu erheben, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betreffen und die in der strategischen Planung des jeweiligen Gebietes, zu berücksichtigen sind. Konkret umfasst die zweite Runde, zusätzlich zu den Interviews mit einer Auswahl von regionalen Experten, ein Fokusgruppengespräch mit der Interreg VI Task Force.

Die Interviews, wie auch das Fokusgruppengespräch, wurden virtuell durchgeführt (der Interview-Fragebogen befindet sich im Anhang).¹⁰⁶ Das Fokusgruppengespräch mit der gesamten Interreg VI Task Force fand am 20. Januar 2021 statt, während die Einzelinterviews (14 Experten) zwischen dem 8. Februar und dem 5. März 2021 stattfanden. Die folgenden Themen wurden sowohl in der Fokusgruppe als auch in den Experteninterviews behandelt:

- Informationen zum institutionellen Kontext der Befragten;
- Themen, Ziele und politische Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit;
- Institutionelles Interesse an grenzüberschreitender Zusammenarbeit;
- die Interreg-Programmierung.

Von den Experten, die an den Interviews teilnahmen, kamen drei aus der Region Lombardei, einer aus der Region Piemont, eine Person aus der Provinz Novara, zwei aus der Provinz Verbano-Cusio-Ossola, drei aus der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol, zwei aus der Autonomen Region Aostatal, zwei aus dem Kanton Tessin, eine Person aus dem Kanton Wallis, zwei aus dem Kanton Graubünden und ein Experte, der ausgewählt wurde, weil er auf bestimmte Themen spezialisiert ist.

Da sich die zweite Interviewrunde vor allem auf die strategischen Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit konzentrierte, stammten die befragten Personen mehr aus der Politik, der regionalen oder kantonalen Verwaltung und der regionalen Wirtschaft.

5.2.1 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei strategischer Planung und Finanzinvestitionen

Aus den Interviews, die mit den Experten geführt wurden, ergibt sich eine allgemeine Tendenz, die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf beiden Seiten der Grenze anzuerkennen. Dies zeigt sich an der Existenz von ad hoc geschaffenen institutionellen Büros für grenzüberschreitende Fragen sowohl in der Schweiz als auch in Italien und an dem starken Interesse italienischer Institutionen, Interreg

¹⁰⁶ Einzelne Gespräche wurden telefonisch durchgeführt.

als ein nützliches Finanzierungsinstrument zur Förderung grenzüberschreitender Projekte zu betrachten.

Was die finanziellen Investitionen betrifft, so stellen die befragten Experten, die die italienischen Regionen des Programmgebiets vertreten, fest, dass es eine Bereitschaft und ein Engagement seitens der italienischen Gebiete gibt, zur Finanzierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beizutragen. Neben dieser Bereitschaft ist es, wie einige der befragten Experten betonten, notwendig, die tatsächlichen Finanzierungsmöglichkeiten auf regionaler Ebene zu berücksichtigen.

Auf Schweizer Seite sind, wie im vorigen Kapitel erwähnt, abgesehen von den kantonalen Beiträgen zu Interreg-Projekten, keine kantonalen Mittel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorgesehen. Im Kanton Tessin gibt es keine gesetzliche Grundlage für die Finanzierung von Projekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, und jede Finanzierung muss in einer spezifischen interdepartementalen Botschaft beantragt werden, die von der Regierung des Kantons Tessin dem Kantonsparlament vorgelegt wird. Im Kanton Graubünden ist die kantonale Förderung noch nicht entschieden und wird von der Regierung erst entschieden, wenn ein konkreter Interreg-Programmorschlag vorliegt. Im Kanton Wallis hingegen gibt es einen jährlichen Kredit an das Departement für Wirtschaft, Tourismus und Innovation in Höhe von 170.000 CHF zur Finanzierung der Umsetzung von Kooperationsprojekten).¹⁰⁷

Schließlich gibt es zwar eine allgemeine Tendenz, die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf beiden Seiten der Grenze anzuerkennen, aber derzeit fehlt es an der Integration dieses Aspekts in die strategische Raumplanung - möglicherweise geteilt zwischen den funktionalen Regionen.

5.2.2 Politische Instrumente, die für die Zukunft gestärkt werden sollen

Unter Berücksichtigung der Beiträge der Experten werden mehrere politische Instrumente - unter den oben vorgestellten - als geeignet angesehen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu optimieren. Zunächst wird argumentiert, dass die Beziehungen zwischen den kantonalen und regionalen Institutionen (im politischen, administrativen und technischen Bereich) sowie zwischen den Regierungen in Bern und Rom gestärkt und damit der institutionelle Dialog verbessert werden sollte. Auf institutioneller Ebene wird darüber hinaus betont, dass die Interaktion mit den Schweizer Behörden hauptsächlich über die italienische Zentralregierung erfolgt. Die italienischen Regionen haben in dieser Hinsicht also wenig Handlungsspielraum. In Bezug auf den institutionellen Dialog wird auch hervorgehoben, wie wichtig es ist, Treffen einzurichten, in denen die Bevölkerung, Stakeholder und die Zivilgesellschaft zur Entwicklung des Gebiets beitragen können.

Eine der Voraussetzungen für eine erfolgreiche grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist die Notwendigkeit, gemeinsame Strategien auf grenzüberschreitender Ebene zu entwickeln, die als Leitfaden dienen, die verfügbaren Ressourcen zu spezifizieren und die zu erreichenden Ziele festzulegen. Dies gilt sowohl auf allgemeiner Ebene als auch speziell im Hinblick auf Interreg. In diesem Sinne ist Interreg ein Instrument, von

¹⁰⁷ Vgl. Programmazione 2021/2027. Ipotesi di percorso della Task Force per il nuovo programma di cooperazione Interreg VI A Italia Svizzera.

dem man hofft, dass es auch in Zukunft genutzt wird, da es das derzeit einzige institutionalisierte Instrument mit einem Budget ist. Es wird jedoch auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Änderung einiger Rahmenbedingungen zu berücksichtigen; dieser Aspekt wird im Unterkapitel 5.2.3 behandelt.

Darüber hinaus ist man der Meinung, dass Arbeitsgemeinschaften wie die Regio Insubrica - die für die Gewährleistung der Kontinuität des politisch-institutionellen Dialogs und der Lösungssuche von Bedeutung sind - zusätzliche Kompetenzen haben sollten, die noch enger mit den operativen Instrumenten der grenzübergreifenden Zusammenarbeit (z.B. Interreg) verbunden sind. In diesem Sinne wird hervorgehoben, wie wichtig es ist, die Interaktion zwischen Instrumenten, die mehr auf die politische Ebene ausgerichtet sind (Arbeitsgemeinschaften), und eher operativen Instrumenten (Interreg) zu erhöhen. Darüber hinaus erhofft man sich eine Stärkung thematischer Netzwerke (z.B. Beziehungen zwischen ähnlichen Institutionen und Einrichtungen, wie Handelskammern, Wirtschaftsverbänden, etc.).

Ausserdem wird festgestellt, dass durch den Einsatz von Instrumenten wie Memoranda of Understanding, Absichtserklärungen und operationellen Vereinbarungen Rahmenbedingungen geschaffen werden können, die eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in gebietsrelevanten Fragen fördern können.

Schliesslich wird die Notwendigkeit betont, Expertengruppen einzuführen, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern. Es besteht der Wunsch, dass in den künftigen Interreg Projekten alle Stakeholder und nicht nur die öffentlichen Institutionen zusammenarbeiten und es wird betont, besonders auf Schweizer Seite, wie wichtig es ist, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Schweizer Kantonen und den italienischen Regionen zusätzlich zu Interreg zu diversifizieren.

5.2.3 Zu verbessernde Rahmenbedingungen

Aus den in der zweiten Runde geführten Interviews und der Fokusgruppe kristallisieren sich zwei Arten von Rahmenbedingungen heraus, die zwar als Ganzes zu betrachten sind, auf die wir aber in diesem Kapitel im Sinne einer übersichtlichen Darstellung der Ergebnisse getrennt eingehen: die politischen und die operativen Rahmenbedingungen.

Bezüglich der politischen Rahmenbedingungen sollte nach Ansicht der befragten Experten ein politisches Interesse daran bestehen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit - und damit auch das Interreg-Programm als institutionalisiertes Instrument mit Mitteln - in den wirtschaftlichen Entwicklungsstrategien der Gebiete explizit und konsequent zu berücksichtigen. Die Voraussetzung für eine effektive und effiziente grenzüberschreitende Zusammenarbeit sei, dass auf beiden Seiten ein klarer politischer Wille und eine starke Bereitschaft bestehen, Zeit und Ressourcen in die Förderung gemeinsamer Ziele zu investieren. Insbesondere besteht die Notwendigkeit, geeignete Diskussionsforen zu schaffen, die auf einer klaren Strategie, Legitimation und einem Mandat basieren. Schliesslich darf bei dem grenzüberschreitenden Vergleich nicht außer Acht gelassen werden, dass im Programmgebiet unterschiedliche Sprachen gesprochen werden und dass dieser Aspekt anerkannt und berücksichtigt werden muss, um die Einbeziehung aller beteiligten Akteure zu gewährleisten.

Betrachtet man stattdessen die operativen Rahmenbedingungen, so wird auf Schweizer Seite betont, wie die Notwendigkeit der Kohärenz mit der Neuen Regionalpolitik auf Schweizer Ebene die Arbeit der Kantone einschränkt. Als einziges Instrument auf nationaler Ebene - und damit vergleichbar mit EU-Mitteln - ist die NRP nicht flexibel genug, da sie es nicht erlaubt, die unterschiedlichen Besonderheiten und Bedürfnisse der Kantone bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu berücksichtigen (zu beachten ist jedoch, dass die Schweizer Kantone die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unabhängig von der NRP und mit eigenen finanziellen Mitteln fördern können). In diesem Sinne erhofft man sich eine Emanzipation vom NRP-Instrument und die Identifizierung und Schaffung von flexibleren Instrumenten. Wenn dies nicht möglich ist, sollten die in der zukünftigen Interreg-Programmierung vorgeschlagenen Themen und Ziele mit den NRP übereinstimmen. Darüber hinaus werden auch auf italienischer Seite die durch die NRP auferlegten Grenzen als eine Einschränkung des Potenzials der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit angesehen. Auf schweizerischer Ebene bleibt die NRP jedoch derzeit das einzige Instrument, das Mittel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bereitstellt.

Im Hinblick auf die zu verbessernden derzeitigen Rahmenbedingungen speziell für Interreg stimmen die in der zweiten Runde befragten Experten und die Mitglieder der Task Force mit den Beobachtungen aus der ersten Befragungsrunde überein. In diesem Sinne werden der hohe Verwaltungsaufwand, die Unterschiede in den gewährten Finanzbeiträgen zwischen Italien und der Schweiz, die Bedeutung der Einbeziehung privater Akteure und das Problem im Zusammenhang mit der zeitlichen Planung der Projekte (insbesondere bei kurzen Projekten) erneut hervorgehoben. Zusätzlich zu diesen bereits erwähnten Aspekten wird hervorgehoben, dass sich die Förderung von Projekten funktional an den Bedürfnissen des Gebietes und nicht an der vorhandenen finanziellen Verfügbarkeit orientieren sollte. Zudem wird trotz der unterschiedlichen Finanzierung betont, dass das hohe finanzielle Engagement der Schweizer Kantone (im Verhältnis zu ihrer Verfügbarkeit) es notwendig macht, nur solche Projekte zu finanzieren, die auf die Schaffung eines Mehrwerts im Gebiet abzielen. Auf der anderen Seite erhofft man sich von italienischer Seite eine Zusage zur Vermeidung von Projektstreichungen nach erfolgter Projektgenehmigung.

Es wird auch die Notwendigkeit der Homogenität in der Programmverwaltung unterstrichen, sowohl vom Standpunkt der Repräsentation und des Entscheidungsgewichts der Gebiete als auch vom Standpunkt des gemeinsamen Ansatzes und der Vision. In der Tat wird eine Ungleichheit im Volumen der im Programmgebiet berücksichtigten Bevölkerung hervorgehoben, wobei der Anteil der italienischen Bevölkerung viel höher ist als der der Schweizer.

Für die weitere Nutzung des Instruments Interreg ist die Verbesserung der Interreg-spezifischen Rahmenbedingungen eine wichtige Voraussetzung, um die Nachhaltigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit langfristig zu gewährleisten. Die Dynamik der Zusammenarbeit in ihrem jetzigen Zustand beizubehalten, ohne etwas zu ändern, würde bedeuten, die Stabilität und zukünftige Existenz derselben Zusammenarbeit zu untergraben.

5.2.4 Interreg: Projekttypen

Neben der Betrachtung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Allgemeinen, wurden in der zweiten Runde auch spezifische Fragen zum Interreg-Programm gestellt. Dieses und das nächste Unterkapitel sind der Analyse der Antworten auf diese Fragen gewidmet.

Aus den Interviews mit den Experten und aus der Fokusgruppe lassen sich einige Aspekte herausstellen, die als grundlegend angesehen und von den meisten Personen geteilt werden. Zunächst wird betont, dass es von grundlegender Bedeutung ist, dass grenzüberschreitende Kooperationsprojekte eine wirtschaftliche und soziale Auswirkung auf das Gebiet haben und dass sie an sich auf die Schaffung eines Mehrwerts auf grenzüberschreitender Ebene ausgerichtet sind. Die geförderten Projekte müssen daher konkret sein und auf der Grundlage ihrer Qualität bei der Entwicklung der beteiligten lokalen Volkswirtschaften durch die Förderung von Innovation als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung bewertet werden. Die Bewertung der Qualität der Projekte muss auf der Grundlage ihrer Kohärenz mit den Strategien der einzelnen Gebiete (eventuell auch mit den gemeinsamen Strategien der funktionalen Räume) erfolgen. In diesem Sinne ist es daher wichtig, dass die Institutionen und Gremien, die die territoriale Wirtschaft vertreten, in die Entwicklung der Strategien und in die Projekte selbst einbezogen werden, um die tatsächlichen Interessen der Gebiete zu fördern. Darüber hinaus wird die Förderung von öffentlich-privaten Partnerschaften als positiv angesehen, da sie sicherstellen können, dass Projekte mit dem Gebiet verbunden sind, die ihre Nachhaltigkeit fördern und konkrete und langfristige Vorteile bringen.

In Bezug auf die Größe und die Art der mit den Projekten verbundenen Ansätze sind sich die meisten Experten einig, dass sowohl kleine Projekte, die durch Bottom-up-Ansätze gefördert werden, also Akteure mit geringen Ressourcen, aber starker Bindung an die Gebiete und Ideen, die konkret auf spezifische Bedürfnisse eingehen, als auch große Projekte, die eher auf einem Top-down-Ansatz beruhen und eher strategisch geprägt sind, notwendig sind. Schließlich wird die Notwendigkeit der Kontinuität und der Möglichkeit, Projekte, insbesondere kleine, während des gesamten Programmzeitraums vorzuschlagen, betont.

5.2.5 Interreg: *Community-led Local Development (CLLD)*-Ansatz

Auf theoretischer Ebene wird die Umsetzung einer Bottom-up-Methode, wie sie der Community-led Local Development (CLLD)-Ansatz vorschlägt, auf beiden Seiten der italienisch-schweizerischen Grenze positiv gesehen. Das liegt daran, dass ein Bottom-up-Ansatz die Entwicklung lokaler, kleiner, mit dem Gebiet verbundener Initiativen ermöglicht. Im Rahmen des Interreg V Programms Italien-Österreich 2014-2020 konnte die Autonome Provinz Bozen – Südtirol bereits exzellente Erfahrungen sammeln mit diesem Ansatz. Dabei konnten sich die grenzüberschreitenden CLLD-Gebiete entwickeln.

Von italienischer Seite wird betont, dass es wichtig ist, territoriale Bedürfnisse zu berücksichtigen und lokale Realitäten in den Prozess der territorialen Entwicklung einzubeziehen. Auf der operativen Seite werden jedoch einige potenziell kritische Punkte erkannt, die spezifisch für den CLLD-Ansatz sind. Erstens kann die mangelnde

Verbreitung von Lokalen Aktionsgruppen (LAGs) in allen regionalen Gebieten ein Problem bei der Umsetzung dieses Ansatzes darstellen. Zweitens entstehen die LAGs aus dem territorialen Zusammenhalt, und im grenzüberschreitenden Kontext ist dieser Zusammenhalt und die Gemeinsamkeit zwischen den Gebieten nicht selbstverständlich. Es wird jedoch anerkannt, dass es einfacher ist, gemeinsame Elemente zwischen den Gebieten zu finden, wenn die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf einer kleinen regionalen Ebene bleibt.

Was den operativen Aspekt betrifft, so stehen die befragten Schweizer Experten dem CLLD-Ansatz generell eher skeptisch gegenüber. Dies liegt zum einen an dem Reifegrad, den das Gebiet und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ihrer Meinung nach haben müssen, um solche Initiativen zu fördern, und zum anderen an der unterschiedlichen Finanzierung zwischen der Schweiz und Italien und an dem relativ hohem Verwaltungsaufwand dieser zusätzlichen Governance-Ebene.

Die Ergebnisse der Fokusgruppe weisen auch darauf hin, dass die Kohärenz mit dem NRP eine Einschränkung für Initiativen wie den CLLD-Ansatz bedeuten könnte, da er potenziell weniger mit den Anforderungen auf Schweizer Seite übereinstimmt. Es wird auch betont, dass von der operativen Seite her die Verwaltung des CLLD-Ansatzes zu einer stärkeren Stratifizierung der Landverwaltung führen würde.

Schließlich unterstreichen die Experten, die die Autonome Provinz Bozen – Südtirol vertreten, auf der Grundlage, der im Rahmen des Programms Interreg Italien-Österreich gesammelten Erfahrungen, die Bedeutung dieses Ansatzes, an dem auch der Kanton Graubünden durch Formen der Zusammenarbeit, die den Ansatz ergänzen, aktiv beteiligt sein könnte. In diesem Sinne wird die Möglichkeit der Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch die Zusammenarbeit der italienischen LAGs mit ähnlichen Einrichtungen auf Schweizer Ebene (wie z.B. den regionalen Entwicklungsagenturen im Kanton Tessin) vorgeschlagen. Überdies sollte überlegt werden, wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf Ebene der CLLD-Gebiete (Terra Raetica) mit den Erfahrungen im Interreg Italien-Österreich Programm ergänzt und entwickelt werden können.

5.2.6 Relevante Themen für das Programmgebiet

Um die von den regionalen Experten vorgestellten thematischen Prioritäten in einen Kontext zu stellen, werden sie im Zusammenhang mit den von der Europäischen Union im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit und Entwicklung festgelegten vorrangigen Zielen dargestellt. Die vorrangigen Ziele sind: ein intelligenteres Europa, ein grüneres und CO₂-freies Europa, ein stärker vernetztes Europa, ein sozialeres Europa, ein bürgernäheres Europa (siehe Kapitel 5.1.1). Darüber hinaus wird auch das spezifische Interreg-Ziel "bessere Interreg-Governance" berücksichtigt.

Unter den vorgeschlagenen prioritären Zielen sehen auch die in der zweiten Runde befragten Experten des Programmbereichs die Themen eines intelligenteren Europas (durch Innovation, Digitalisierung, wirtschaftliche Transformation und Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen) und eines grüneren und CO₂-freien Europas (durch Umsetzung des Pariser Abkommens und Investitionen in Energiewende, erneuerbare Energien und den Kampf gegen den Klimawandel) als höchste Priorität an.

Speziell im Hinblick auf das Ziel "ein intelligenteres Europa" wird betont, wie wichtig es ist, aus einer Logik des Wettbewerbs herauszukommen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Bereichen wie Tourismus, Wettbewerbsfähigkeit von KMU auf internationaler Ebene, Innovation und Digitalisierung zu fördern. Diese Notwendigkeit der Zusammenarbeit auf wirtschaftlicher Ebene kann auch durch die Überlegung der Schaffung von grenzüberschreitenden Innovationspolen (unter Ausnutzung der komplementären Kompetenzen der Gebiete) und durch den Ausbau von Netzwerken und Verbindungen zwischen Unternehmen und relevanten Wirtschaftsakteuren gefördert werden. Außerdem wird betont, dass die Förderung der Innovationsfähigkeit funktional auf die Bedürfnisse der Gebiete abgestimmt sein sollte. Darüber hinaus sind die Experten der Meinung, dass ein sehr wichtiges Thema mit der Entwicklung der Bergwirtschaft und den Beziehungen zwischen den Unternehmen in den Bergen zusammenhängt. In Anbetracht der aktuellen Situation wird unterstrichen, wie dieses Ziel gefördert werden sollte, auch unter Berücksichtigung der besonderen wirtschaftlichen Bedürfnisse, die sich aus der Covid-19-Pandemie ergeben.

Das Ziel "ein grüneres Europa" wird von der Mehrheit der Befragten als grundlegend angesehen, sowohl als Hauptziel der schweizerischen, italienischen und europäischen Politik als auch in Bezug auf die Bedürfnisse der Gebiete des Programmgebiets. Vielmehr sind sich die Experten einig, dass die Förderung der Energieeffizienz, die Entwicklung und der Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien sowie die Förderung der Kreislaufwirtschaft grundlegend sind. Koordination und der Austausch von Best Practices sind zwei Massnahmen, die Experten bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen dieses Themas als effektiv erachten.

Das dritte Thema, das von den befragten Raumexperten ebenfalls als äußerst wichtig erachtet wird, ist das eines stärker vernetzten Europas. Die Erhöhung der grenzüberschreitenden Konnektivität wird nicht nur aus digitaler Sicht, sondern vor allem aus infrastruktureller und physischer Sicht als wesentlich angesehen. Tatsächlich gehören die Fragen im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Mobilität zu den Hauptthemen, mit denen sich die Gebiete des Programmgebiets mit vielen Kontakten täglich auseinandersetzen müssen. Die Verbesserung des transeuropäischen, grenzüberschreitenden und regionalen Verkehrsnetzes sowie die Förderung einer nachhaltigen Mobilität und die Verbesserung der Strasseninfrastruktur sind Aspekte, die von den Befragten genannt werden.

In der Folge gehörten die Themen "ein sozialeres Europa" und "ein bürgernäheres Europa" zu den Prioritäten der Befragten, da sie Aspekte im Zusammenhang mit der Erhaltung, Förderung und Aufwertung des kulturellen Erbes (einschließlich des Tourismus) sowie Aspekte im Zusammenhang mit der Integration in den Arbeitsmarkt (einschließlich des Themas Grenzgänger), der sozialen Eingliederung und der Koordination der Sozial-, Gesundheits- und Bildungssysteme umfassten.

Schliesslich wurde auch das Thema des besseren Managements von Interreg, oder das Thema der Governance im Allgemeinen, als wichtig erachtet. Die Verbesserung der Beziehungen und des gegenseitigen Kennenlernens, insbesondere auf der Ebene der funktionalen Räume, wurde von mehreren Seiten gefordert. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen jedoch, dass dieses Thema in der Praxis nur schwer durch Interreg-Projekte zu fördern ist. In diesem Sinne sollte erwogen werden, dieses Thema auch mit anderen verfügbaren Instrumenten zu verfolgen.

Obwohl diese Themen auf der Grundlage, der von der Europäischen Union festgelegten vorrangigen Ziele für die regionale Zusammenarbeit und Entwicklung formuliert wurden, sind sie für grenzüberschreitende Gebiete unabhängig vom Interreg-Programm äußerst wichtig. Sie können nämlich gleichzeitig über verschiedene Kanäle der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gefördert werden (z.B. durch die Unterzeichnung von grenzüberschreitenden Vereinbarungen, siehe Kapitel 5.1.3).

6 Handlungsempfehlungen

Die folgenden Handlungsempfehlungen wurden auf der Grundlage der Aussagen, die während der Interviews gesammelt wurden, der durchgeführten sozioökonomischen Analyse und der Dokumentenanalyse und der Arbeit anderer grenzübergreifender Regionen entwickelt. Die Empfehlungen sind mit Beispielen und Verbesserungsvorschlägen versehen, die nicht zwingend alle gemeinsam umzusetzen sind, sondern Ideen geben sollen.

6.1.1 Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aufzeigen

Die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere bei der Lösung gemeinsamer Probleme und Herausforderungen, wurde von allen Befragten hervorgehoben. Darüber hinaus wurde in den Interviews betont, dass die Interdependenzen zwischen einigen Gebieten des Programmgebiets so stark sind - insbesondere für jene Gebiete, die einen gemeinsamen Arbeitsmarkt haben, und zwischen einigen Berggebieten -, dass gemeinsame Rahmenbedingungen zur Strukturierung der Beziehungen unerlässlich sind.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit basiert auf dem Austausch (auch von Good Practices) und dem gegenseitigen Kennenlernen (von Institutionen, rechtlichen Rahmenbedingungen, Werten, Perspektiven). Diese Aspekte - die auch als einer der Hauptvorteile des Interreg-Programms erkannt wurden - haben eine katalysierende Wirkung auf die Innovationsfähigkeit des grenzüberschreitenden Gebiets und wirken sich somit auf die Wertschöpfung im Gebiet aus. Ein weiterer wichtiger Grund ist das Finden von Lösungen für gemeinsame Probleme. Ausserdem eröffnen sich, durch die Zusammenarbeit in fragmentierten Wirtschaftsräumen Wachstumshorizonte durch Synergien und Skaleneffekte. Tatsächlich reicht der geschätzte potenzielle Verlust aufgrund von administrativen und rechtlichen Unterschieden im grenzüberschreitenden Bereich zwischen Italien und der Schweiz laut einer Studie der Europäischen Union von 7.6 % bis 18 % des BIP. Eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die die rechtlich-administrative Integration und das gegenseitige Verständnis fördert, hat daher positive Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstumspotenzial der beteiligten Gebiete.

Die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Katalysator für den territorialen Mehrwert muss jedoch von der Bevölkerung und auf politischer Ebene verstanden und gefördert werden. Daher ist es notwendig, effektiv zu kommunizieren, was die Vorteile einer Zusammenarbeit sind, bzw. was die Nachteile sein könnten, wenn es keine grenzüberschreitende Zusammenarbeit gibt. In diesem Sinne ist eine verbesserte Kommunikation erforderlich, um die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Allgemeinen und die Möglichkeiten, das Potenzial, die Auswirkungen und insbesondere den Mehrwert von Interreg und den geförderten Projekten bekannt zu machen. Dies ist ein grundlegender Aspekt, um die Beteiligung der verschiedenen Akteure, die im grenzüberschreitenden Raum tätig sind, zu erhöhen und die Politik für die Bedeutung dieses Themas zu sensibilisieren. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird nur dann die nötige Aufmerksamkeit bei den politischen Entscheidungsträgern erhalten und finanziert werden, wenn der Mehrwert

der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit effektiv kommuniziert und erlebbar wird.

Massnahmen zum Dialog könnten sein:

- Kommunikation der beteiligten Institutionen zu grenzüberschreitenden Aktivitäten erhöhen (Newsletter, Social Media etc.)
- Schaffung und Moderation von grenzüberschreitenden Reflexions- und Innovationsforen: Zum Beispiel durch die Einrichtung von Rundtischgesprächen zwischen italienischen und schweizerischen Unternehmern und anderen Stakeholdern über die jeweiligen territorialen Entwicklungsstrategien in Teilräumen oder durch Organisation eines «Italien-Schweiz-Kongress» der beteiligten Gebiete zur Bearbeitung eines bestimmten Themas mit dem Ziel den Kreis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von der offiziellen Politik- und Verwaltungsebene (Interreg) auf die Wirtschaft, Wissenschaft (Universitäten) und zivilgesellschaftlichen Vertretern zu erweitern.
- Einrichtung eines Kleinprojektfonds für grenzüberschreitenden Austausch und Sprachaustausch (für Gruppen, Vereine, Schulen u.ä.)
- Entwicklung des CLLD-Ansatzes in funktionalen Räumen und in Zusammenarbeit und Ergänzung mit anderen Interreg-Programmen (z.B. Interreg Italien-Österreich)

6.1.2 Gemeinsame Strategie definieren

Die Analyse der derzeit vorhandenen strategischen Dokumente und die Meinungen der befragten Experten weisen auf die Notwendigkeit hin, gemeinsame Ziele entlang der gesamten Grenze zwischen Italien und der Schweiz zu definieren. Diese Ziele sollten gemeinsame Prioritäten der Gebiete festlegen und so zu einer grenzüberschreitenden Strategie verdichtet werden. Obwohl das Thema der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in den Raumentwicklungsstrategien behandelt wird, wird dieser Aspekt nur am Rande und nicht in einer gemeinsamen Perspektive behandelt und vor allem nicht unter Berücksichtigung des funktionalen grenzübergreifenden Raums, in dem sich die Gebiete befinden, angegangen. Eine Ausnahme bildet die "Dichiarazione congiunta tra la Regione Lombardia e la Repubblica e Cantone Ticino di approvazione della roadmap sulle materie transfrontaliere di interesse comune tra la Repubblica e Cantone Ticino e la Regione Lombardia", in der das Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Mittelpunkt der Erklärung steht. Sie stellt einen ersten Schritt dar und kann als Ausgangspunkt für die Entwicklung einer Strategie für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dienen.

Die Definition einer grenzübergreifenden Strategie, die das gesamte Programmgebiet berücksichtigt, ist eine wichtige Voraussetzung, um die grenzübergreifende Zusammenarbeit in strukturierter und gemeinsamer Weise in die nationale und regionale Politik zu integrieren. Die Erstellung dieser Strategie sollte einerseits mit nationalen

und übergeordneten Strategien und Programmen (z.B. Eusalp) kohärent sein und andererseits die Besonderheiten und Ziele der funktionalen Gebiete berücksichtigen, aus denen sich das Programmgebiet zusammensetzt. Die Definition einer gemeinsamen Strategie, die von allen Gebieten geteilt wird, würde es auch ermöglichen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu steuern und damit ihre Effektivität und ihren Mehrwert zu erhöhen. Diese Strategie könnte auch die verschiedenen Instrumente berücksichtigen, die je nach den festgelegten spezifischen Zielen und Themen zur Verfügung stehen. Insbesondere sollte die grenzüberschreitende Strategie die verschiedenen verfügbaren Mittel zur Finanzierung der geplanten Maßnahmen berücksichtigen. Dies würde einen Impuls für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit geben und die jeweiligen nationalen und regionalen Förderachsen harmonisieren.

Voraussetzung für die Entwicklung einer grenzübergreifenden Strategie ist jedoch das Vorhandensein eines politischen Willens auf beiden Seiten der Grenze, die grenzübergreifende Zusammenarbeit als einen grundlegenden Aspekt der Raum- und Wirtschaftspolitik anzuerkennen und auch konsequent zu berücksichtigen.

- Z.B. Erstellung eines Leitbildes und einer Strategie für das Programmgebiet ähnlich wie «Leitbild und Strategie der Internationalen Bodensee-Konferenz (IBK) für die Bodenseeregion» (<https://www.bodenseekonferenz.org/leitbild>)

6.1.3 Alle verfügbaren politischen Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nutzen und integrieren

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die damit verbundenen Vorteile und Probleme sind nicht spezifisch für das Grenzgebiet zwischen Italien und der Schweiz. Im Gegenteil: Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Governance und Hindernisse in der Zusammenarbeit sind Aspekte, die von anderen grenzüberschreitenden Regionen geteilt werden. Vergleicht man das italienisch-schweizerische Grenzgebiet mit anderen grenzüberschreitenden Gebieten, wie z.B. dem Oberrheingebiet, dem Interreg Gebiet Alpenrhein/Bodensee/Hochrhein oder der Region Mass-Rhein, so kann man feststellen, dass das Programmgebiet weniger ausdifferenzierte Kooperationsinstrumente und -strukturen nutzt.

Die Förderung der Multi-Level-Governance bedeutet, die Komplexität und Nachhaltigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit anzuerkennen und die Notwendigkeit, die verschiedenen Akteure in den Entwicklungsprozess des grenzüberschreitenden Gebiets einzubeziehen. Dies spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Interviews wider, die zeigen, dass die Experten eine Vielzahl von politischen Instrumenten für die Zukunft der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für wichtig halten. In der Tat wird betont, dass es wichtig ist, die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowohl auf nationaler Ebene zu entwickeln, d.h. durch die Stärkung der institutionellen Beziehungen und Kontakte, als auch auf regionaler (Kantone/Provinzen/Regionen) und kommunaler Ebene, unter Verwendung von Instrumenten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wie institutionelle Kontakte zwischen Gebieten, territoriale Vereinbarungen, Interreg und Arbeitsgemeinschaften.

Darüber hinaus ist es nach Ansicht der Experten wichtig, die verschiedenen Akteure des Gebiets einzubeziehen und Netzwerke zwischen Institutionen oder Einrichtungen ähnlicher Art zwischen der Schweiz und Italien zu schaffen. Schließlich wurde die Notwendigkeit betont, operativ und projektorientiert zusammenzuarbeiten und die Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Schweizer Kantonen und italienischen Regionen zu diversifizieren.

«Mehr-Ebenen-Governance» und «variable Geometrie» fördern

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sollte durch verschiedene Regierungs- und Verwaltungsebenen und unter Einsatz eines breiten Spektrums von Instrumenten gefördert werden. Die subsidiäre Ausdifferenzierung der Handlungsebenen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Mehr-Ebenen-Governance) ist aufgrund der deutlich unterschiedlichen Handlungsspielräume und Kompetenzen je nach Gebietskörperschaft (national, regional, provinziell oder kantonal und kommunal) in der Schweiz und Italien besonders wichtig. Zudem ist das Grenzgebiet durch eine EU-Aussengrenze geprägt, was die institutionellen Unterschiede erhöht und im Bereich Interreg auch unterschiedliche Förderziele und -mittel mit sich bringt. Die verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen müssen daher kohärent zusammenarbeiten, um Massnahmen zur Förderung der Entwicklung des Territoriums und der Lebensqualität seiner Bürger zu ergreifen. Aufgrund der Grösse und Heterogenität des Programmgebietes sind allerdings die realen, sozioökonomischen oder funktionalen Beziehungen unterschiedlich zu berücksichtigen. Deshalb sollten auch differenzierte Modelle der Entwicklungen zugelassen beziehungsweise gefördert werden.

Interreg ist ein wichtiger Baustein in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Obwohl das Interreg-Programm von Experten wegen der notwendigen Kohärenz des Instruments mit dem NPR auf Schweizer Seite und aus Gründen, die mit der mangelnden administrativen Flexibilität des Instruments zusammenhängen, kritisiert wurde, wird es ebenfalls als grundlegend angesehen. Erstens, weil es einen Austausch von gegenseitigem Wissen zwischen den Akteuren in dem Gebiet ermöglicht sowie die Möglichkeit bietet, Themen anzusprechen, die relevant sind und einen direkten Einfluss auf das grenzüberschreitende Gebiet haben. Zweitens, weil es das einzige derzeit verwendete Instrument ist, das ein Budget (wenn auch ungleich verteilt) hat. Dies zeigt, dass das Interreg-Programm zwar nicht perfekt, aber ein wichtiges Element im Spektrum der Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist.

Das Potenzial und die Einzigartigkeit von Interreg zeigt sich auch darin, dass das Interreg-Programm das einzige Instrument ist, das es ermöglicht, dass die verschiedenen Regierungsebenen (national, kantonal, regional, provinziell, kommunal) und die Stakeholder der «quadruple helix» (Politik, Wirtschaft, Hochschulen und Zivilgesellschaft) zusammenarbeiten und interagieren können. Diese Überschneidung der verschiedenen Governance-Ebenen und das daraus resultierende Potenzial für bestehende Abstimmungen sind Aspekte, die die Relevanz des Instruments im Vergleich zu anderen bestehenden Politikinstrumenten erhöhen. Aus diesen Gründen ist es vorteilhaft, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch im Rahmen des Interreg-Programms fortzusetzen und dabei die Möglichkeit zu prüfen, die von den Experten als negativ angesehenen Aspekte zu verbessern.

In diesem Sinne sollten die unterschiedlichen Möglichkeiten der Zusammenarbeit genutzt werden. Eine Möglichkeit die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unter den gegebenen Bedingungen zu stärken könnte sein, das einzelne Gebiete die projektbezogene Kooperationspolitik – wie sie Interreg bietet - mit einer Strategie der Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene mit entsprechenden Umsetzungsplänen verbinden.

- Umsetzungspläne (Ziele, Massnahmen, Finanzmittel, Zeitplan) zu bestehenden oder neuen Abkommen zwischen einzelnen Kantonen und Regionen schaffen. Interreg bei der Umsetzung berücksichtigen und als Multiplikator nutzen.

6.1.4 Governance stärken

Verwirklichung einer effektiven institutionalisierten Mehr-Ebenen-Governance mit Dachorganisationen und «lokalen» Arbeitsgemeinschaften

Die Grösse und Heterogenität des Gebietes erfordert eine «institutionalisierte» Governance-Struktur, die sowohl die Interessen des Gesamtraumes und der beteiligten Partner berücksichtigt als auch die spezifischen Interessen der einzelnen Teilräume. Damit alle am Programmgebiet Beteiligten ihre Interessen gleichermassen vertreten können, wäre die Einrichtung einer Dachorganisation wichtig. Da sich aber die grenzüberschreitenden Potenziale und Herausforderungen in den Teilräumen unterscheiden, ist es ebenso wichtig über institutionalisierte Zusammenarbeit in Form von Arbeitsgemeinschaften oder ähnlichen auch auf Ebene der Teilräume zu verfügen. Dies ist auch notwendig, um eine Flexibilität zu erhalten, damit nicht jedes Thema mit allen Programmbeteiligten verhandelt werden muss und damit der Prozess und Problemlösungsfähigkeiten erleichtert werden.

Schaffung von Europäische Verbänden für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

In einigen Teilregionen bestehen bereits funktionierende Arbeitsgemeinschaften. Diese verfügen jedoch teilweise nicht über die notwendige Ausstattung und Finanzierung. Eine Möglichkeit, die institutionelle Zusammenarbeit zu stärken und mit entsprechenden Mittel auszustatten, könnte durch die Einrichtung von Europäischen Verbänden für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) erreicht werden. EVTZs sind juristische Personen nach europäischem Recht mit dem Ziel, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern, gemeinsame Projekte umzusetzen und die Koordination in der Raumplanung zu verbessern.¹⁰⁸ Die Einrichtung dieser Rechtsorgane zwischen der Schweiz und Italien wäre von doppeltem Nutzen. Einerseits reagiert der EVTZ auf das Problem der ungleichen Mittelverteilung zwischen der Schweiz und Italien. Tatsächlich würden EVTZs einen gemeinsamen Zugang zu europäischen Fonds und damit eine Zusammenarbeit unter Gleichen ermöglichen. Andererseits würde die Gründung eines EVTZ, der das gesamte Gebiet des Programms repräsentiert, die Schaffung eines institutionellen Organs ermöglichen, das die Bedürfnisse berücksichtigt und alle beteiligten Gebiete gleichermaßen vertritt. Zudem sollte geprüft werden, ob

¹⁰⁸ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/94/groupements-europeens-de-cooperation-territoriale-geect->

bestehende aktive Arbeitsgemeinschaften zwischen den funktionalen Räumen des Programmgebietes in EVTZ umgewandelt werden könnten, um diese Gremien zu stärken und ihre Relevanz zu erhöhen.

- Z.B. Bildung eines «Italien-Schweiz-Rates» mit Regierungsvertretern und Fachexperten aus den jeweiligen im Programmgebiet vertretenen Gebieten (als EVTZ oder andere Organisationsform)
- Z.B. Umwandlung der Arbeitsgemeinschaft Regio Insubrica in eine EVTZ, um deren Handlungsspielraum zu erweitern und ihre Finanzierung sicherzustellen.¹⁰⁹ Die Arbeitsgemeinschaft Regio Insubrica ist derzeit eine Stiftung nach Schweizerischen Recht und kann dadurch nicht mit Mitteln aus den europäischen Kohäsionsfonds finanziert werden. Es ist zu prüfen, unter welchen Bedingungen die Arbeitsgemeinschaft Regio Insubrica in eine EVTZ umgewandelt werden kann, um die Governance in der Region stärken.

6.1.5 Für ein erfolgreiches Interreg – mehr Wirksamkeit, Effizienz und Transparenz

Zusätzlich zu der Bedeutung, die die Befragten dem Interreg-Programm beimessen, gibt es die Forderung nach einer Verbesserung des Instruments. Tatsächlich ist eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg und die Fortführung von Interreg die Verbesserung des Managements und der Verwaltung sowie der Effizienz und Transparenz.

Die Kritik an Management und Verwaltung von Interreg umfasst verschiedene Aspekte. Zum einen werden der administrative Aufwand - im Hinblick auf die Teilnahme an Ausschreibungen und das Projektmanagement - und die hohe Komplexität der Berichterstattung kritisiert. Konkret sind die Experten der Meinung, dass das SiAge-System zu kompliziert ist (in der nächsten Programmperiode wird die Möglichkeit angeboten, ein gemeinsames Open-Source-Tool namens JEMS zu verwenden), dass der Zeitrahmen für die Berichterstattung zu kurz ist (im Verhältnis zum bürokratischen Aufwand) und dass die unregelmäßige Veröffentlichung von Aufrufen zur Einreichung von Vorschlägen und die verschiedenen Verzögerungen, die sich im Verfahren zur Bewertung der Ausschreibungen angesammelt haben, die Wirksamkeit des Instruments beeinträchtigen. Zum anderen wird die Verteilung der Mittel auf die veröffentlichten Ausschreibungen als unausgewogen kritisiert, da 80 % der Mittel bereits bei der ersten Ausschreibung vergeben wurden. Diese Probleme, die mit der Verwaltung von Interreg zusammenhängen, wirken sich negativ auf die Bereitschaft zur Teilnahme an Interreg-Projekten aus. Dies gilt insbesondere auch für die Schweizer Seite, wo die Projektträger einen Teil der Kosten selbst finanzieren müssen und durch den bürokratischen Aufwand abgeschreckt werden. Die Vereinfachung der bürokratischen Aspekte würde die Attraktivität des Instruments und die Bereitschaft der Schweizer Akteure zur Teilnahme an Interreg-Projekten erhöhen. Darüber hinaus würde eine Verwaltungsvereinfachung die Attraktivität des Interreg-Programms für die gesamte Zivilgesellschaft und damit auch für den privaten Sektor und kleine öffentliche Akteure (z.B. Kommunen) erhöhen. Tatsächlich geht aus den Interviews

¹⁰⁹ Bereits bei Bandera 2014.

hervor, dass es notwendig ist, mehr Vertreter des Privatsektors, der KMUs und anderer Akteure einzubeziehen, da sie wichtige Stakeholder in diesem Bereich sind.

Um diese **Verwaltungs- und Managementprobleme** zu überwinden und den Bedürfnissen der Gebiete gerecht zu werden, könnten in Anlehnung an den in den Gesprächen gemachten Vorschlägen folgende Massnahmen ergriffen werden:

- Informationssysteme, Antragsverfahren und Projektberichterstattung und -verwaltung benutzerfreundlicher gestalten.
- Die Schaffung einer Stelle, die als Verwaltungs- und Managementberater für Projekte fungiert, würde die Beteiligung von Akteuren vor Ort (Zivilgesellschaft, private Akteure, KMU usw.) erleichtern (Coaching) oder Übernahme des Coachings durch eine grenzüberschreitende Arbeitsgemeinschaft.
- Die Förderung von öffentlich-privaten Partnerschaften könnte die Beteiligung von privaten Akteuren und KMUs erhöhen.
- Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen sollten in regelmässigen Abständen veröffentlicht werden, und das Programmierungsbudget sollte gerecht auf die verschiedenen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen verteilt werden. Eine unausgewogene Verteilung der Mittel auf die einzelnen Ausschreibungen schränkt den Pool an potenziellen Akteuren, die bereit sind, sich an Projekten zu beteiligen, stark ein.
- Es ist wichtig, Verzögerungen bei der Veröffentlichung von Aufrufen zur Einreichung von Vorschlägen und bei der Bewertung der vorgeschlagenen Projekte zu vermeiden.
- Der hohe Verwaltungsaufwand macht es schwierig, Projekte mit kurzer Laufzeit (18 Monate) zu verwalten. Die Mindestprojektdauer sollte den bürokratischen Aufwand berücksichtigen.
- Kontextualisierung des Interreg-Instruments in einer strategischen Perspektive, die Ziele umreisst und die Bewertung des Erfolgs der geförderten Projekte unter Berücksichtigung ihrer konkreten und grenzüberschreitenden Auswirkungen auf das Gebiet ermöglicht.

Betrachtet man die Aspekte, die mit der Effektivität und Transparenz des Interreg-Instruments zusammenhängen, so betonen die Befragten die Notwendigkeit, die sprachliche Vielfalt der Gebiete des Programmgebiets zu berücksichtigen, um eine einfache Kommunikation innerhalb und außerhalb der Verwaltung von Interreg zu fördern. Um die Effektivität von Interreg zu verbessern, ist eine konsequente Evaluierung des Programms und der Projekte notwendig – sowohl während der laufenden

Periode, aber auch zwischen den verschiedenen Programmen. Welche Projekte waren nachhaltig? Welche haben einen Mehrwert erbracht? Welche sind gescheitert und warum? Diese Erkenntnisse könnten genutzt werden, um die Ausschreibungen und Projektauswahl zu verbessern.

Um Doppelspurigkeit zu vermeiden, ist es notwendig, dass es eine transparente Aufstellung zu den beantragten und bewilligten Projekten in den verschiedenen Achsen/Themen gibt, um den Austausch zwischen ähnlichen Projekten zu verbessern.

Wir empfehlen daher die Erstellung einer «übersichtlichen» und «einfach zu bedienenden» Projektdatenbank, in der die Ziele, Themen, beteiligte Partner etc. ausgewiesen werden. Ausserdem sollte eine Datenbank mit potenziellen Projektpartner erstellt werden. Diese kann zu einem die bisherigen Projektenbeteiligten enthalten und zum anderen auch potenziell interessierte Projektpartner (die sich registrieren lassen könnten). Darüber hinaus sollte es auch eine Sammlung von Best Practice Beispielen geben. Ziel dieser Dokumentation ist es, eine bewusste und gezielte Entwicklung des Grenzgebietes zu fördern und die Zusammenarbeit und den Kontakt zwischen schweizerischen und italienischen Akteuren zu erleichtern.

Um die **Effektivität und Transparenz des Interreg-Instruments zu verbessern**, werden die folgenden Massnahmen vorgeschlagen:

- Die Erstellung der Interreg-Website nicht nur auf Italienisch, sondern auch auf Französisch und Deutsch. Die Berücksichtigung der sprachlichen Vielfalt bei institutionellen Treffen und die Übersetzung offizieller Dokumente ins Deutsche und Französische würden die Teilnahmebarrieren für potenzielle Partner senken und der Sprachenvielfalt an der Grenze Rechnung tragen.
- Erstellung einer Datenbank mit den unterstützten Interreg-Projekten, Beteiligten und potenziellen Partnern und Best Practice Projekten (was hat funktioniert und was nicht, welche Aspekte müssen verbessert werden usw.).
- Entwicklung von thematischen Plattformen, die Stakeholder einbeziehen, einen Wissenstransfer ermöglichen und die Duplizierung von ähnlichen Projekten vermeiden.
- Verbreitung der Nutzung digitaler Technologien für die interne und externe Kommunikation innerhalb von Interreg und unter den Projektträgern, um den Kontakt und die gegenseitige Kenntnis der schweizerischen und italienischen Akteure zu erleichtern.

Hinsichtlich der methodischen Aspekte, die mit der Art der von Interreg geförderten Projekten zusammenhängen, betonen die Befragten, dass diese auf der Grundlage ihrer tatsächlichen Auswirkungen auf das grenzüberschreitende Gebiet bewertet und gefördert werden sollten. Ausserdem hoffen die Experten, dass sowohl kleinere Projekte, die auf einem Bottom-up-Ansatz basieren, als auch größere, strategische Top-

down-Projekte gefördert werden. Schließlich werden sowohl die so genannten "gewöhnlichen" Projekte (einmalige Vorschläge, die von zwei oder mehr Begünstigten eingereicht werden und ein definiertes Gebiet und eine einzige Maßnahme abdecken) als auch die als "strategisch" definierten Governance-Projekte als relevant angesehen (Initiativen, die bestimmte Themen vertiefen, die von ihrer Natur her einen starken Einfluss auf die Kooperationsstrategien haben und in der Lage sind, signifikant zur sozioökonomischen Entwicklung des gesamten oder eines grossen Teils des grenzüberschreitenden Gebiets beizutragen).

Bottom-up- und Kleinprojekte werden vor allem als sinnvoll erachtet, um Akteure mit geringeren wirtschaftlichen Ressourcen einzubeziehen und die Akteure, die dem Gebiet am nächsten sind (z.B. Zivilgesellschaft und Verbände, Grenzgemeinden und Kommunen), stärker zu integrieren. Der, von der EU geförderte, Ansatz der gemeinschaftsgeführten lokalen Entwicklung (Community-led local development, CLLD) sieht vor Projekte bottom up zu entwickeln. Während einige Experten und Expertinnen auf ihre positiven Erfahrungen dieses Ansatzes im Interreg Programm V Italien-Österreich aufmerksam machten, ergab sich in der Diskussion kein eindeutiges Votum diesen Ansatz in der Interreg Programmierung VI Italien-Schweiz umzusetzen.

Ein erster Schritt zur stärkeren Einbeziehung von Bottom-up-Projekten könnte jedoch die Förderung eines Fonds für "kleine Projekte" sein. Solche Projekte sind auch im Interreg Programm VI speziell von der EU vorgesehen. Diese "kleinen Projekte" würden die Gebiete innerhalb der funktionalen Räume besser integrieren und durch eine stärkere aktive Einbeziehung der Bevölkerung zu deren sozioökonomisch integrierter Entwicklung beitragen und einen Mehrwert für die Bewohner des Grenzgebietes schaffen. Es sollte betont werden, dass die Förderung dieser "kleinen Projekte" auch über die Logik von Interreg hinausgehen kann und durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeindeverbänden oder durch den Austausch von grenzüberschreitenden interkommunalen Masterplänen, die sich mit gemeinsamen Themen befassen, durchgeführt werden kann.

Auf der anderen Seite werden Top-Down- und grössere Projekte als wichtig angesehen, weil sie einen großen Einfluss auf den produzierten Mehrwert und das Gebiet haben. Grössere Projekte (Leuchtturmprojekte) sind auch wichtig, um den Wert grenzüberschreitender Kooperation sichtbar zu machen.

«Strategische» Projekte sind wesentlich, um beispielsweise bestimmte Dienstleistungen für die Bevölkerung des Programmgebiets bereitzustellen. Im grenzüberschreitenden Gebiet zwischen Italien und der Schweiz wurden diese Projekte in die Interreg IV-Programmierung integriert, nicht jedoch in die Interreg V-Programmperiode. In anderen Grenzregionen wurden solche Projekte auch im Interreg V Programm durchgeführt. Für eine erfolgreiche Implementierung von «strategischen» Projekten im Interreg VI Programm ist es notwendig herauszufinden, welche Barrieren den Erfolg "strategischer" Projekte in der letzten Programmperiode verhindert haben. Eine Evaluation zu diesem Thema liegt bisher nicht vor. Es ist auch zu überlegen, ob Interreg das richtige Instrument zur Förderung dieser Art von Projekten ist oder ob sie nicht mit anderen Instrumenten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (z.B. grenzüberschreitende Rahmenvereinbarungen oder ETVZs) verfolgt werden sollten.

Eine wichtige Voraussetzung für die Förderung verschiedener Projekttypen mit dem Ziel, verschiedene Akteure zu integrieren, um gemeinsam an der Entwicklung des

Grenzgebiets zu arbeiten, ist jedoch die Evaluierung der durchgeführten Projekte. Eine systematische Auswertung der durchgeführten Projekte würde es ermöglichen, die Probleme und das für die Zukunft zu berücksichtigende Verbesserungspotenzial zu verstehen. Die Überwindung dieses Mangels würde dazu beitragen, den Wert des Interreg-Programms zu erhöhen.

Insgesamt sollte ein angemessener Mix von Projekttypen (strategisch/»normal«/klein) angestrebt werden mit dem Ziel, die Integration des Grenzgebiets sowohl durch kleine Projekte, die direkt vor Ort, als auch durch große Projekte, die die systemische Integration des Grenzgebiets stärken, zu erhöhen.

Um einen **Mehrwert des Interreg Instrumentes zu gewährleisten**, werden folgende Vorschläge gemacht:

- Projekttypen evaluieren.
- Es sollten sowohl Top-Down- als auch Bottom-Up-Projekte gleichzeitig möglich sein.
- Die Möglichkeit anbieten, "kleine Projekte" mit einem geringeren bürokratischen Aufwand vorzuschlagen, um den Zugang zu Interreg für mehr Akteure zu verbessern.
- Projekte, die sich nur auf bestimmte Gebiete beziehen, ermöglichen.

6.1.6 Programmgebiet als Summe der funktionalen Räume definieren und visualisieren und kommunizieren

In Anlehnung an das Border Orientation Paper Italy-Switzerland¹¹⁰ sollten bestehende territoriale Strategien und Prioritäten kartiert, um eine gemeinsame Linie unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Territorien - bzw. funktionalen Räume - zu bestimmen. Darüber hinaus sollten, gemeinsame Strategien innerhalb der funktionalen Räume entwickelt werden, um auf spezifische Potenziale und Herausforderungen in bestimmten Gebieten reagieren zu können. Auch in diesem Fall sollte die Entwicklung gemeinsamer strategischer Synergien innerhalb der funktionalen Räume im Einklang mit übergeordneten Strategien stehen. Diese Strategien dienen als Bestandteil der gemeinsamen grenzübergreifenden Strategie für das gesamte Programmgebiet und werden in die Raumentwicklungsstrategien integriert und auf politischer Ebene geteilt (auch hier kann die "Dichiarazione congiunta tra la Regione Lombardia e la Repubblica e Cantone Ticino di approvazione della roadmap sulle materie transfrontaliere di interesse comune tra la Repubblica e Cantone Ticino e la Regione Lombardia" als Beispiel für die Entwicklung und weitere Integration gemeinsamer Strategien auf der Ebene der funktionalen Regionen in der Regionalpolitik dienen).

¹¹⁰http://www.provinz.bz.it/politik-recht-aussenbeziehungen/europa/downloads/Border_Orientation_Paper_UE_EU_IT_SW.pdf

Die Definition der funktionalen Räume erfordert die Sammlung von Geolokalisierungsdaten (um die Vielfalt der Gebiete entlang der italienisch-schweizerischen Grenze zu berücksichtigen) und Erhebung von einheitlichen statistischen Variablen/Indikatoren z.B. zu Bevölkerungsstruktur, Arbeitsmarkt, Pendlerverflechtungen, etc., um die Zusammenhänge innerhalb des Programmgebiets detailliert zu beschreiben. Die Erhebung solcher Daten und ihre Visualisierung in Form von Karten würde eine exaktere Definition und das Monitoring von funktionalen Räumen ermöglichen. Die Erhebung dieser Daten erfordert jedoch die Koordination auf statistisch-administrativer Ebene.

- Erhebung, Koordinierung und Austausch von statistischen Informationen v.a. auch auf kleinräumlicher Ebene.
- Kartographie des gesamten Programmgebietes mit Darstellung der naturräumlichen und funktionalen Beziehungen.

6.1.7 Voneinander Lernen innerhalb des Gebietes und von anderen Grenzgebieten

Einer der wichtigsten Gründe für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist die Möglichkeit, voneinander zu lernen. In diesem Sinne haben einige Territorien im Programmgebiet auch die Möglichkeit, nicht nur am Interreg Italien-Schweiz Programm teilzunehmen, sondern auch an anderen grenzüberschreitenden Kooperationsprogrammen, die mit anderen Territorien durchgeführt werden (z.B. andere europäische Interreg A Programme). Diese Erfahrungen sollten als Inspiration für die weitere Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit genutzt werden. Ein Beispiel für die Verbesserungsmöglichkeiten sind die Erfahrungen, die der Kanton Graubünden und die Autonome Provinz Bozen – Südtirol bei der Durchführung von CLLD-Projekten im Rahmen von Interreg Italien-Österreich gemacht haben. In diesem Sinne kann die Arbeitsgemeinschaft Terra Raetica ihre Erfahrungen für die Förderung von Bottom-up-Projekten zur Verfügung stellen. Darüber hinaus können die Erfahrungen des Kantons Wallis und der Autonomen Region Aostatal im Rahmen des Espace Mont-Blanc die Entwicklungsvisionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bereichern.

Grenzregionen teilen viele Ähnlichkeiten wie z.B. Sprachbarrieren, administrative und rechtliche Unterschiede oder wie können Zivilgesellschaft und Unternehmen einbezogen werden. Die verschiedenen Regionen haben unterschiedliche Erfahrungen und unterschiedliche Herangehensweisen und Lösungen entwickelt. Ein Austausch mit anderen europäischen und Schweizer Grenzregionen über Best Practice, aber auch gescheiterten Kooperationen würde Ideen generieren und Innovationen fördern.

- Erfahrungsaustausch innerhalb der Programmregion fördern
- Austausch mit anderen Grenzregionen suchen (z.B. Besuche, EU-Foren, Konferenzen)

6.1.8 Rahmenbedingungen verbessern

Eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird von den Befragten gewünscht und ist eine wichtige Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der Zusammenarbeit der Gebiete entlang der schweizerisch-italienischen Grenze. Im Folgenden werden die wichtigsten Aspekte, die verbessert werden müssten, vorgestellt.

Schaffung von institutionellen Treffen

Ein allgemeiner Aspekt, der den gesamten Bereich des Programms umfasst, betrifft die Notwendigkeit, dass Politiker die Frage der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als einen grundlegenden Aspekt der territorialen Entwicklung anerkennen. Die politischen Vertreter der beteiligten Gebiete müssen daher motiviert sein, stabile Beziehungen aufrechtzuerhalten, auch wenn es um Themen geht, bei denen es Meinungsverschiedenheiten zwischen den beteiligten Parteien gibt. In diesem Sinne ist es notwendig, institutionalisierte Treffen zu definieren, mit dem Ziel, eine Konfrontation auf der Basis einer gemeinsamen grenzüberschreitenden Kooperationsstrategie sowohl unter den politischen Vertretern der Funktionsbereiche als auch unter allen politischen Vertretern des Programmgebiets zu begünstigen.

Die Voraussetzung für eine effektive und effiziente grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist, dass auf beiden Seiten ein klarer politischer Wille und eine starke Bereitschaft bestehen, Zeit und Ressourcen zu investieren, um gemeinsame Ziele zu fördern. Insbesondere besteht die Notwendigkeit, institutionelle Treffen zu organisieren, die auf einer klaren Strategie, Legitimität und einem Mandat basieren.

Schaffung von institutionellen Treffen zwischen Politikern aus den Gebieten des Programmgebiets, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der Grundlage gemeinsamer Strategien zu fördern (z.B. durch EVTZs).

Zu verbessernde Rahmenbedingungen für die Schweiz: die Finanzierung des NPR

Wie bereits oben erwähnt, gibt es verschiedene Förderprogramme und politische Instrumente zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (siehe Kapitel 5.1). Insbesondere das Interreg-Programm ist ein wichtiges Instrument, da es von der EU (über die Fonds für Europäische territoriale Zusammenarbeit) finanziert wird und die Schweiz im Rahmen der NRP daran teilnimmt. Die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit und speziell an Interreg unterliegt somit den Zielen und Auflagen der NRP. Diese Bedingungen werden jedoch von den befragten Experten als problematisch angesehen. Im Folgenden fassen wir die wichtigsten Aspekte der Divergenz zwischen dem NRP und dem Interreg-Programm zusammen:

- Der Gesamtbetrag der ausgezahlten Schweizer Staatsbeiträge ist deutlich geringer als die Summe der italienischen und europäischen Beiträge;
- Nur Projekte, die zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wertschöpfung des teilnehmenden Gebietes beitragen, kommen für eine Bundesförderung aus dem NRP in Frage, die den Beitrag der Kantone verdoppelt (50

Prozent der entsprechenden kantonalen Mittel können jedoch für die Förderung von Projekten verwendet werden, die nicht den Zielen des NPR entsprechen), während das Spektrum der Themen, die im Rahmen von Interreg behandelt werden können, breiter ist und auch ökologische, kulturelle und soziale Aspekte umfasst;

- Bundes- und Kantonsbeiträge können maximal 50% der gesamten Projektkosten abdecken. Die Projektpartner aus dem Tessin und Graubünden müssen mindestens 25 % der Gesamtkosten übernehmen, während für die Partner aus dem Wallis dieser Prozentsatz auch mit einer Kofinanzierung aller beteiligten Partner erreicht werden kann. Auf italienischer Seite werden jedoch bis zu 100 % der förderfähigen Kosten für öffentliche Begünstigte übernommen (85 Prozent finanziert durch den EFRE und 15 Prozent finanziert durch den italienischen Staat), während der zugelassene Beitrag für private Begünstigte auf der italienischen Seite 85 % beträgt;
- Es gibt eine zeitliche Diskrepanz zwischen der NRP-Programmierung und dem europäischen kohäsionspolitischen Programm, von dem Interreg ein Teil ist. Ersterer umfasst den Zeitraum 2016-2023, letzterer den Siebenjahreszeitraum 2021-2027.

Diese Unterschiede zwischen den Programmen sollten aufgelöst werden, um günstigere Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch Interreg zu schaffen. In diesem Sinne halten es einige Experten für wichtig, dass die Schweizer Beteiligung an Interreg durch ein flexibleres Instrument als die NRP gefördert wird. Daher wird entweder eine Verbesserung der Bedingungen der NRP oder die Einrichtung eines Fonds für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in jeder einzelnen Sektoralpolitik gewünscht (die Regionalpolitik wird somit einer der Politikbereiche sein, der grenzüberschreitende Kooperationsprojekte finanzieren kann). Dies würde es ermöglichen, das Spektrum der Themen zu erweitern, die auf Bundes- und Kantonebene finanziert werden können und die durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit angegangen werden können. In diesem Zusammenhang ist auch eine Angleichung der Programme im Zeitverlauf wünschenswert, um eine gemeinsame Definition der zu erreichenden Ziele zu fördern.

Neben der Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Schweizer Beteiligung am Interreg-Programm (die mittelfristig erreicht werden kann), können die Schweizer Kantone eine wichtige Rolle bei der kurzfristigen Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für solche Themen spielen, die für das Gebiet relevant sind und nicht unbedingt unter die Förderkriterien der NRP fallen (z.B. Verbesserung der Lebensbedingungen der grenzüberschreitenden Bevölkerung). Indem sie den Wert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit anerkennen und auf die Bedürfnisse des Gebiets eingehen, können die Schweizer Kantone die derzeitigen Unzulänglichkeiten der Bundespolitik durch ein höheres finanzielles Engagement ausgleichen. Dies kann entweder durch das Interreg-Instrument oder durch den Einsatz anderer politischer Instrumente (z.B. grenzüberschreitende Vereinbarungen) geschehen, die jedoch durch eine angemessene Finanzierung auf beiden Seiten der Grenze unterstützt werden müssen.

Kurzfristig:

- Die Schweizer Kantone sollten je nach ihren finanziellen Möglichkeiten die Defizite und Einschränkungen der NPR durch die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit dem Ziel der Verbesserung der Lebensqualität der grenzüberschreitenden Bevölkerung mit eigenen Mitteln ausgleichen (ohne die Zusammenarbeit auf bestimmte Themen zu beschränken).

Mittelfristig:

- Verbesserte Flexibilität des NPR-Programms oder Einrichtung von Fonds für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in einzelnen Politikbereichen auf Bundes- und Kantonebene.

Zu verbessernde Rahmenbedingungen für Italien: Bürokratieabbau

Die Notwendigkeit, Bürokratie und den daraus resultierenden Verwaltungsaufwand zu vereinfachen, ist nicht auf das Interreg-Projekt beschränkt, sondern erstreckt sich auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Allgemeinen. Mittelfristig erhofft man sich eine Erhöhung der Entscheidungsbefugnis der italienischen Provinzen, um die Möglichkeit zu erhöhen, den Bedürfnissen der Grenzregionen gerecht zu werden. Diese Erweiterung der Entscheidungsbefugnis ist auch im Falle möglicher Naturkatastrophen oder der Ausbreitung von Pandemien erwünscht, Fälle, in denen eine fundierte Rechtsgrundlage es ermöglichen würde, rechtzeitig, effektiv und diversifiziert auf die verschiedenen Bedürfnisse der einzelnen Gebiete zu reagieren, auch in koordinierter Weise mit benachbarten grenzüberschreitenden Gebieten.

- Bürokratieabbau und mehr Effizienz in der Zusammenarbeit

- Erhöhung der Entscheidungsfähigkeit der italienischen Provinzen, um besser auf die Bedürfnisse der Grenzgebiete eingehen zu können.

6.1.9 Aus wirtschaftlicher und finanztechnischer Sicht bei den Themen des Ziels «intelligentes Europa» kooperieren

Betrachtet man die Analyseergebnisse im Licht der neu vorgeschlagenen politischen und spezifischen Ziele für die kommende EU-Förderperiode 2021-2027 (siehe Tab. 6-1) lassen sich einige vorläufige Zielpräferenzen ermitteln:

a) Ein intelligentes Europa

Das politische Ziel «ein intelligentes Europa» wurde von der Mehrzahl der befragten Interessenvertretenden sowie Experten und Expertinnen als ein wichtiges Thema der künftigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingestuft. Dies liegt unter anderem im Hinblick auf das Interreg Programm daran, dass dieses Ziel mit jenen der Schweizer NRP Förderung weitgehend im Einklang steht.

Der wirtschaftliche Erfolg des Programmgebietes hängt von der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Fähigkeit ab, sich den Herausforderungen der neuen Technologien zu stellen. Die im Programmgebiet angesiedelten Hochschulen und die in unmittelbarer Nähe angesiedelten Top-Universitäten bieten eine gute Grundlage für Kooperationen zwischen Firmen und Hochschulen vor Ort, um das Potential zukünftiger Entwicklungen in relevanten Sektoren für Innovationsstrategien zu nutzen. Zudem verfügt das Programmgebiet über industrielle Kerne und auch wachsende hochtechnologische Unternehmen v.a. im Tessin. Die Vernetzung und Clusterbildung im Teilräumen des Programmgebietes bieten Wachstumschancen. Dabei steht im Vordergrund, dass die Unternehmen im Gebiet durch die Zusammenarbeit und Vernetzung (Wissens- und Technologietransfer) wettbewerbsfähiger zu machen, aber nicht, dass die Gebiete miteinander im Wettbewerb stehen. Die Steigerung des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU hat im Programmgebiet eine grosse Bedeutung angesichts der hohen Zahl der Beschäftigten in Kleinunternehmen. Der Innovationsförderung von KMUs kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Das spezifische Ziel 1.3 «Steigerung des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU» ist bereits in der laufenden Interreg Periode eine Förderachse gewesen. Unklarheit besteht noch dahingehend, inwieweit die Mittel für KMU tatsächlich ausgeschöpft werden können.

Die Nutzung der Vorteile der Digitalisierung für Bürger, Unternehmen und Regierungen bietet sich im Programmgebiet als strategisches Ziel aus verschiedenen Gründen an: Zum einen hat die COVID-19 Pandemie die Bedeutung von Digitalisierung für zahlreiche Bereiche des Lebens von Home-Office, Online-Handel usw. gezeigt. Insbesondere auch in Berggebieten bietet die Digitalisierung zahlreiche Chancen and Nutzungsmöglichkeiten zur Steigerung der Lebensqualität wie z.B. im Bereich Tele-Medizin. Auch im Bereich Tourismus kommt es zu einer stetigen Durchbringung mit digitalen Anwendungen. Darüber hinaus gehört die Digitalisierung in den Schweizer Berggebieten im Rahmen des NRP zum Förderschwerpunkt, so dass sich hier Synergien ergeben könnten.

Im Hinblick auf die gemeinsame Strategieentwicklung könnten die „Smart Specialization Strategies“ (S3), die für die kommende Periode 2021+ als Voraussetzung für die Strukturfonds-Finanzierung definiert werden mussten, eine wichtige Rolle als Instrument zur Stärkung bestehender grenzüberschreitender Verbindungen in Forschung und Innovation übernehmen. Das Potential, der sich ergebenden Synergien und Kooperationsmöglichkeiten im Programmgebiet sind zu überprüfen.

b) Ein grünes, CO₂-freies Europa

«Ein grünes, CO₂-armes Europa» war neben dem politischen Ziel «ein intelligentes Europa» das am meisten genannte Ziel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Die Experten priorisierten in den Interviews folgende Themen: Anpassung an Klimawandel und Katastrophenschutz, Erneuerbare Energien, Nachhaltiges Ressourcenmanagement sowie Abfall- und Kreislaufwirtschaft. Die Schnittmenge mit den Zielen des NRP sind hier deutlich kleiner als beim vorhergehenden Ziel.

Das Programmgebiet verfügt über einzigartige natürliche Ressourcen (Wasserspeicher), Naturräume und Schutzgebiete. Der Alpenraum ist durch den Klimawandel besonders bedroht, was ein besonderes Management erfordert. Die Entwicklung von Synergien bei Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, bei der Risikoprä-

vention und der Vorbereitung auf Katastrophenmanagement über die Grenze hinweg sind deshalb ein gemeinsames Anliegen, ebenso wie der Förderung einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftung.

Der alpine Raum könnte auch eine besondere Rolle bei der Energietransformation hin einer vermehrten Nutzung erneuerbarer Energien einnehmen. Zudem ist die Programmregion als Tourismusregion gefordert die Balance zwischen Tourismuswirtschaft und Nachhaltigkeit sowie Erhalt des Naturraums zu halten. Grundsätzlich lassen sich Potenziale in den verschiedenen strategischen Zielen von Förderung der Energieeffizienzmassnahmen, der erneuerbaren Energien oder des Übergangs zur Kreislaufwirtschaft erkennen. Allerdings benötigt es hier eine ausführlichere Analyse, inwieweit diese Themen prioritär sind und ob es tatsächlich grenzüberschreitende Lösungen für die gewünschte Entwicklung benötigt. Ausserdem ist zu prüfen, ob sich diese Themen speziell für Interreg eignen. In Bezug auf die erneuerbaren Energien verweist das Border Orientation Paper Italien-Schweiz auf die relativ hohen Investitionskostensätze in Italien (WACC, gewichtete durchschnittliche Kapitalkosten, liegt bei 7-9%), die einen negativen Anreiz für Investitionen darstellen. Ebenso sieht dieser Bericht hohe Kosten in der Einführung einer grenzüberschreitenden Kreislaufwirtschaft, verweist aber auch die Wichtigkeit des Abfallmanagements in der Tourismuswirtschaft.

c) «ein stärker vernetztes Europa»

Grenzüberschreitender Verkehr und nachhaltige Mobilität waren die mit am häufigsten genannten Themen. Bereits in der Interreg Programmierung V war nachhaltiger Verkehr, verstärkte Intermodalität und verbesserte Dienstleistungen für den öffentlichen Verkehr als Prioritäten für grenzüberschreitende Investitionen und Kooperationen gesetzt. Dieses Thema bleibt sicherlich künftig bestehen. Trotz Fortschritten im Verkehr besteht Bedarf an nachhaltiger Mobilität. Ausserdem bestehen Engpässe im grenzüberschreitenden Verkehr. Demnach würde sich das spezifische Ziel 3.3. auch für die kommende Interreg Programmierung als mögliche Förderachse anbieten. Verkehrsthemen werden allerdings auch in einigen Rahmenabkommen und Absichtserklärungen behandelt und könnten auch auf bilateralem Wege geregelt werden. Im Bereich Verkehr besteht aber im Interreg auch die Möglichkeit hier Massnahmen im Rahmen von strategischen Projekten umzusetzen.

Der weitere Ausbau der digitalen Konnektivität ist für Weiterentwicklung des Gebietes und vor allem auch des Alpenraums – wie in der SWOT ausgeführt - von grosser Bedeutung. Zudem hat die COVID-19 Pandemie die Nützlichkeit der digitalen Vernetzung zur Abfederung der Krise deutlich gemacht. Inwieweit sich dieses Thema allerdings für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Interreg Programm eignet, erfordert eingehendere Analysen.

d) «ein sozialeres Europa»

In Teilen des Programmgebietes gibt es eine sehr starke Verflechtung auf dem Arbeitsmarkt mit einer sehr hohen Anzahl von Grenzgängern, weshalb das Thema grenzüberschreitender Arbeitsmarkt von hoher Relevanz ist. Vor allem für die Region Insubrica haben die Experten und Expertinnen sowohl auf die Wichtigkeit der Zusammenarbeit in Bezug auf Regelungen des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes als auch auf die Bedeutung von beruflicher Bildung und Weiterbildung verwiesen. Die

beiden spezifischen Ziele «(Grenzübergreifende) Verbesserung der Effektivität der Arbeitsmärkte und des Zugangs zu hochwertigen Arbeitsplätzen» sowie «(Grenzübergreifende) Verbesserung des Zugangs zu und der Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie des lebenslangen Lernens» haben Potential für Kooperationen und die Notwendigkeit, Hindernisse für einen integrierten Arbeitsmarkt zu beseitigen.

Ebenfalls erhebliche Relevanz wurde in den Gesprächen dem Thema «Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung, insbesondere für die entlegensten Gebiete» zugeschrieben. Gemäss des Border Orientation Papers Italien-Schweiz können Kooperationsinitiativen auf potenzielle Synergien von Pflegeeinrichtungen, e-Health, den Austausch von Wissen über bestimmte Bevölkerungsgruppen (Senioren) oder Krankheiten, aber auch Maßnahmen zur Patientenmobilität und Unterstützung der Entwicklung von Potenzialen für die «Silver Economy» abzielen. Zudem hat die COVID-19 Pandemie die Bedeutung der Sicherstellung des Zugangs zum grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt und der Gesundheitsversorgung verdeutlicht. Allerdings weisen die Themen (grenzüberschreitender Arbeitsmarkt und Gesundheitsversorgung) auch Überschneidungen zu anderen Zielen auf, insbesondere zum Ziel «Stärkung einer effizienten öffentlichen Verwaltung durch Förderung der rechtlichen und administrativen Zusammenarbeit sowie der Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Institutionen, insbesondere im Hinblick auf die Beseitigung rechtlicher und anderer Hindernisse in Grenzregionen».

Beim Programmgebiet handelt es sich um einen erstklassigen Kultur- und Naturraum mit einem starken Tourismuscluster, weshalb dem Ziel «Stärkung der Rolle von Kultur und nachhaltigem Tourismus bei der wirtschaftlichen Entwicklung, sozialen Integration und sozialen Innovation» eine grosse Bedeutung zukommt. Diesem spezifischen Ziel wurde in den Gesprächen eine sehr hohe Relevanz und ein ebenso hohes Kooperationspotential zugesprochen. Die «Inwertsetzung des natürlichen und kulturellen Erbes» insbesondere in Zusammenhang mit dem Tourismus war in der bestehenden Periode bereits eine wichtige Förderachse. Es ist davon auszugehen, dass Projekte dieses spezifischen Ziels mit NRP-Mitteln gefördert werden können, vor allem wenn sie die wirtschaftliche Entwicklung unterstützen.

e) «ein bürgernäheres Europa»

«Ein bürgernäheres Europa» mit den spezifischen Zielen der «Förderung der integrierten sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung, des Kulturerbes und der Sicherheit in städtischen/ländlichen Gebieten» kann ein hohes Kooperationspotential zugesprochen werden. Die meisten Projekte in der Interreg Periode V fielen auf die «Inwertsetzung des Natur- und Kulturerbes». Dieses Thema wurde von den Befragten häufig genannt und besitzt für die Programmgebiet als Tourismusregion eine hohe Priorität. Zudem können Tourismusprojekte teilweise auch mit NRP-Mitteln unterstützt werden.

f) «Bessere Verwaltung von Interreg/Governance»

Eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Governance ist dringlich und auch die Erhöhung des bürgerschaftlichen Engagements über die Grenzen hinweg wurde in den Expertengesprächen häufig als wichtig erachtet. Eine effektivere politisch-administrative Zusammenarbeit im Rahmen der bestehenden oder neu zu schaffenden Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie der Schaffung

neuer bzw. dauerhafter Kooperation besitzt erhebliche Relevanz. Zum Ziel der «Stärkung der institutionellen Kapazitäten der Behörden, insbesondere derjenigen, die für die Verwaltung eines bestimmten Gebiets zuständig sind, und der Interessenvertreter» enthält der Bericht bereits einige Handlungsempfehlungen.

Das Grenzgebiet wird wahrgenommen als ein Gebiet mit hohen institutionellen, rechtlichen und administrativen Hindernissen (sowohl von den Befragten als auch gemäss dem Border Orientation Paper Italien-Schweiz). Aufgrund dessen hat das spezifische Ziel «Stärkung einer effizienten öffentlichen Verwaltung durch Förderung der rechtlichen und administrativen Zusammenarbeit sowie der Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Institutionen, insbesondere im Hinblick auf die Beseitigung rechtlicher und anderer Hindernisse in Grenzregionen» eine sehr hohe Priorität sowie grosses Kooperationspotential. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund der aktuellen Krise, in der Unterschiede in der Pandemiebekämpfung die Hindernisse in den Grenzregionen deutlich erhöht haben. Auch beim den wirtschaftlichen Erholungsmassnahmen müssen die verschiedenen Unterstützungsmassnahmen auf beiden Seiten der Grenze berücksichtigt werden, auch um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Dem spezifischen Ziel «Stärkung der institutionellen Kapazität von Behörden und Interessenvertretern zur Umsetzung makroregionaler Strategien und Meeresbeckenstrategien» besitzt im Programmgebiet eine gewisse Relevanz, da weite Teile des Programmgebiets von der makroregionalen Strategie des Alpenraums betroffen sind bzw. dort eingebunden sind.

g) «Bottom-up-Projekte»

In der neuen Interreg-Periode ist die Finanzierung von Kleinprojekten und Bottom-up-Projekten grundsätzlich möglich. Diese können auch mit der NRP umgesetzt werden. Die Prozesse richten sich nach dem jeweiligen Kanton. Einige Kantone arbeiten mit Projektaufufen, andere nehmen Projektideen laufend entgegen oder generieren selbst Projekte. Die Projekte müssen einen Beitrag zur Steigerung der Wertschöpfung leisten und die NRP-Vorgaben respektieren. Wenn CLLD-Projekte diese Bedingungen erfüllen, sind sie auch förderfähig.

Tab. 6-1 Politische und spezifische Ziele der neuen Kohäsionspolitik 2021-2027

Ziel	Spezifisches Ziel	Generelle Relevanz des Themas	Kompatibilität mit NRP Förderkriterien
1. Ein intelligenteres Europa	1.1 Ausbau der Forschungs- und Innovationskapazitäten und der Einführung fortschrittlicher Technologien	hoch	hoch
	1.2 Nutzung der Vorteile der Digitalisierung für die Bürger, Unternehmen und Regierungen	hoch	hoch
	1.3 Steigerung des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU	hoch	hoch
	1.4 Entwicklung von Kompetenzen für intelligente Spezialisierung, industriellen Wandel und Unternehmertum	mittel	
2. Ein grüneres, CO2-freies Europa	2.1 Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen	mittel	
	2.2 Förderung erneuerbarer Energien	mittel	
	2.3 Entwicklung intelligenter Energiesysteme, Netze und Speichersysteme auf lokaler Ebene	gering	
	2.4 Förderung der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und der Katastrophenresilienz	hoch	mittel
	2.5 Förderung einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftung	hoch	niedrig
	2.6 Förderung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft	mittel	
	2.7 Verbesserung der biologischen Vielfalt, der grünen Infrastruktur im städtischen Umfeld sowie Verringerung der Umweltverschmutzung	gering	
3. Ein stärker vernetztes Europa	3.1 Ausbau der digitalen Konnektivität	mittel	
	3.2 Entwicklung eines nachhaltigen, klimaresilienten, intelligenten, sicheren und intermodalen TEN-V	mittel	
	3.3 Entwicklung einer nachhaltigen, klimaresilienten, intelligenten und intermodalen nationalen, regionalen und lokalen Mobilität, einschließlich eines besseren Zugangs zum TEN-V und zur grenzübergreifenden Mobilität transfrontaliera	hoch	niedrig
	3.4 Förderung einer nachhaltigen, multimodalen städtischen Mobilität	gering	
4. Ein sozialeres Europa	4.1 (Grenzübergreifende) Verbesserung der Effektivität der Arbeitsmärkte und des Zugangs zu hochwertigen Arbeitsplätzen	hoch	hoch
	4.2 (Grenzübergreifende) Verbesserung des Zugangs zu und der Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie des lebenslangen Lernens	hoch	hoch
	4.3 Erhöhung der sozio-ökonomischen Integration von Randgruppen, Migranten und benachteiligten Gruppen durch integrierte Maßnahmen im Bereich Wohnen und soziale Dienste	gering	
	4.4 (Grenzübergreifende) Verbesserung der Zugänglichkeit, Effektivität und Resilienz der Gesundheits- und Pflegesysteme	hoch	niedrig
	4.5 Stärkung der Rolle von Kultur und nachhaltigem Tourismus bei wirtschaftlicher Entwicklung, sozialer Integration und sozialer Innovation.	hoch	mittel
5. Ein bürgernäheres Europa	5.1 Integrierte soziale, wirtschaftliche und ökologische Entwicklung, Kulturerbe und Sicherheit in städtischen Gebieten	gering	
	5.2 Integrierte soziale, wirtschaftliche und ökologische Entwicklung, Kulturerbe und Sicherheit in ländlichen Gebieten und an der Küste	hoch	mittel
6. Bessere Verwaltung von Interreg	6.1 Stärkung der institutionellen Kapazitäten der Behörden, insbesondere derjenigen, die für die Verwaltung eines bestimmten Gebiets zuständig sind, und der Interessenvertreter	hoch	niedrig
	6.2 Stärkung einer effizienten öffentlichen Verwaltung durch Förderung der rechtlichen und administrativen Zusammenarbeit sowie der Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Institutionen, insbesondere im Hinblick auf die Beseitigung rechtlicher und anderer Hindernisse in Grenzregionen	hoch	niedrig
	6.3 Stärkung der institutionellen Kapazität von Behörden und Interessenvertretern zur Umsetzung makroregionaler Strategien und Meeresbeckenstrategien	gering	

Quelle: Task Force Interreg VI (2020), Rat der Europäischen Union (2021)

- «Intelligentes Europa» als Themenschwerpunkt aus wirtschaftlicher und finanzierungstechnischer Sicht.
- «Grüneres, CO2-freies Europa» ist auf beiden Seiten der Grenze aufgrund der topographischen Lage unverzichtbar.
- Tourismus bleibt ein Querschnittsthema.
- Hohes Kooperationspotential auch bei Themen des Arbeitsmarktes, der Bildung und Weiterbildung sowie Kultur und Tourismus.
- Administrative und rechtliche Hürden abbauen ist und bleibt eine Daueraufgabe. Insbesondere vor dem Hintergrund der COVID-19 Pandemie, die die Unterschiede entlang der Grenze bei der Pandemiebekämpfung erhöht hat. Auch bei den Erholungsmassnahmen sollten die zwischen den Ländern unterschiedlichen Massnahmen berücksichtigt werden.

7 Zusammenfassung

BAK Economics hat im Auftrag der «Task Force Interreg VI» eine sozio-ökonomische Analyse des italienisch-schweizerischen Grenzgebietes und eine SWOT-Analyse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durchgeführt. Ziel der Studie war es die Möglichkeiten der Zusammenarbeit auszuloten und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu entwickeln. Zusätzlich zur Dokumenten- und Datenanalyse wurden 46 Gespräche mit Experten und Expertinnen sowie mit Interessenvertretenden aus dem Programmgebiet geführt. Fazit:

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eröffnet regionalwirtschaftliche Wachstumschancen. Das Interreg A Programm leistet dazu einen wichtigen Beitrag.

Die durchgeführten Analysen bestätigen die grundsätzliche Bedeutung und Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für alle Gebiete des Programmgebiets. Die grenzüberschreitende Kooperation ist essenziell für die Lebensqualität der Einwohner und die wirtschaftliche Entwicklung des Grenzgebietes. Sie ermöglicht durch den Austausch von Best Practices voneinander zu lernen und unterstützt damit, Lösungen für gemeinsame Probleme und Herausforderungen auf beiden Seiten der Grenze zu finden. Dafür leistet das Interreg Programm einen sehr wichtigen Beitrag. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ermöglicht die Nutzung von Synergien und Komplementaritäten auf beiden Seiten der Grenze und die Realisierung von Agglomerationsvorteilen. Die Innovationsfähigkeit und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit kann durch eine engere Zusammenarbeit und Abstimmung im Bereich Bildung und Forschung, aber auch durch die Förderung grenzüberschreitender Cluster gefördert werden.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist eine wichtige Voraussetzung für die Überwindung der institutionellen, administrativen und kulturellen Hindernisse, die sich aus den beiden unterschiedlichen nationalen Kontexten zwischen der Schweiz und Italien ergeben. Eine EU-Studie schätzt, dass der potenzielle Verlust des BIPs durch administrative und rechtliche Unterschiede im grenzüberschreitenden Bereich zwischen Italien und der Schweiz zwischen 7,6 und 18 Prozent liegt.¹¹¹ Um die Agglomerationsvorteile in einem über eine EU-Grenze hinweg stark miteinander verflochtenen Wirtschaftsräumen – wie z.B. der Region Insubrica – realisieren zu können, benötigt es grenzüberschreitende Koordination und Kooperation. Der geschätzte potenzielle volkswirtschaftliche Verlust liegt in diesem Gebiet sogar bei 9,1 bis 18 Prozent.¹¹²

¹¹¹ European Commission, 2017.

¹¹² Ebd.

Interreg A ist ein unverzichtbarer Baustein in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im italienisch-schweizerischen Grenzgebiet.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Italien und der Schweiz wird durch eine Vielzahl von Instrumenten gefördert. Obwohl alle Instrumente wichtig sind, zeigen die durchgeführten Analysen, dass das Interreg-Programm eine sehr wichtige Rolle spielt, da es...

- ...Innovationen durch den Austausch von guten Praktiken «best practices» fördert.
- ...ein Instrument ist, das grenzüberschreitende Kooperationsprojekte fördert und für das auf beiden Seiten der Grenze finanzielle Fördermittel zur Verfügung stehen.
- ...das Zusammenwirken verschiedener Verwaltungsebenen und verschiedener Interessengruppen bei operativen Projekten ermöglicht.
- ...das gegenseitige Verständnis von Institutionen und Stakeholdern und deren jeweiligen institutionellen, administrativen und kulturellen Unterschieden sicherstellt.
- ...den Ausbau und die Pflege von grenzüberschreitenden Netzwerken fördert.
- ...explorative und innovative Projekte ermöglicht, die bei Problemlösungen helfen.
- ...die Freiheit lässt, Projekte angepasst an die Bedürfnisse des Gebietes zu definieren.
- ...bestimmten Grenzgebieten ermöglicht, gemeinsame Themen zu behandeln, die Lebensqualität der Bürger und/oder der wirtschaftlichen Entwicklung steigern.
- ...die Möglichkeit bietet, die Zivilgesellschaft miteinzubeziehen.

Die Argumente belegen, dass die zukünftige grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch weiterhin durch das Instrument Interreg gefördert werden soll.

Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen für die grenzüberschreitende Kooperation

Auf der Grundlage der durchgeführten SWOT-Analysen beschreibt der Bericht neun Handlungsempfehlungen, die mit konkreten Umsetzungsbeispielen ergänzt sind und so die beteiligten Gebiete in die Lage versetzen, den durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit entstehenden Mehrwert zu sichern und zu steigern.

Die Handlungsempfehlungen sind:

1. Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aufzeigen

Grenzüberschreitende Aktivitäten und Projekte bekannter machen und besser kommunizieren.

2. Gemeinsame Strategie definieren

Die Definition einer gemeinsamen kohärenten Strategie ermöglicht die Steuerung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und die Abstimmung der nationalen, regionalen und grenzüberschreitenden Förderachsen.

3. Alle verfügbaren politischen Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nutzen und integrieren

- «Mehr-Ebenen-Governance» und «variable Geometrie» fördern
- Nutzung von Interreg als ein wichtiger Baustein und Multiplikator in der operativen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

4. Governance stärken

- Verwirklichung einer effektiven institutionalisierten Mehr-Ebenen-Governance mit Dachorganisationen und «lokalen» Arbeitsgemeinschaften
- Schaffung von Europäischen Verbänden für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

5. Für ein erfolgreicherer Interreg - mehr Wirksamkeit, Effizienz und Transparenz

- Verbesserung des Managements und der Verwaltung (Bürokratieabbau, neues IT-Tool)
- Effizienz und Transparenz stärken (bessere Kommunikation)
- neudern

6. Programmgebiet als Summe der funktionalen Räume definieren, visualisieren und kommunizieren

7. Voneinander und anderen Lernen (Konferenzen, Besuche, etc.)

8. Nationale Rahmenbedingungen verbessern

- Schweiz: Verbesserte Flexibilität des NRP-Programms¹¹³ oder Einrichtung von Fonds für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in einzelnen Politikbereichen auf Bundes- und Kantonsebene oder die Schweizer Kantone gleichen je nach ihren finanziellen Möglichkeiten die Einschränkungen des NRP aus, um breiter fördern zu können.
- Italien: Mehr Effizienz und Abbau von Bürokratie sowie eine Erhöhung der Entscheidungsfähigkeit der italienischen Provinzen, um besser auf die Bedürfnisse der Grenzgebiete eingehen zu können.

9. Aus wirtschaftlicher und finanztechnischer Sicht sollte bei Themen des Ziels «intelligentes Europa» kooperiert werden.

Hohes Kooperationspotential bei Themen des Ziels «intelligentes Europa», Arbeitsmarkt, Bildung und Weiterbildung sowie Kultur und Tourismus.

Priorisierung der Handlungsempfehlungen

Die Umsetzung der Handlungsempfehlungen "Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aufzeigen", "Alle verfügbaren politischen Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nutzen und integrieren (Mehr-Ebenen-Governance) sowie variable Geometrie fördern", "Für ein erfolgreiches Interreg - mehr Wirksamkeit, Effizienz und Transparenz" und "Nationale Rahmenbedingungen verbessern" hat eine besonders hohe Priorität für die Zusammenarbeit.

Für die gezielte Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Kooperation ist «Stärkung der Governance» und die «Definition einer gemeinsamen Strategie» von besonderer Bedeutung.

¹¹³ Neue Regionalpolitik

Checklist

Allgemeine grenzüberschreitende Zusammenarbeit

- Kommunikation der beteiligten Institutionen zu grenzüberschreitenden Aktivitäten erhöhen (Newsletter, Social Media...).
- Schaffung und Moderation von grenzüberschreitenden Reflexions- und Innovationsforen: (Rundtischgespräche, Organisation eines «Italien-Schweiz-Kongress» zu verschiedenen Themen).
- Einrichtung eines Kleinprojektfonds für grenzüberschreitenden Austausch und Sprachaustausch (für Gruppen, Vereine, Schulen u.ä.).
- Entwicklung des CLLD-Ansatzes in funktionalen Räumen und in Zusammenarbeit und Ergänzung mit anderen Interreg-Programmen (z.B. Interreg Italien-Österreich).
- Erstellung eines Leitbildes und einer Strategie für das Programmgebiet.
- Umsetzungspläne (Ziele, Massnahmen, Finanzmittel, Zeitplan) zu bestehenden oder neuen Abkommen zwischen einzelnen Kantonen und Regionen schaffen. Interreg bei der Umsetzung berücksichtigen und als Multiplikator nutzen.
- Bildung eines «Italien-Schweiz-Rates» mit Regierungsvertretern und Fachexperten aus den jeweiligen im Programmgebiet vertretenden Gebieten (als ETVZ oder andere Organisationsform).
- Möglichkeiten der Umwandlung der Arbeitsgemeinschaft Regio Insubrica in eine ETVZ prüfen, um deren Handlungsspielraum zu erweitern und ihre Finanzierung sicherzustellen.
- Erhebung, Koordinierung und Austausch von statistischen Informationen v.a. auch auf kleinräumlicher Ebene und Kartographie des gesamten Programmgebietes mit Darstellung der naturräumlichen und funktionalen Beziehungen.
- Erfahrungsaustausch innerhalb der Programmregion fördern und den Austausch mit anderen Grenzregionen suchen (z.B. Besuche, EU-Foren, Konferenzen).

Massnahmen zu Verbesserung des Interreg-Instrumentes

- Informationssysteme, Antragsverfahren und Projektberichterstattung und -verwaltung benutzerfreundlicher gestalten.
- Die Schaffung einer Stelle, die als Verwaltungs- und Managementberater für Projekte fungiert.
- Die Förderung von öffentlich-privaten Partnerschaften, um die Beteiligung von privaten Akteuren und KMUs zu erhöhen.
- Regelmässige Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und gleichmässige Verteilung des Programmbudgets.
- Verzögerungen bei der Veröffentlichung von Aufrufen zur Einreichung von Vorschlägen und bei der Bewertung der vorgeschlagenen Projekte zu vermeiden.
- Einbettung des Interreg-Instruments in eine strategische Perspektive, um Ziele zu definieren. Damit kann der Erfolg der geförderten Projekte evaluiert werden.
- Berücksichtigung der sprachlichen Vielfalt (Interreg-Website und offizielle Dokumente nicht nur auf Italienisch, sondern auch auf Französisch und Deutsch).
- Erstellung einer übersichtlichen Datenbank mit den unterstützten Interreg-Projekten, Beteiligten und potenziellen Partnern sowie Best Practice Projekten.
- Entwicklung von thematischen Plattformen, die Stakeholder einbeziehen, einen Wissenstransfer ermöglichen und die Duplizierung von ähnlichen Projekten vermeiden.
- Verbreitung der Nutzung digitaler Technologien für die interne und externe Kommunikation innerhalb von Interreg.
- Projekttypen evaluieren.
- Es sollten sowohl Top-Down- als auch Bottom-Up-Projekte gleichzeitig möglich sein.
- Die Möglichkeit anbieten, "kleine Projekte" mit einem geringeren bürokratischen Aufwand vorzuschlagen, um den Zugang zu Interreg für mehr Akteure zu verbessern sowie Projekte, die sich nur auf bestimmte Gebiete beziehen, ermöglichen.

Zu verbessernde Rahmenbedingungen für die Schweiz

Kurzfristig: Die Schweizer Kantone sollten je nach ihren finanziellen Möglichkeiten die Defizite und Einschränkungen der NPR durch die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit dem Ziel der Verbesserung der Lebensqualität der Einwohner mit eigenen Mitteln ausgleichen (ohne die Zusammenarbeit auf bestimmte Themen zu beschränken).

Mittelfristig: Verbesserte Flexibilität des NPR-Programms oder Einrichtung von Fonds für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in einzelnen Politikbereichen auf Bundes- und Kantonebene.

Zu verbessernde Rahmenbedingungen für Italien

- Mehr Effizienz und Bürokratieabbau.
- Erhöhung der Entscheidungsfähigkeit der italienischen Provinzen, um besser auf die Bedürfnisse der Grenzgebiete eingehen zu können.

Thematische Aspekte

- «Intelligentes Europa» als Themenschwerpunkt aus wirtschaftlicher und finanzierungstechnischer Sicht.
- «Grüneres, CO2-freies Europa» ist auf beiden Seiten der Grenze aufgrund der topographischen Lage unverzichtbar.
- Hohes Kooperationspotential auch bei Themen des Arbeitsmarktes, der Bildung und Weiterbildung sowie Kultur und Tourismus.
- Tourismus bleibt ein Querschnittsthema.
- Administrative und rechtliche Hürden abbauen ist und bleibt eine Daueraufgabe. Insbesondere vor dem Hintergrund der COVID-19 Pandemie, die die Unterschiede entlang der Grenze bei der Pandemiebekämpfung erhöht hat. Auch bei den Erholungsmassnahmen sollten die zwischen den Ländern unterschiedlichen Massnahmen berücksichtigt werden.

8 Literaturverzeichnis

Autonome Provinz Bozen, 2014: Smart specialisation strategy per la Provincia autonoma di Bolzano Alto Adige (http://www.provincia.bz.it/politica-diritto-relazioni-estere/europa/downloads/RIS_3_Bolzano_ITA_DEF.pdf)

Autonome Provinz Bozen: Strategie di sviluppo regionale 2014-2020 (https://servicepublic.ch/fileadmin/user_upload/Database_Dokuments/IT08_ITD10_Autonomous_Province_of_Bolzano_Strategy_for_regional_development_2014-2020_2014.pdf)

Autonome Region Aostatal, 2015: Politica regionale di sviluppo 2014/20. Quadro strategico regionale. (<https://new.regione.vda.it/Media/Default/Hierarchy/1/144/Quadro%20strategico%20regionale.pdf>)

Bandera, S., 2014: Politiche transfrontaliere e problematiche di confine. Policy paper Regione Lombardia, Milano.

Beobachtungsstelle für den Arbeitsmarkt Bozen, 2016: Arbeitsmarkt.

Bramanti, A. e Ratti, R., 2014: La “Regio Insubrica”: nuove idee per la cooperazione transfrontaliera. EyesReg.

Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2006: Bundesgesetz über Regionalpolitik. (<https://regiosuisse.ch/sites/default/files/2016-11/BundesgesetzRegionalpolitik.pdf>)

Camagni, Roberto, Capello, Roberta und Caragliu, Andrea, 2019: “Measuring the impact of legal and administrative international barriers on regional growth.” *Regional Science Policy and Practice*.

DG REGIO, 2019: Border Orientation Paper Italy – Switzerland.

DG REGIO, 2019: Border Orientation Paper Alpenrhein – Bodensee – Hochrhein.

Economiesuisse, 2019: Die Schweiz ohne Industriezölle: alle profitieren. Dossierpolitik.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, 2014: Die Schweiz und die Europäische Union (https://www.files.ethz.ch/isn/186966/Schweiz-und-EU_de.pdf)

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2013: Regolamento recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2013: Regolamento recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea.

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2019: Regolamento che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione.

European Commission, 2015: Die territoriale Zusammenarbeit in Europa. Eine historische Perspektive.

European Commission, 2017: Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions.

(https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/quantif_effect_borders_obstacles.pdf)

Galbiati, E., 2013: Programma Italia Svizzera 2007 – 2013, risultati di 7 anni di cooperazione. Autorità di Gestione del Programma di cooperazione transfrontaliera Italia – Svizzera.

Galbiati, E., 2015: Le priorità del Programma Italia Svizzera 2014-2020: nuove sfide di cooperazione per i portatori d'interesse transfrontaliero. Autorità di Gestione del programma di cooperazione transfrontaliera Italia Svizzera.

Interreg, 2015: Kooperationsprogramm Interreg V-A Italien Schweiz.

Interreg, 2015: Programma di cooperazione Interreg V – A “Italia-Svizzera 2014-2020”. Documento di sintesi.

Interreg, 2019: Programm INTERREG Oberrhein 2021-2027.

Kanton Graubünden, 2019: Nuova politica regionale nel Cantone dei Grigioni (https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/Dokumente/Umsetzungsprogramm_Graubunden_2020-2023_-_Kurzfassung_I.pdf)

Kanton Wallis, 2011: Umsetzungsprogramm der neuen Regionalpolitik des Kantons Wallis 2012 – 2015 (<https://regiosuisse.ch/sites/default/files/2016-10/up-vs-2012-2015.pdf>)

Losa, F. B., Bednarz, F. e Garofoli, G., 2011: Dalla ramina alla rete. Potenzialità, ostacoli, visioni e assi d'intervento per lo sviluppo economico del Ticino e delle province insubriche. Ufficio di statistica del Canton Ticino (Ustat), Bellinzona.

Rat der Europäischen Union, 2021: European Regional Development Fund and Cohesion Fund (ERDF/CF) Regulation.

Ratti, R., 2017: Italienische-schweizerische Nachbarschaft. In: Tschärner, B.: Schweizer Europa-Brevier. Wieviel Europa braucht die Schweiz?, Basel.

Region Lombardia, 2018: Bollettino ufficiale (https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/c63bedef-38f1-46b4-b7f9-f30c6d8b4a38/Serie+Ordinaria_30+28-07-2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-c63bedef-38f1-46b4-b7f9-f30c6d8b4a38-mmael.s)

Region Lombardia, 2020: Deliberazione N° XI/4155 (https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/85d084c2-6ac1-4488-a0f3-981d7ff47a66/DGR+XI_4155_2020_S3+2021_2027.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-85d084c2-6ac1-4488-a0f3-981d7ff47a66-nvebm2M)

Region Lombardia und Republik und Kanton Tessin, 2008: Accordo operativo nel settore del trasporto pubblico (https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/Accordo_operativo_LO-TI.pdf)

Region Lombardia und Republik und Kanton Tessin, 2009: Accordo operativo in materia di salute e scienze mediche (https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/ticino-lombardia_261009.pdf)

Region Lombardia und Republik und Kanton Tessin, 2011: Intesa per la gestione coordinata della linea Mendrisio – Varese, e lo sviluppo del servizio ferroviario nella regione Insubrica (https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/FMV_Intesa_RL-TI.pdf)

Region Lombardei und Republik und Kanton Tessin, 2015: Intesa (https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/Intesa_LO_TI_2015.pdf)

Region Lombardei und Republik und Kanton Tessin, 2018: Dichiarazione congiunta (https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/20181217_Dichiarazione_congiunta_Regione_Lombardia_-_Cantone_Ticino.pdf)

Region Lombardei, Provinz Sondrio und Kanton Graubünden, 2017: Intesa per lo sviluppo del traffico pubblico regionale e transfrontaliero e della sua componente turistica (<http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/allegati/lr002017101300023au0001a.pdf>)

Region Piemont, 2016: Strategia per la specializzazione intelligente del Piemonte (<https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2018-10/s3piemonte.pdf>)

Region Piemont und Republik und Kanton Tessin, 2017: Intesa (https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/06102017_dichiarazione_intesa_piemonte.pdf)

Repubblica und Republik und Kanton Tessin, 2019: Programma d'attuazione della politica economica regionale 2020-2023 del Canton Ticino (<https://www3.ti.ch/CAN/cartellastampa/pdf-cartella-stampa-680439371112.pdf>)

Republik und Kanton Tessin und Präfektur von Como: Procedure operative (https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/Procedure_operative_Prefettura_Como_CantoneTicino_giugno2016.pdf)

Republik und Kanton Tessin, Region Lombardei und Region Piemont, 2017: Dichiarazione d'intesa (https://www4.ti.ch/fileadmin/CAN/ARE/rapporti_transfrontalieri/pdf/20170623-RIdichiarazione-intesa.pdf)

SECO, 2018: Schweizer Teilnahme an Interreg. Evaluationen zur Schweizer Teilnahme an den Interreg-Instrumenten.

Schuler, M., 2014: Le frontiere e le relazioni transfrontaliere elvetiche. In: Mazzoleni, O und Ratti, R.: Vivere e capire le frontiere in Svizzera, Locarno.

Task Force Interreg VI, 2020: Programmazione 2021/2027. Ipotesi di percorso della Task Force per il nuovo programma di cooperazione Interreg VI – A Italia Svizzera.

Torricelli, G.P. e Garlandini, S., 2017: La frontiera e le mappe. Evidenze demografiche e socioeconomiche tra Svizzera e Italia, 2010-14. Quaderni OST-TI, I-2017, Dipartimento del territorio, Bellinzona e Università della Svizzera italiana, Mendrisio.

Torricelli G.P. e Stephani E., 2009: La cooperazione transfrontaliera in Svizzera. Regione Insubrica / Ticino-Lombardia-Piemonte. Rapporto Osservatorio dello sviluppo territoriale (OST-TI), Mendrisio, Berna.

Ufficio di statistica (Ustat), 2021: Oltre le frontiere statistiche. Il mercato del lavoro transfrontaliero.

Webseiten

- <https://www.eda.admin.ch/countries/italy/de/home/bilaterale-beziehungen/in-kuerze.html>
- www.regioinsubrica.org
- www.argealp.org
- www.eda.admin.ch/eda/de/home/vertretungen-und-reisehinweise/italien/bilatereale-beziehungenschweizitalien.html
- www.interreg-italiasvizzera.eu/it/info/risultati-cooperazione-2007-2013/
- www.interreg-italiasvizzera.eu
- https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/
- <https://www.europarc.org/nature/transboundary-cooperation/discover-our-transboundary-areas/the-swiss-italian-nature-park-binntal-veglia-devero/>
- <https://progetti.interreg-italiasvizzera.eu/it/b/78/acquaceresioazionidicooperazioneperlaqualitadelleacquedelagoceresio>
- https://www.zeit.de/2019/03/pendelverkehr-tessin-stau-verkehrswende-arbeitszeit-einwohner?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F
- <https://www.swisscom.ch/de/about/netz/netzausbau-karte-glasfaser.html>
- https://map.geo.admin.ch/?topic=nga&lang=de&bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-grau&catalogNodes=15066,15041,320,327,334,338&E=2638309.62&N=1084267.31&zoom=2&layers=ch.bakom.downlink3,ch.bakom.uplink1&layers_opacity=0.75,0.75
- <https://www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/rapporti-estero/investimenti-diretti/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1>
- <https://data.snb.ch/de/topics/aube#!/cube/fdiausbabsa>
- <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/stellenmeldepflicht.html>
- <https://ethz.ch/de/news-und-veranstaltungen/eth-news/news/2020/06/spitzenforschung-in-davos.html>
- <https://regiosuisse.ch/italien-schweiz-programmgebiet-im-zentrum-europas>
- https://www.raonline.ch/pages/ch/hike3/hi_specials05aNP05b.html
- <http://www.espace-mont-blanc.com/it/>
- <http://www.interreg.net/de/455.asp>
- <https://www.terraraetica.eu/de/terra-raetica/willkommen.html>
- www.argealp.org
- www.eda.admin.ch/eda/de/home/vertretungen-und-reisehinweise/italien/bilatereale-beziehungenschweizitalien.html
- <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/eu-kohaesions-und-strukturpolitik.html>
- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/94/europaische-verbunde-fur-territoriale-zusammenarbeit-evtz>
- <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?acro=faq&lang=de&catId=2547&parentCategory=2547>
- [https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/le-risorse-e-i-fondi/programmi-operativi-regionali-nazionali-2014-2020/#:~:text=Programmi%20operativi%20Nazionali%20\(PON\)%20sono,l'utilizzo%20dei%20Fondi%20Strutturali](https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/le-risorse-e-i-fondi/programmi-operativi-regionali-nazionali-2014-2020/#:~:text=Programmi%20operativi%20Nazionali%20(PON)%20sono,l'utilizzo%20dei%20Fondi%20Strutturali)

- <https://www.ispionline.it/it/eventi/evento/forum-il-dialogo-tra-litalia-e-la-svizzera>
- <http://www.euoparegion.info/de/evtz-europaregion.asp>
- <https://www.fedlex.admin.ch/it/search?text=italia&collection=treaties>
- <https://www.euoparl.europa.eu/factsheets/en/sheet/94/groupements-europeens-de-cooperation-territoriale-gect->
- <https://www.gr.ch/IT/istituzioni/amministrazione/staka/aussenbeziehungen/Seiten/Zustaendigkeit-der-Kantone-f%C3%BCr-eigenst%C3%A4ndige-Aussenbeziehungen.aspx>
- https://www.regione.vda.it/Portale_impres/Strumenti_di_programmazione/Smart_Specialisation_Strategy/s3vda_i.aspx
- <https://www.gr.ch/de/medien/mitteilungen/minfo/seiten/2020091101>
- <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/ekud/afk/kfg/sprachenfoerderung/Seiten/default.aspx>
- <https://www.suedtirol-tirol.com/die-sprachen-in-suedtirol-land-der-sprachenvielfalt,1701,11608790>
- <https://www.wifo.bz.it/de/themen/studien-und-analysen/16-brain-drain-brain-gain-wie-attraktiv-ist-suedtirols-arbeitsmarkt.html>

Datenquellen

Bundesamt für Statistik (BFS), Eurostat, Europäische Kommission, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Istituto Nazionale di Statistica (Istat), OEF, CWTS Leiden, Regional, Innovation Scoreboard, BAK Economics, Cato Institute, Osservatorio dello sviluppo territoriale (OST TI).

9 Anhang

9.1 Expertengespräche

Prof. Gioacchino Garofoli, Region Lombardei
Giuseppe Augurusa, Region Lombardei
Maria Luisa Scalise, Region Lombardei
Antonella Reghenzani, Provinz Sondrio
Tiziano Maffezzini, Provinz Sondrio
Giacomo Mazzarino, Provinz Varese
Aram Manoukian, Provinz Como
Mario Landriscina, Provinz Como
Manuela Grecchi, Provinz Lecco
Ombretta Triulzi, Provinz Lecco
Anna Iannotta, Region Piemont
Roberto Veggi, Provinz Vercelli
Marco Godio, Provinz Vercelli
Alessandro Canelli, Provinz Novara
Bruno Stefanetti, Provinz Verbano/Cusio/Ossola
Eva Moar, Autonome Provinz Bozen – Südtirol
Friedl Sapelza, Autonome Provinz Bozen – Südtirol
Mario Marcone, Autonome Provinz Bozen – Südtirol
Prof. Johann Gamper, Autonome Provinz Bozen – Südtirol
Luca Franzoso, Autonome Region Aostatal
Jean-Pierre Fosson, Autonome Region Aostatal
Sylvie Chaussod, Autonome Region Aostatal
René Chopard, Kanton Tessin
Umberto Bondi, Kanton Tessin
Furio Bednarz, Kanton Tessin
Florence Gessler, Kanton Wallis
Adrian Dinkelmann, Kanton Graubünden
Cassiano Luminati, Kanton Graubünden
Francesca Brianza, Region Lombardei
Roberto Giovanni Mario Mura, Region Lombardei
Alessandro Fermi, Region Lombardei
Giulia Marcon, Region Piemont
Maria Rosa Fagnoni, Provinz Novara
Arturo Lincio, Provinz Verbano/Cusio/Ossola
Marco Cerutti, Provinz Verbano/Cusio/Ossola
Martha Gärber Dalle Ave, Autonome Provinz Bozen – Südtirol
Urban Rinner, Autonome Provinz Bozen – Südtirol
Andreas Tappeiner, Autonome Provinz Bozen – Südtirol
Federico Molino, Autonome Region Aostatal
Massimo Leveque, Autonome Region Aostatal
Francesco Quattrini, Kanton Tessin
Stefano Rizzi, Kanton Tessin
Helmut Ritz, Kanton Wallis
Carlo Cramer, Kanton Graubünden
Maurizio Michael, Kanton Graubünden
Walter Finkbohner, spezifische Themen

9.2 Gesprächsleitfaden – Erste Runde

Ziel der Studie ist eine Analyse des italienisch-schweizerischen Grenzgebietes mit einer SWOT-Analyse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Zudem sollen die Interessen und Möglichkeiten der beteiligten Gebiete für die künftige grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgezeigt werden.

Ein wichtiger Bestandteil der Analyse ist das Sammeln der Erfahrungen, die in grenzüberschreitenden Kooperationen gemacht wurden. Die Studie dient auch zur Vorbereitung der kommenden Interreg Periode 2021-27.

Zu diesem Zweck möchten wir mit Experten und Expertinnen, die in den verschiedenen Bereichen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit tätig sind und über spezifische Kenntnisse oder Erfahrungen in diesem Bereich verfügen, Fachgespräche führen.

Das Programmgebiet Interreg V A umfasst die folgenden Teilgebiete der beiden Länder Italien und Schweiz: die lombardischen Provinzen Como, Sondrio, Lecco und Varese, die piemontesischen Provinzen Biella, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, das Aostatal und die Autonome Provinz Bozen – Südtirol sowie die schweizerischen Kantone Wallis, Tessin und Graubünden.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit umfasst viele Teilbereiche, weshalb die folgende Diskussionsgrundlage umfangreich ist. Da die Relevanz der Themen von Person zu Person variiert, ist es möglich, dass nicht alle Themenkomplexe bzw. Fragen gleichermassen besprochen werden können. Die folgenden Fragen sollen vielmehr zur Strukturierung und Vorbereitung der Diskussion dienen. Es werden offene Fragen gestellt, die es erlauben, einen Diskurs mit den Befragten zu entwickeln und die je nach Gespräch angepasst werden. Sowohl die vorgelegten Fragen als auch die Antwortkategorien sollen dem Gesprächspartner lediglich als Anhaltspunkte für die Diskussion dienen.

Person und Institution

Ist das Institut/die Abteilung, die Sie vertreten, grenzüberschreitend tätig?

Wenn ja, in welchem Bereich (z.B. Wirtschaft und Beschäftigung, Raumordnung, Energie, Umwelt, Gesundheit, Verwaltung usw.)

War Ihre Organisation an einem grenzüberschreitenden Projekt und/oder Interreg Projekt, beteiligt? Wenn ja, welchem?

Gründe für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Was sind Ihrer Meinung nach, Argumente für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Programmgebiet (z.B. gemeinsame Probleme und Interessen teilen, Integration zwischen Territorien

Verwaltung angrenzender Gebiete, institutionelle Asymmetrien überwinden, ...)?

Was sind Ihrer Meinung oder Erfahrung nach, Gründe, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit allgemein im Programmgebiet nicht begünstigen oder behindern (z.B. hoher administrative Aufwand, unterschiedliche politische Prioritäten, Schwierigkeiten bei der Suche nach Finanzmitteln, ...)?

Themen und Bedürfnisse einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Was sind Ihrer Meinung nach, die wichtigsten Bereiche, in denen eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Italien und der Schweiz in Zukunft notwendig wäre, um das "Wohlbefinden im grenzüberschreitenden Raum /Lebensqualität der Bürger" zu steigern?

- Wirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung
- Umwelt und grüne Wirtschaft
- Kultur
- Raumplanung
- Energie
- Verkehr und nachhaltige Mobilität
- Digitalisierung und Informations- und Kommunikationstechnologien
- Land- und Forstwirtschaft
- Tourismus
- Sozial- und Gesundheitssystem
- Governance
- Andere

An welche konkreten Massnahmen denken Sie?

Sind Ihrer Meinung nach, die von Ihnen erwähnten Bereiche und Massnahmen für die gesamte Grenzregion Italien-Schweiz relevant? Ist es möglich, dass einige Themen nur für einen Teil des grenzüberschreitenden Raums relevant sind? Welche Unterschiede bestehen, wenn überhaupt, zwischen den Regionen/Provinzen/Kantonen?

Welche thematischen Schwerpunkte sind für Sie (Ihre Provinz/Ihren Kanton oder Ihrem Fachbereich) für die künftige Zusammenarbeit von besonderem Interesse?

Welches sind die thematischen Prioritäten (unter den von der EU in Bezug auf die Zusammenarbeit und regionalen Entwicklung gesetzten Prioritäten), die Sie für die Verbesserung des Gebiets, für das Sie verantwortlich/auf dem Sie tätig sind, für nützlich erachten:

- ein intelligenteres Europa durch Innovation, Digitalisierung, wirtschaftlichen Wandel sowie Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen.
- ein grüneres, CO₂-freies Europa, das das Übereinkommen von Paris umsetzt und in die Energiewende, in erneuerbare Energien und in den Kampf gegen den Klimawandel investiert.
- ein stärker vernetztes Europa mit strategischen Verkehrs- und Digitalnetzen.
- ein sozialeres Europa, das die Europäische Säule sozialer Rechte umsetzt und hochwertige Arbeitsplätze, Bildung, Kompetenzen, soziale Inklusion und Gleichheit beim Zugang zu medizinischer Versorgung fördert.
- ein bürgernäheres Europa durch Unterstützung lokaler Entwicklungsstrategien und nachhaltiger Stadtentwicklung in der gesamten EU.

Gibt es Ihrer Meinung nach, spezifische Bedürfnisse einzelner im Programmgebiet beteiligter Territorien? Was sind diese Bedürfnisse und für welche Regionen (Kantone /Provinzen/Naturräume) sind sie relevant? Was sind die Bedürfnisse speziell für Ihr Gebiet (Kanton/Provinz/Region/Naturraum)?

Was sind im Hinblick auf die spezifischen Bedürfnisse Ihres Gebietes realistische Ziele, die im nächsten Jahrzehnt erreicht werden sollen? Erwarten Sie, dass sich das grenzüberschreitende Gebiet in den nächsten zehn Jahren in Hinblick auf Ihre Themen verbessert und wenn ja, in welcher Hinsicht?

Interesse für grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Glauben Sie, dass es für das Gebiet, das Sie vertreten/in dem Ihre Institution tätig ist, interessiert sein könnte an der Entwicklung von Bottom-up-Projekten?

Welche Bereiche/Themen oder Ziele der künftigen Zusammenarbeit eignen sich ihrer Meinung gut für die Umsetzung mit Interreg-Projekten?

Gibt es Ihrer Meinung nach Themen/Ziele, die sich die mit anderen Instrumenten als mit Interreg-Projekten wirksamer behandelt werden könnten? Wenn ja, welche Themen und aus welchen Gründen? Was könnten Ihrer Meinung nach, wirksamere Instrumente sein?

Ist das Gebiet, das Sie vertreten (Region, Kanton, Provinz, ...) oder sind Wirtschaftsakteure Ihres Gebietes daran interessiert, finanziell in grenzüberschreitende Projekte zu investieren? Wenn ja, aus welchem Grund? Wenn nein, warum nicht?

Meinen Sie, dass es wichtig ist, dass das Interreg-Programm mit nationalen bzw. makroregionalen politischen Strategien kohärent und integriert ist?

Beziehungen und Informationen zur Grenzregion (SWOT)

Bezüglich der grenzüberschreitenden Beziehungen (aktueller und potentieller Stand) der Grenzregion: Was sind Ihrer Meinung nach deren

- Zukünftige Stärken und Chancen
- Schwächen und mögliche Kritizitäten

Welche Rolle spielen dabei, die unterschiedlichen institutionellen Gegebenheiten (zwei Länder sowie EU/Nicht-EU)?

Welche Erfahrungen und Aspekte der aktuellen Zusammenarbeit sind Ihrer Meinung nach in der nächsten Zusammenarbeit zu wiederholen? Wenn nötig, mit welchen Anpassungen?

9.3 Gesprächsleitfaden – Zweite Runde

Ziel der Studie ist eine Analyse des italienisch-schweizerischen Grenzgebietes mit einer SWOT-Analyse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Zudem sollen die Interessen und Möglichkeiten der beteiligten Gebiete für die künftige grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgezeigt werden.

Die Studie soll dazu dienen, die besten Instrumente zur Umsetzung von grenzüberschreitenden Kooperationsprojekten entsprechend den Interessen des Gebietes zu identifizieren.

Zu diesem Zweck möchten wir die Ansichten und Meinungen von Experten und Expertinnen der teilnehmenden Gebiete zu den wichtigsten Themen, Zielen und Instrumenten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erfahren.

Was sind die wichtigsten Themen und Ziele für eine erfolgreiche Entwicklung im Grenzgebiet und seinen Teilgebieten? Was sind die geeignetsten Instrumente zur Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (evtl. differenziert nach Themenfeld). Was müsste möglicherweise an den Rahmenbedingungen für eine wirkungsvoller Zusammenarbeit geändert werden? Wie ist das Interesse der einzelnen beteiligten Regionen in grenzüberschreitende Projekte zu investieren? Wie ist das Interesse an einer Zusammenarbeit im Rahmen des Interreg-Programmes? Was wären die Themen und Ziele (in Einklang mit den Zielen der EU), die in der nächsten Interreg-Phase für das Grenzgebiet Italien-Schweiz sinnvoll wären zu priorisieren?

Das Programmgebiet Interreg V A umfasst die folgenden Teilgebiete der beiden Länder Italien und Schweiz: die lombardischen Provinzen Como, Sondrio, Lecco und Varese, die piemontesischen Provinzen Biella, Novara, Verbano Cusio Ossola, Vercelli, die Autonome Region Aostatal und die Autonome Provinz Bozen – Südtirol sowie die schweizerischen Kantone Wallis, Tessin und Graubünden.

Gerne würden wir mit Ihnen die folgenden Fragen diskutieren. Es werden offene Fragen gestellt, die es erlauben, einen Diskurs mit den Befragten zu entwickeln und die je nach Gespräch angepasst werden.

Person und Institution

- Was ist ihre Position in dem Gebiet, das Sie vertreten?
- Wie sind ihre Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit?

Themen/Ziele, geeignete Politikinstrumente und Interessen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

- Wie wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der strategischen Ausrichtung ihres Gebietes oder ihrer Institution, berücksichtigt? Welche Rolle spielt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dabei?
- Welche Themen sind für eine erfolgreiche Weiterentwicklung ihres Gebietes in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wichtig?
- Welche politischen Instrumente (bei welchen Themen) nutzt das von Ihnen vertretene Gebiet, wenn es um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit geht?
- Welches aktuelle oder wünschenswerte Projektinstrument halten Sie für geeignet, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu optimieren und zu stimulieren? Europäische Programmplanung (Interreg)? Andere Lösungen? Welche?
- Gibt es Rahmenbedingungen, deren Änderung wünschenswert wären, um die Effizienz der grenzüberschreitenden Planung zu verbessern? Wenn ja, was sind die Veränderungen und unter welchen Bedingungen?
- Berücksichtigt die Planung der Region oder Institution, die sie vertreten, finanzielle Investitionen in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit? Wie gross ist das Interesse der beteiligten Gebiete, finanziell in grenzüberschreitende Projekte zu investieren?

Interreg-Programm

- Wird das Interreg-Programm in der strategischen Ausrichtung ihres Gebietes oder ihrer Institution, berücksichtigt? In welcher Weise?
- Welche Arten von Projekten sind für eine Finanzierung durch das Interreg-Programm geeignet?
- Was wären die Themen und Ziele (in Einklang mit den Zielen der EU), die in der nächsten Interreg-Phase für das Grenzgebiet Italien-Schweiz sinnvoll zu priorisieren wären?
 - Ein intelligenteres Europa – Forschung und Innovation, Digitalisierung, KMU, spezialisierte Fähigkeiten;
 - Ein grüneres, CO2-freies Europa – Energieeffizienz, erneuerbare Energien, lokale Energiespeicherung, Anpassung an den Klimawandel, nachhaltiges Ressourcenmanagement, Kreislaufwirtschaft, biologische Vielfalt;
 - Ein stärker vernetztes Europa – digitale Konnektivität, transeuropäisches Verkehrsnetz, intelligente Mobilität, nachhaltige urbane Mobilität;
 - Ein sozialeres Europa – effektive Arbeitsmärkte und Beschäftigung, hochwertige Ausbildungsdienste, sozioökonomische Integration, gleichberechtigter Zugang zur Gesundheitsversorgung;
 - Ein bürgernäheres Europa – integrierte soziale, wirtschaftliche und ökologische Entwicklung, Kulturerbe und Sicherheit in städtischen und ländlichen Gebieten;
 - Besseres Management von Interreg – Stärkung der institutionellen Kapazitäten von Behörden und öffentlicher Verwaltung.
- Glauben Sie, dass der CLLD-Ansatz (Community-led Local Development, im Folgenden beschrieben) in dem Gebiet, das Sie vertreten, umgesetzt werden kann? Auch im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit? Ist sie bereits integriert oder glauben Sie, dass sie in die strategische Ausrichtung des Gebiets, das Sie vertreten, integriert werden könnte/von Interesse ist?

Community-led local development (CLLD)¹¹⁴

Der Community-led local development ist ein von der Europäischen Union geförderter Bottom-up-Ansatz zur Förderung der gemeinschaftsgeführten lokalen Entwicklung (insbesondere durch lokale Aktionsgruppen (LAGs)), der die Bürger mit einem partizipativen Ansatz auf lokaler Ebene in die Entwicklung der Maßnahmen einbezieht, die zur Bewältigung der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen erforderlich sind.

Die Hauptziele von CLLD sind:

¹¹⁴ <https://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/EUKN/2013/Factsheet%20CLLD.pdf>

- *Die Ermutigung lokaler Gemeinschaften zur Entwicklung von Bottom-up-Ansätzen in Situationen, in denen es notwendig ist, auf territoriale und lokale Herausforderungen zu reagieren, die strukturelle Veränderungen erfordern;*
- *Die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Kapazitäten und Stimulierung von Innovation (einschließlich sozialer Innovation), Unternehmertum und Veränderungskapazität, Förderung der Entwicklung und Entdeckung ungenutzter Potenziale innerhalb von Gemeinschaften und Territorien;*
- *Die Förderung des Empowerments der Zivilgesellschaft durch verstärkte Beteiligung innerhalb der Gemeinschaften und Aufbau eines Gefühls der Beteiligung und Verantwortung, das die Wirksamkeit der EU-Politik erhöhen kann;*
- *Die Unterstützung der Multi-Level-Governance durch die Bereitstellung eines Weges für lokale Gemeinschaften zur vollen Beteiligung an der Umsetzung von EU-Zielen in allen Sektoren.*

Die Hauptelemente von CLLD sind:

- *Lokale Aktionsgruppen (LAGs) müssen sich aus Vertretern lokaler öffentlicher und privater sozio-ökonomischer Interessen zusammensetzen. Die Zivilgesellschaft und der private Sektor müssen mindestens 50 % der Entscheidungsgewalt haben und keine Interessengruppe darf mehr als 49 % der Stimmen haben.*
- *Lokale Entwicklungsstrategien müssen mit den übergeordneten Programmen, durch die sie unterstützt werden, kohärent sein. Die Entwicklungsstrategie definiert das betreffende Gebiet und beinhaltet eine Analyse des lokalen Entwicklungsbedarfs und -potenzials. Die Entwicklungsstrategie legt auch Ziele für eine nachhaltige soziale, wirtschaftliche und ökologische Entwicklung fest und definiert Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele. Außerdem wird ein Aktionsplan zur Umsetzung dieser Maßnahmen erstellt und es wird klar beschrieben, wie die lokale Gemeinde in die Umsetzung einbezogen wird.*
- *Die Bevölkerung, die einer lokalen Strategie unterliegt, sollte konsequent und gezielt ausgewählt werden und eine ausreichende kritische Masse für die effektive Umsetzung bieten.*
- *CLLD ist ein integrierter Ansatz. Das bedeutet, dass Mittel aus mehreren europäischen Fonds gleichzeitig abgerufen werden können, z. B. ESF und EFRE oder Leader, ESF und EFRE usw.*

9.4 Kurzzusammenfassung zur Studie: “Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions”¹¹⁵

In der Studie "Quantifizierung des Effekts rechtlichen und administrativer Grenzhindernissen in Landgrenzregionen" wurde der prozentuale Anteil eines potenziellen BIP Verlustes auf NUTS 3-Ebene aufgrund von rechtlichen und administrativen Barrieren geschätzt. Die Methodik basiert auf der Schätzung des BIP-Niveaus, das erreicht werden könnte, wenn es keine rechtlichen und administrativen Hindernisse gäbe (ein Markt), und vergleicht diese Niveaus mit den tatsächlichen Werten. Die Quantifizierung erfolgt über ein Regressionsmodell, das der Frage nachgeht, inwieweit der BIP-Verlust mit rechtlichen und administrativen Barrieren zusammenhängt und welche regionalen Wachstumsfaktoren zu einer Verlangsamung des BIP-Wachstums beitragen.¹¹⁶ Der mit dem Vorhandensein rechtlicher und administrativer Hindernisse verbundene Verlust ergibt sich aus der Summe der BIP-Verluste, die durch die suboptimale Nutzung jedes einzelnen relevanten Produktionsmittels aufgrund des Vorhandenseins eines rechtlichen und administrativen Hindernisses entstehen.

Die Analyse berücksichtigt verschiedene Arten von Verlusten, nämlich:

- direkte Verluste, definiert als der Verlust von BIP aufgrund der suboptimalen Nutzung jedes Vermögenswertes, der sich als wichtig für das Wachstum erwiesen hat, nämlich städtische Agglomeration, produktive Kapazität, Erreichbarkeit und Vertrauen. Die suboptimale Nutzung eines Flughafens sowie die eingeschränkte Möglichkeit potenzielle Agglomerationsvorteile einer Stadt zu nutzen, sind Quellen von BIP-verlusten;
- indirekte Verluste ergeben sich aufgrund der suboptimalen Ausnutzung der vier oben genannten Vermögenswerte, wenn durch einen Dominoeffekt auch andere verwandte Vermögenswerte suboptimal genutzt werden. Ein Beispiel ist eine begrenzte Fähigkeit, die potenziellen Vorteile der Stadtgröße zu nutzen, die die Qualität der städtischen Dienstleistungen und folglich die Innovationskraft des Wirtschaftsgefüges reduzieren;
- Gesamtverluste: Verlust von BIP durch die Summe der direkten und indirekten Verluste. Darüber hinaus berücksichtigt die Studie, dass rechtliche und administrative Barrieren nicht nur die Nutzung interner Ressourcen einschränken, sondern auch zu einer suboptimalen Nutzung von Ressourcen führen können, die sich in benachbarten Regionen befinden.

Um die mit jeder Schätzung verbundene Unsicherheit zu erfassen, wird ein 90-prozentiges Konfidenzintervall angegeben. Der geschätzte potenzielle Verlust wird von mindestens 6.9 Prozent bis maximal 18.4 Prozent des jeweiligen BIPs (siehe Tab. 9-1) im Programmgebiet angegeben.

¹¹⁵ Camagni, Roberto, Capello, Roberta e Caragliu, Andrea (2019)

¹¹⁶ Für die genaue Spezifikation des Regressionsmodelles siehe Europäische Kommission, Politecnico di Milano (2017), Technical Appendix. Siehe auch Camagni, R., Camagni, Roberto, Capello, Roberta e Caragliu, Andrea (2019): Measuring the impact of legal and administrative international barriers on regional growth, in: Regional Science Policy and Practise, S. 345-366.

Tab. 9-1 **Geschätzte potenzielle BIP-Verluste**

Regionen	Geschätzter potenzieller BIP-Verlust in %
Lecco	9.1 - 18.4
Como	9.1 - 18.4
Varese	9.1 - 18.4
Sondrio	8.3 - 9.1
Novara	9.1 - 18.4
Vercelli	9.1 - 18.4
Biella	9.1 - 18.4
Verbano-Cusio-Ossola	8.3 - 9.1
Aostatal	7.7 - 8.3
Südtirol	6.9 - 7.7
Tessin	9.1 - 18.4
Graubünden	9.1 - 18.4
Wallis	9.1 - 18.4

Anm.: Daten angegeben als 90 Prozent Konfidenzintervall.
Quelle: Europäische Kommission, Politecnico di Milano (2017)

