

Umsetzung der Neuen Regional- politik in den Kantonen Bern, Jura und Wallis

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch/
Order address	
Bestellnummer	1.11291.704.00246.14
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	Fachbereich Revision und Finanzaufsicht 3
Complément d'informations	E-Mail: dieter.luethi@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tel. 031 323 10 29
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorised (please mention the source)

Umsetzung der Neuen Regionalpolitik in den Kantonen Bern, Jura und Wallis Staatsekretariat für Wirtschaft SECO

Das Wesentliche in Kürze

Gemäss Artikel 4 der Verordnung über die Neue Regionalpolitik und gestützt auf die Programmvereinbarungen, welche der Bund mit den Kantonen abgeschlossen hat, prüfte die EFK zusammen mit den kantonalen Finanzkontrollen die Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) in drei Kantonen.

Das Ziel der Prüfung bestand darin, die Informationen und Daten, welche die Kantone in ihren Berichten des Jahres 2011 an den Bund rapportierten, zu verifizieren (Vorhandensein, Richtigkeit und Nachvollziehbarkeit der Daten). Zusätzlich erstreckten sich Prüfungshandlungen auf die Einhaltung der gesetzlichen Neuausrichtung der Regionalpolitik, das heisst auf die Inhalte der Projekte, sowie auf Aspekte der Überwachung und der Zweckmässigkeit des Controllings. Letztlich waren aufgrund der Prüfungen in den Kantonen Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen auf Stufe Bund zu gewinnen.

Die finanziellen Daten in den Schlussberichten vom Juli 2011 der drei geprüften Kantone können bestätigt werden inklusive die hälftige Finanzierung durch die Kantone, wie sie im Gesetz über die NRP vorgesehen ist. Auf der Basis von Stichproben wurde die Nachvollziehbarkeit von Indikatoren, welche die Kantone in ihrer Berichterstattung verwenden, überprüft. Dabei muss unterschieden werden zwischen relativ einfach zu messenden Indikatoren (zum Beispiel Anzahl Projekte, Anzahl durchgeführte Kurse) und komplexen Indikatoren, die auf eine Wirkungsprüfung abzielen (zum Beispiel Anzahl Arbeitsplätze, ausgelöste Investitionsvolumen usw.). Bei letzteren konnte die Aussagekraft der Angaben nicht verifiziert werden, weil es sich letztlich um Schätzungen von Projektträgern handelt.

Eine grosse Herausforderung für die Prüfenden auf Stufe Bund und Kanton stellte die inhaltliche Abgrenzung der NRP von den Sektorpolitiken dar. Die rechtlichen Vorgaben räumen den Kantonen grossen Ermessensspielraum ein. Die EFK würde es begrüessen, wenn das SECO wichtige inhaltliche Fragestellungen zur NRP aktiv aufnehmen und dazu in allgemein verbindlicher Art Stellung nehmen würde, um sicher zu stellen, dass alle Kantone nach den gleichen Regeln behandelt werden. In seiner Stellungnahme äussert sich das SECO skeptisch gegenüber engeren inhaltlichen Vorgaben. Der Freiraum, welcher den Kantonen eingeräumt wurde, sollte nicht durch mehr Regelungen eingeschränkt werden.

In zwei Kantonen, welche Projekte über pauschale Beiträge an staatsnahe Organisationen finanzieren, wurde empfohlen, die Prozesse zur Überwachung stärker zu formalisieren. Personelle Verflechtungen zwischen befragempfangenden Organisationen und den kantonalen Ämtern sollten vermieden und für die Entsendung von Kantonsvertretern sollten schriftliche Mandate eingeführt werden. Diese Anliegen wurden von den Kantonen positiv aufgenommen.

Das Controllingverständnis in den Kantonen ist unterschiedlich ausgeprägt. In einem Kanton beschränken sich die Massnahmen auf ein einfach zu handhabendes Leistungscontrolling, in zwei Kantonen gibt es Ansätze für ein Wirkungscontrolling, die allerdings noch ausbaufähig scheinen.

Die NRP ist im Jahr 2008 unter dem Modell der Programmvereinbarungen gestartet, wonach nicht mehr Kostenbeiträge gesprochen werden, sondern Globalbeiträge ausgerichtet werden sollten. Diese sind von der Erreichung der im Voraus zu definierenden Zielen abhängig. Bis heute werden an die Erreichung oder Nichterreichung der Ziele jedoch keine Rechtsfolgen geknüpft, weder auf Stufe Bund (gegenüber den Kantonen) noch auf Stufe Kanton (gegenüber den Leistungserbringern). Massgebendes Beurteilungskriterium ist nach wie vor die Verwendung der Mittel. Um dem ursprünglichen Anliegen näher zu kommen, die NRP auf der Basis pauschal bemessener Beiträge abzuwickeln, bedarf es einer Weiterentwicklung des Ziel- und Indikatorensystems, einer Standardisierung der umfangreichen Berichterstattung und eines entsprechenden Kulturwandels.

In seiner Stellungnahme erwähnt das SECO, dass der Bericht die erste vertiefte Prüfung der Umsetzung seit Inkrafttreten der NRP darstellt und auf einer fundierten Untersuchung in den drei genannten Kantonen fusst. Der Prüfungsbefund entspricht weitestgehend seinen Wahrnehmungen. Diese Analyse wird als sorgfältige Arbeit beurteilt, welche die Kantone und das SECO bei der Weiterentwicklung der NRP-Umsetzung unterstützen wird. Das SECO erinnert daran, dass die Evaluationen der vorhergehenden regionalpolitischen Instrumente im Jahre 2004 gezeigt haben, dass deren erwartete Wirkung nur mangelhaft erreicht werden konnte. Der Paradigmenwechsel, der nicht zuletzt deshalb mit der NRP vollzogen wird, benötigt ausreichend Zeit, bevor die praktische Umsetzung die theoretischen Ansprüche erfüllen kann. Bemerkungen und Stellungnahmen zu den Feststellungen und Empfehlungen der EFK sind kursiv und umrahmt im Text integriert.

Die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte hat von den Ergebnissen dieser Prüfung Kenntnis genommen.



Mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale dans les cantons de Berne, du Jura et du Valais

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

L'essentiel en bref

En vertu de l'article 4 de l'ordonnance sur la politique régionale et des conventions-programmes que la Confédération a conclues avec les cantons, le CDF a examiné avec les contrôles cantonaux des finances la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale (NPR) dans trois cantons.

Ce contrôle avait pour but de vérifier les informations et les données transmises à la Confédération par les cantons dans leurs rapports concernant l'année 2011 (existence, exactitude et traçabilité des données). Les opérations de contrôle ont été étendues au respect de la réorientation légale de la politique régionale, c'est-à-dire aux contenus des projets, ainsi qu'aux aspects de la surveillance et de l'adéquation du contrôle de gestion. Il s'agissait enfin, à partir des contrôles menés dans les cantons, de tirer des enseignements pour le développement des conventions-programmes à l'échelon de la Confédération.

Les données financières contenues dans les rapports finaux de juillet 2011 des trois cantons examinés peuvent être confirmées, y compris le financement à part égale des cantons, ainsi que le prévoit la loi sur la NPR. La traçabilité des indicateurs utilisés par les cantons dans leurs rapports a été vérifiée à l'aide de sondages. A cet égard, il convient de faire une distinction entre des indicateurs assez simples à mesurer (p. ex. nombre de projets, nombre de cours organisés) et des indicateurs complexes, visant à une évaluation de l'impact (p. ex. nombre d'emplois, volumes d'investissements engendrés, etc.). Pour ces derniers, il n'a pas été possible de vérifier la pertinence des indications car il s'agit en définitive d'estimations des responsables de projets.

La délimitation substantielle entre la NPR et les politiques sectorielles a constitué, tant pour les auditeurs fédéraux que cantonaux, un grand défi. Les dispositions légales laissent aux cantons une large marge d'appréciation. Le CDF a invité le SECO à recenser activement les questions de fond importantes concernant la NPR et à se prononcer à leur sujet de manière générale et contraignante, afin de s'assurer que tous les cantons soient traités selon des règles identiques. Dans sa prise de position, le SECO fait part de son scepticisme quant à des exigences plus strictes en matière de contenu. La liberté d'appréciation accordée aux cantons ne saurait être restreinte par un surcroît de réglementation.

Il a été recommandé à deux cantons, qui financent des projets par le biais de contributions forfaitaires à des organisations proches de l'Etat, de formaliser davantage leurs procédures de surveillance. Il convient d'éviter les interactions en matière de personnel entre les organisations bénéficiaires et les offices cantonaux et de formaliser la délégation de représentants cantonaux auprès de ces entités subventionnées. Les cantons ont bien accueilli cette recommandation.

La compréhension du contrôle de gestion varie suivant les cantons. L'un d'eux limite les mesures à un contrôle des prestations facile à appliquer. Dans les deux autres cantons, il existe des amorces d'un contrôle des effets qui semblent pouvoir être développées.

La NPR a été lancée en 2008 selon le modèle des conventions-programmes, qui ne prévoit plus de subventionner les coûts engendrés, mais d'accorder des enveloppes budgétaires en fonction de



l'atteinte d'objectifs prédéfinis. A ce jour, cependant, l'atteinte ou la non-atteinte des objectifs n'a aucun effet juridique, ni à l'échelon de la Confédération (vis-à-vis des cantons), ni à celui des cantons (vis-à-vis des fournisseurs de prestations). Le critère d'appréciation déterminant reste l'usage qui est fait de ces ressources. Pour aller au plus près des préoccupations initiales et asseoir la NPR sur des contributions forfaitaires, il faut continuer à développer le système d'objectifs et d'indicateurs, standardiser les activités de reporting, qui sont complexes, et instaurer un changement de culture correspondant.

Dans sa prise de position, le SECO précise que ce rapport constitue le premier examen approfondi de la mise en œuvre de la NPR depuis son entrée en vigueur et repose sur une enquête fouillée dans les trois cantons concernés. Les résultats de cet examen confirment largement sa perception de la situation. Cette analyse jugée minutieuse aidera les cantons et le SECO à poursuivre la transposition de la NPR sur le terrain. Le SECO rappelle que les évaluations des instruments de politique régionale précédents ont révélé en 2004 que l'effet attendu n'avait pas pu être complètement atteint. Le changement de paradigme qu'instaure la NPR demande du temps pour que la mise en œuvre sur le terrain puisse répondre aux exigences théoriques. Les observations et les avis rendus sur les constatations et les recommandations du CDF figurent sous forme d'encadrés en italique dans le texte.

La Délégation des finances des Chambres fédérales a pris connaissance des résultats de ce contrôle.

Texte original en allemand



Attuazione della nuova politica regionale nei Cantoni di Berna, del Giura e del Vallese

Segreteria di Stato dell'economia SECO

L'essenziale in breve

Secondo l'articolo 4 dell'ordinanza sulla nuova politica regionale e sulla base delle convenzioni di programma che la Confederazione ha concluso con i Cantoni, il CDF ha verificato d'intesa con i Servizi cantonali di controllo delle finanze l'attuazione della nuova politica regionale (NPR) in tre Cantoni.

L'obiettivo del controllo consisteva nella verifica delle informazioni e dei dati che i Cantoni hanno indicato nei rapporti relativi all'anno 2011 destinati alla Confederazione (presenza, esattezza e ricostruibilità dei dati). Altre verifiche si sono estese al rispetto del nuovo orientamento legislativo della politica regionale, ovvero ai contenuti dei progetti e agli aspetti della sorveglianza e dell'adeguatezza del controlling. Da ultimo, sulla base delle verifiche effettuate nei Cantoni, è stato possibile ottenere informazioni per l'ulteriore sviluppo delle convenzioni di programma a livello di Confederazione.

I dati finanziari contenuti nei rapporti finali di luglio 2011 relativi ai tre Cantoni oggetto di esame possono essere confermati al pari del finanziamento paritario da parte dei Cantoni, come previsto nella legge sulla NPR. Sulla base di controlli a campione è stata esaminata la tracciabilità degli indicatori che i Cantoni utilizzano nei loro rendiconti. Al riguardo occorre distinguere tra indicatori relativamente facili da misurare (ad esempio quantità dei progetti, numero di corsi effettuati) e indicatori complessi che hanno come scopo un esame dell'efficacia (ad esempio numero di posti di lavoro, volume degli investimenti ecc.). Per gli ultimi non è stato possibile verificare l'eloquenza dei dati dal momento che si tratta solamente di stime da parte dei promotori dei progetti.

La delimitazione materiale della NPR dalle politiche settoriali ha rappresentato una grande sfida per i lavori di verifica a livello di Confederazione e Cantone. Le direttive legislative accordano ai Cantoni un grande margine di apprezzamento. Secondo il CDF sarebbe utile che la SECO affrontasse in maniera attiva importanti questioni materiali relative alla NPR e prendesse posizione al riguardo in maniera generalmente vincolante, affinché tutti i Cantoni vengano trattati in base alle stesse regole. Nel suo parere la SECO esprime scetticismo riguardo a prescrizioni materiali maggiormente vincolanti. La libertà di cui beneficiano i Cantoni non dovrebbe essere limitata da altre regolamentazioni.

In due Cantoni, che finanziano progetti tramite importi forfettari a organizzazioni parastatali, è stato raccomandato di formalizzare maggiormente i processi di sorveglianza. Bisognerebbe evitare legami personali tra le organizzazioni che beneficiano di contributi e gli Uffici cantonali; inoltre, per l'invio di rappresentanti cantonali dovrebbero essere introdotti mandati scritti. Queste richieste sono state accolte positivamente dai Cantoni.

La concezione del controlling nei vari Cantoni è intesa in maniera diversa. In un Cantone le misure sono limitate a un controllo delle prestazioni di semplice applicazione, mentre in altri due Cantoni esistono le basi per un controllo dell'efficacia che sembra possano essere ampliate.



La NPR è stata lanciata nel 2008 sul modello delle convenzioni di programma. Non vengono più concessi contributi ai costi, bensì contributi globali, che dipendono dal raggiungimento di obiettivi da definire in anticipo. Fino ad ora, il raggiungimento o il non raggiungimento degli obiettivi non prevede conseguenze giuridiche, né a livello di Confederazione (nei confronti dei Cantoni), né a livello di Cantoni (nei confronti dei fornitori delle prestazioni di servizi). Il criterio di valutazione determinante continua ad essere l'impiego dei mezzi. Per avvicinarsi all'obiettivo originario, ovvero quello di sviluppare la NPR sulla base di contributi forfettari, occorre l'ulteriore sviluppo del sistema degli obiettivi e degli indicatori, nonché una standardizzazione dell'esauritiva rendicontazione e il relativo cambiamento culturale.

Nel proprio parere la SECO afferma che il rapporto costituisce il primo esame approfondito dell'attuazione dall'entrata in vigore della NPR e si basa su una solida ricerca nei tre suddetti Cantoni. L'esito dell'esame corrisponde in ampia misura alle sue percezioni. Questa analisi viene giudicata come un lavoro accurato che sosterrà i Cantoni e la SECO nell'ulteriore sviluppo dell'attuazione della NPR. La SECO ricorda che nel 2004 le valutazioni dei precedenti strumenti di politica regionale hanno mostrato che l'atteso effetto poteva essere raggiunto solo in modo lacunoso. Il cambio di paradigma che, non da ultimo, viene eseguito con la NPR, necessita di tempo sufficiente prima che l'applicazione pratica possa soddisfare le esigenze teoriche. Osservazioni e pareri sulle constatazioni e sulle raccomandazioni del CDF figurano nel testo in corsivo e sono incorniciati.

La Delegazione delle finanze delle Camere federali ha preso conoscenza dei risultati di questa verifica.

Testo originale in tedesco

Implementation of the New Regional Policy in the cantons of Bern, Jura and Valais

State Secretariat for Economic Affairs SECO

Key facts

In accordance with article 4 of the Federal Ordinance on New Regional Policy, and based on the programme agreements between the Swiss Confederation and the cantons, the SFAO has audited the implementation of the New Regional Policy (NRP) in three cantons in collaboration with the cantonal financial auditors.

The objective of the audit was to verify the information and data communicated by the cantons to the Confederation in their reports for 2011 (i.e. the existence, accuracy and plausibility of data). The audit procedures also covered adherence to the revised legal basis for regional policy, i.e. the content of projects as well as certain aspects of monitoring and the appropriateness of the controlling measures. Finally, audit carried out by the cantons themselves were used to gain findings in order to improve the programme agreements at federal level.

The financial data disclosed in the three audited cantons' final reports of July 2011 can be confirmed, including the semi-financing by the cantons, as stipulated in the Federal Law on the NRP. The plausibility of indicators used by the cantons in their reporting was checked at random. A distinction should be made between those indicators that are relatively easy to measure (e.g. number of projects, number of courses held) and the more complex indicators serving to test the effectiveness (e.g. number of jobs created, investment volume triggered). Because the latter indicators are, estimates by project management, their information value could not be verified.

The differentiation between the content of the NRP and the sectoral policies proved to be a major challenge for the auditors at federal and cantonal level. The legal guidelines grant extensive discretionary powers to the cantons. The SFAO would like to see SECO actively addressing important content-related questions on the NRP and taking a generally binding position thus to ensure that all cantons are treated according to the same rules. In its statement, SECO expresses some scepticism with regard to narrower content-specific requirements. The flexibility granted to the cantons should not be restricted by additional regulations.

For two cantons that finance projects of organisations close to government with flat-rate contributions, it was recommended that the processes should be more formalised. Interdependence of personnel between recipient organisations and the cantonal offices should be avoided, and written mandates should be introduced for the delegation of cantonal representatives. These matters met with a positive response from the cantons.

The understanding of the control function differs among the cantons. In one canton, measures are limited to a straightforward performance control; two of the cantons have a basic approach in regard of a system for monitoring effectiveness, which apparently might be expanded.



The NRP was launched in 2008 on the basis of programme agreements, according to which, instead of cost contributions, global contributions were to be paid. These contributions depend on pre-defined targets to be reached. Today, however, no legal consequences are tied to the results i.e. whether the targets are attained or not, neither at the federal level (with respect to the cantons) nor at the cantonal level (with respect to the service providers). The defining criterion is still the use of financial means. To come closer to the original plan, i.e. to operate the NRP on the basis of flat-rate contributions, would require further development of the system of goals and indicators, standardisation of the voluminous reporting, accompanied by a corresponding change in culture.

In its statement, SECO mentions that the report is the first detailed audit of NRP implementation since the beginning and is based on a thorough analysis of the three cantons in question. The audit findings largely match its own observations. This analysis is seen as a thorough study that will support the cantons and SECO in their further development of NRP implementation. SECO points out, that evaluations of previous regional policy tools in 2004 found their effectiveness to be less than expected. The paradigm shift, not least taking place on account of the NRP, needs sufficient time before the theoretical requirements can be met and realized in practice. Comments and statements on the SFAO's findings and recommendations are included in the document as text boxes in italics.

The Joint Committee on Finance of the Federal Assembly took note of the findings of this audit.

Original text in German

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Prüfungsdurchführung	3
1.1	Auftrag	3
1.1.1	Prüfungsziel	3
1.1.2	Prüfungsfragen	3
1.2	Rechtsgrundlagen	4
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	4
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	5
1.5	Priorisierung der Empfehlungen der EFK	5
2	Ergebnis der Prüfung in den Kantonen	5
2.1	Allgemeiner Eindruck über die Regionalpolitik in den besuchten Kantonen ist überwiegend positiv; teilweise bestehen zeitliche Verzögerungen	5
2.2	Bestätigung der im Reporting an das SECO aufgeführten finanziellen Informationen; Kritische Würdigung der Angaben über Arbeitsplätze oder Investitionsvolumen nötig	6
2.2.1	Bestätigung der finanziellen Daten	6
2.2.2	Teilweise aufwändige Abstimmung mit kantonalen Buchhaltungen	7
2.2.3	Minime Abweichungen bezüglich hälftiger Finanzierung (äquivalente Finanzierung)	7
2.2.4	Nachvollziehbare Indikatoren, jedoch ohne materielle Verifizierung; kritische Würdigung der Indikatoren nötig	7
2.3	Dossierprüfungen führten teilweise zu Abgrenzungsfragen der Neuen Regionalpolitik gegenüber den Sektoralpolitiken	8
2.4	Überwachung und Controlling; Controllinginstrumente zur Messung der Zielerreichung sind noch ausbaufähig	10
2.4.1	Eher informelle Überwachung, teilweise mangelhafte Funktionentrennung	10
2.4.2	Controlling und Leistungsmessung innerhalb des Kantons	11
2.4.3	Controlling und Leistungsmessung im Verhältnis Bund - Kanton	11
2.5	Klärungsbedarf bezüglich der Frage der Dauersubventionierung bei Beiträgen an staatsnahe Organisationen	12
3	Schlussfolgerungen für das SECO aus der Prüfung in den Kantonen	14
3.1	Weiterentwicklung des Ziel- und Indikatorensystems nötig, um die Steuerung mittels pauschal bemessener Beiträge zu verwirklichen; die Berichterstattung sollte standardisiert und die Kommunikation des SECO verbessert werden	14
3.2	Inhaltlich präzisere Definition der Regionalpolitik erwünscht	17
3.3	Ausblick	19
4	Schlussbesprechung	19

Verwendete Abkürzungen

Art.	Artikel
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BV	Bundesverfassung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FHG	Finanzhaushaltgesetz
HRM 2	Harmonisiertes Rechnungsmodell 2, Rechnungslegungsnormen für die Kantone
FHV	Finanzhaushaltverordnung
KFK	Kantonale Finanzkontrolle
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NRP	Neue Regionalpolitik
NRP-Gesetz	Gesetz über die Neue Regionalpolitik
NRPV	Verordnung über die Neue Regionalpolitik
PV	Programmvereinbarung/en
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SuG	Subventionsgesetz

1 Auftrag und Prüfungsdurchführung

1.1 Auftrag

1.1.1 Prüfungsziel

Das Ziel der Prüfung bestand in erster Linie darin, vor Ort die Informationen und Daten, welche die Kantone in ihren Berichten des Jahres 2011 an den Bund rapportierten, zu verifizieren (Vorhandensein, Richtigkeit und Nachvollziehbarkeit der Daten). Zusätzlich interessierten die Einhaltung der gesetzlichen Neuausrichtung der Regionalpolitik (Inhalte der Projekte) sowie Aspekte der Überwachung und der Zweckmässigkeit des Controllings. Ein weiteres Ziel bestand darin, die Zusammenarbeit mit den kantonalen Finanzkontrollen zu fördern und diese zu veranlassen, weitere Prüfungen im Bereich von Programmvereinbarungen vorzunehmen, sei es in der Regionalpolitik oder in anderen Gebieten.

1.1.2 Prüfungsfragen

Die wichtigen Fragen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Vorhandensein, Richtigkeit und Nachvollziehbarkeit der Daten

- Findet auf kantonaler Ebene eine Kontrolle der Daten statt (Qualitätssicherung, Validierung)? Sind die Daten der Kantone verlässlich?
- Sind die Berichte der Kantone verlässlich und erlauben sie dem SECO, die Überwachung sicher zu stellen und gestützt darauf die Programmvereinbarungen 2012 - 2015 auszuhandeln?

- Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und Programmvereinbarungen

- Hat der Kanton sich mit einem Anteil von 50 % an der Finanzierung des Umsetzungsprogramms gemäss Gesetz und Programmvereinbarung beteiligt?
- Wurden die Mittel des Bundes zweckkonform gemäss rechtlichen Vorgaben verwendet?
- Was geschieht mit den global an die Kantone überwiesenen Mitteln, welche nicht innerhalb der Periode verwendet wurden? Übertrag auf andere Projekte der Regionalpolitik, Übertrag auf neue Periode?

-Überwachung und Zweckmässigkeit der Controllinginstrumente

- Sind die verwendeten Indikatoren zweckmässig?
- Welches sind Verbesserungen, die für künftige Programmperioden umgesetzt werden sollten?
- Informationen über kantonale Umsetzungsorganisationen und Prozesse sammeln und vergleichen (« Benchmark » und « best practice »).

1.2 Rechtsgrundlagen

A) Bund

- Art. 46 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101; Fassung gemäss BBl 2003 6591)
- Art. 11ff. Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1), insbesondere:
 - o Art. 20a Programmvereinbarungen
 1. Die Programmvereinbarungen legen die gemeinsam zu erreichenden strategischen Programmziele fest und regeln die Beitragsleistung des Bundes sowie, im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle, die Einzelheiten der Finanzaufsicht.
 2. Die Programmvereinbarungen erstrecken sich in der Regel über mehrere Jahre.
 3. Werden im Rahmen von Programmvereinbarungen vorgesehene Leistungen durch Gemeinden erbracht, so vergütet der Kanton den Gemeinden die entstandenen Kosten mindestens entsprechend dem Anteil der Bundesbeiträge an den Gesamtkosten.
 4. Artikel 23 ist auf die Programmvereinbarungen nicht anwendbar.
- Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik (BRP; SR 901.0)
- Verordnung vom 28. November 2007 über Regionalpolitik (VRP; SR 901.021)
- Bundesbeschluss vom 26. September 2007 zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2008 - 2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) (Amtliches Bulletin 07.025)

B) Kantone

- Kantonale Gesetze und Verordnungen zum Beispiel über Investitionshilfen, Regionalpolitik, Wirtschaftliche Entwicklung, Tourismus, Landwirtschaft usw. samt Kredit- und Ausführungsbeschlüssen. Die rechtlichen Grundlagen unterscheiden sich von Kanton zu Kanton.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Dieter Lüthi (Revisionsleiter), Laurent Crémieux, Daniel Aeby und Marcel Cornuz in Zusammenarbeit mit den Finanzkontrollen der Kantone Jura, Wallis und Bern durchgeführt. Die Prüfung bezog sich auf die Umsetzung der regionalpolitischen Programme der Periode 2008 - 2011. Es wurden die Daten der kantonalen Schlussberichte vom Juli 2011 geprüft, explizit ohne Projekte, welche über die konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen abgewickelt wurden. Zusätzlich wurden weitere Aspekte bei der Prüfung berücksichtigt: inhaltliche Kriterien der unterstützten Projekte, Überwachung der Projekte und Zweckmässigkeit des Controllings. Die Prüfungen erfolgten auf der Basis von stichprobenweise durchgeführten Prüfungen von Belegen und

Transaktionen sowie Gesprächen mit den für die Umsetzung verantwortlichen Personen in den Kantonen. In jedem Kanton wurde zusätzlich ein Schwerpunktthema behandelt, das für den jeweiligen Kanton typisch war.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte und Unterlagen wurden der EFK sorgfältig erteilt. Die gute, konstruktive Zusammenarbeit mit den kantonalen Finanzkontrollen war für die Prüfung unabdingbar. Die EFK dankt den Mitarbeitenden der kantonalen Ämter und der besuchten Organisationen sowie den kantonalen Finanzkontrollen für die Zusammenarbeit.

1.5 Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der **Faktor Risiko** [z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor **Dringlichkeit der Umsetzung** (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

2 Ergebnis der Prüfung in den Kantonen

2.1 Allgemeiner Eindruck über die Regionalpolitik in den besuchten Kantonen ist überwiegend positiv; teilweise bestehen zeitliche Verzögerungen

Die EFK hat insgesamt einen guten Eindruck von der Umsetzung der Neuen Regionalpolitik in den geprüften Kantonen erhalten. Eindrücklich sind das Engagement, die hohe Motivation und die Sachkenntnis der mit der Umsetzung der Regionalpolitik betrauten Personen in den drei Kantonen. Es darf auch festgehalten werden, dass die Umsetzung der Regionalpolitik eine komplexe Aufgabe ist und die Kantone diese mit kleinem Personalbestand meistern.

In den Kantonen Jura und Wallis ist der Anteil innovativer Projekte (haute technologie) an der Regionalpolitik besonders hoch. Durch diese strategische Ausrichtung auf die Innovation treffen diese kantonalen Umsetzungsprogramme die regionalpolitischen Stossrichtungen des Bundes und der OECD besonders gut, welche darauf zielen, die negativen Folgen des Strukturwandels im Tourismus und in der Landwirtschaft durch innovative Techniken, Vernetzungen und damit verbundene neue regionale Exportmöglichkeiten abzdämpfen. Diese Strategien sind letztlich die konsequente Antwort auf die geographisch periphere Lage, mit welcher beide Kantone konfrontiert sind. Mit der verstärkten Ausrichtung auf technologische Projekte steigen jedoch auch die Risiken bezüglich Überwachung und Führung von Projekten. Die Institutionen der Regionalpolitik übernehmen dadurch Risiken, welche klassischerweise von Technologietransferinstitutionen, der Privatwirtschaft oder der Wirtschaftsförderung getragen werden sollten.

Bei den Umsetzungsprogrammen spielt aber auch die wirtschaftliche Entwicklung eines Kantons vor der Neuausrichtung der Regionalpolitik (das heisst vor 2008) eine Rolle. Beispielsweise verfügte der Kanton Bern bereits über wirtschaftliche Zentren und funktionierende Mechanismen zur Ansiedlung und Förderung innovativer Unternehmen. Deshalb wurde das Gewicht der NRP auf den klassischen Tourismus gelegt. Dieser generiert in den Bergregionen nach wie vor den grössten Beitrag zur Wertschöpfung der lokalen Wirtschaft. Daneben besteht aber eine vielseitige Palette von nicht touristischen Projekten im übrigen ländlichen Raum des Kantons. Im Kanton Bern ist die NRP in den Regionen gut verankert (bottom-up Generierung von Projekten, Koordination vor Ort mit der Raumpolitik), was eine gewisse Funktionentrennung ergibt. Beispielsweise spielen sich die dynamische, kreative Phase eines Projekts und die Zusammenarbeit mit den Projektinitianten, welche für die Umsetzung der Regionalpolitik unabdingbar sind, hauptsächlich auf Stufe Regionalorganisation ab. Dort sind die „Macher“ der Regionalpolitik. Auf kantonaler Ebene besteht mehr Distanz und die Übersicht steht im Vordergrund. Diese Funktionentrennung wirkt sich vorteilhaft auf die Überwachungstätigkeit aus. In diesem Kanton überzeugt zudem der klar strukturierte Bericht mit den übersichtlichen Tabellen für jede Handlungsachse und dem Anhang, in dem zu jedem unterstützten Projekt ein standardisierter Steckbrief abgegeben wird.

Ein schwieriger Punkt stellte für die Prüfenden in allen Kantonen die Abgrenzung der regionalpolitischen Projekte gegenüber den Sektoralpolitiken dar. Die Vorgaben des Bundes, was aus Mitteln der Neuen Regionalpolitik finanziert werden kann, sind so offen formuliert, dass eine justiziable Abgrenzung vielfach nicht möglich war (siehe dazu Punkt 2.3 Dossierprüfungen führten teilweise zu Abgrenzungsfragen der Neuen Regionalpolitik gegenüber den Sektoralpolitiken).

Die zeitlichen Vorgaben für das Reporting in der vergangenen 4-Jahresperiode waren teilweise illusorisch. Von den geprüften Kantonen war einer zeitlich im Umsetzungsfahrplan gemäss der Programmvereinbarung. In zwei Kantonen erfolgte die Umsetzung der vorgesehenen Projekte mit zeitlicher Verzögerung gegenüber der Programmvereinbarung und die Schlussberichte an den Bund vom Juli 2011 enthielten entsprechend Schätzungen darüber, was im letzten Jahr der Periode noch aufgeholt wird. Anzumerken ist zwar, dass gemäss Plan die Kantone im Februar 2012 noch einen definitiven Schlussbericht einzureichen haben; ein Anteil Schätzungen wird jedoch übrig bleiben, was aus Sicht der Überwachung nicht befriedigend ist.

2.2 Bestätigung der im Reporting an das SECO aufgeführten finanziellen Informationen; Kritische Würdigung der Angaben über Arbeitsplätze oder Investitionsvolumen nötig

2.2.1 Bestätigung der finanziellen Daten

Gemäss Artikel 4 der Verordnung des Bundes über die Neue Regionalpolitik und einer entsprechenden Bestimmung in den Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen bildete die klassische Trias (Vorhandensein, Richtigkeit und Vollständigkeit) der in den kantonalen Berichten enthaltenen Daten den Kernpunkt der Prüfung.

Die finanziellen Daten in den Schlussberichten vom Juli 2011 konnten in allen Kantonen bestätigt werden. Dabei wurde auch geprüft, ob jene Mittel, welche die Kantone in ihren Schlussberichten als „verpflichtet“ oder „engagés“ deklariert hatten, tatsächlich durch rechtsgültige kantonale Verfügungen oder Verträge belegt waren.

2.2.2 Teilweise aufwändige Abstimmung mit kantonalen Buchhaltungen

Die Kantone sind im Rahmen des Harmonisierten Rechnungsmodells der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz frei, wie sie die mit der NRP verbundenen Zahlungstransaktionen, Guthaben und Verpflichtungen verbuchen und in ihren Staatsrechnungen ausweisen. Die EFK hat bei der Prüfung darauf geachtet, dass Guthaben, welche der Bund aktiviert (Darlehen) in den Kantonen als Verpflichtungen ausgewiesen werden, damit aus konsolidierter Sicht (Bund und Kanton) diese Positionen nicht doppelt aktiviert sind. Zudem verlangte die EFK, dass die Angaben gemäss Schlussbericht einerseits mit der kantonalen Buchhaltung und andererseits mit den Projektlisten abgestimmt werden. Auf Basis von Stichproben wurde zusätzlich die Übereinstimmung von Projektliste und Projektdossier geprüft. Diese Abstimmungen waren unterschiedlich aufwendig, weil jeder Kanton ein eigenes Buchungsschema plus unterschiedliche Informatik anwendet und anders organisiert ist. Die kantonalen Finanzkontrollen haben diesen Teil der Prüfung genutzt, um konkrete Verbesserungen zu den Abläufen im kantonalen Rechnungswesen zu empfehlen.

Eine komfortable Lösung bietet der Kanton Wallis, welcher die Daten der Regionalpolitik im SAP führt. Dies ermöglicht eine gute Übersicht und die jederzeitige Abstimmung der Daten.

2.2.3 Minime Abweichungen bezüglich hälftiger Finanzierung (äquivalente Finanzierung)

Die hälftige Finanzierung der regionalpolitischen Projekte durch Bund und Kantone, wie sie in den Programmvereinbarungen vorgesehen ist und in den Berichten rapportiert wurde, konnte anhand der Buchhaltungen und der Projektlisten verifiziert werden. Kein Korrekturbedarf seitens SECO.

2.2.4 Nachvollziehbare Indikatoren, jedoch ohne materielle Verifizierung; kritische Würdigung der Indikatoren nötig

Auf der Basis von Stichproben wurde die Nachvollziehbarkeit von Indikatoren, welche die Kantone in ihrer Berichterstattung verwenden, überprüft. Es ging darum, den Informationsfluss zu verifizieren, mit dem solche Angaben von den Leistungserbringern und Projektträgern über die kantonalen Leistungsvereinbarungen in die kantonale Berichterstattung gelangen. In allen Kantonen konnte die Spur, wie die Angaben in die kantonalen Berichte kommen, nachvollzogen werden. Bei der materiellen Verifizierung muss jedoch unterschieden werden zwischen relativ einfach zu messenden Indikatoren (zum Beispiel Anzahl Projekte, Anzahl durchgeführte Kurse) und komplexen Indikatoren, die auf eine Messung der Zielerreichung abzielen (zum Beispiel Anzahl Arbeitsplätze, ausgelöste Investitionsvolumen, usw.). Bei letzteren konnte die Aussagekraft der Angaben nicht verifiziert werden, weil es sich letztlich um Schätzungen von Projektträgern handelt. So lassen sich zum Beispiel die Angaben über geschaffene Arbeitsplätze im Reporting des Kantons Jura theoretisch auf die Business Pläne zurückverfolgen, welche in den Projektdossiers bei der Firma Créapole eingesehen werden konnten. Es handelt sich aber um stichtagsbezogene Absichten der Projektträger. Bisher fehlen empirische Untersuchungen darüber, wie gut solche Absichten effektiv umgesetzt werden und wie lange die Wirkungen dauern. Im Kanton Bern stammen beispielsweise die Angaben über Investitionsvolumen oder die direkt abhängigen Arbeitsplätze pro Handlungsachse aus den Gesuchformularen, welche die Projektinitianten zu Beginn eines Projekts einreichen. Solche Angaben wurden im Verlauf der Projekte weder auf Umsetzung geprüft noch

plausibilisiert. Angaben über Arbeitsplätze oder ausgelöste Investitionsvolumen in den kantonalen Berichten sind daher mit einer gewissen Vorsicht zu würdigen. Anzuführen ist, dass solche Angaben bisher rein statistischen Zwecken dienen. Weder der Bund noch die Kantone sahen für die Periode 2008 bis 2011 Konsequenzen vor, falls Projektträger ihre Ziele nicht erreichen, zum Beispiel Arbeitsplätze nicht gemäss Gesuchsangaben schaffen.

2.3 Dossierprüfungen führten teilweise zu Abgrenzungsfragen der Neuen Regionalpolitik gegenüber den Sektoralpolitiken

In jedem Kanton wurden stichprobenweise die Projektdossiers bezüglich formeller und inhaltlicher Punkte geprüft. Die formellen Prüfungen führten zu positiven Resultaten, das heisst die Dossiers stimmten mit den in den Berichten enthaltenen Projektlisten überein (die ihrerseits zur Buchhaltung abgestimmt wurden).

Die Dossierführung variiert stark von Kanton zu Kanton. Die EFK und die kantonalen Finanzkontrollen haben den kantonalen Ämtern empfohlen, einen minimalen Standardinhalt für ihre Dossiers zu definieren (wobei dies im Kanton Jura am weitesten fortgeschritten war). Eine Übersicht sollte standardmässig aus den Dossiers gewonnen werden können, z. B. ein Evaluationsformular aus dem die Gründe ersichtlich sind, wieso ein Projekt für die NRP qualifiziert, der Stand des Projekts und eine Beurteilung, ob das Projekt ein Erfolg ist und allenfalls weitergeführt wird. Zwischen- und Schlussberichte von Projektträgern wurden in den Dossiers nur vereinzelt angetroffen, aber die Kantone haben entsprechende Mahnungen in die Wege geleitet. Die EFK stellt fest, dass eine systematische Nachkontrolle in der NRP nicht vorgesehen ist, das heisst Projekte werden angegriffen und danach werden die Projektträger sich selbst überlassen (eine Ausnahme sind die Darlehen, bei denen die Rückflüsse überwacht werden und teilweise die technischen Projekte, welche während verschiedenen Phasen über Jahre begleitet werden).

Die EFK versuchte im Weiteren, anhand von Kriterien wie sie in den Rechtsgrundlagen zur NRP genannt sind, nachzuvollziehen, weshalb einzelne Projekte sich für die Finanzierung aus Mitteln der Regionalpolitik qualifizieren und andere nicht. Dazu wäre eine Liste mit abgelehnten Projekten aufschlussreich gewesen, welche jedoch die Kantone nicht zentral bereitstellen konnten für die Prüfung. Die Abgrenzung der Regionalpolitik gegenüber anderen Sektoralpolitiken oder Basisaufgaben eines Kantons war für die Prüfer schwierig bis unmöglich, wobei von einer erfahrenen Regionalmanagerin zu erfahren war, *„dass es selbst für Profis eine Herausforderung sei, den Gesuchstellern, Gemeinden oder interessierten Kreisen zu kommunizieren, was die Neue Regionalpolitik eigentlich ist. Unter der alten Gesetzgebung sei dies einfacher gewesen“*.

Beispielhaft wird hier erwähnt, dass die geprüften Kantone zukunftssträchtige Energieprojekte für die Regionen vorgesehen hatten und haben (das heisst Miniturbinen für Abwassersysteme, Fernwärmeprojekte, Windparks, Holzschntzelheizungen und weitere Projekte). Solche Projekte passen hervorragend in die ländlichen und gebirgigen Regionen, jedoch ist die Überschneidung mit der Energiepolitik evident und die Projekte basieren auf dem „Importsubstitutionsansatz“, das heisst ihnen fehlt der typische „Exportbasisansatz“ welcher für Projekte der neuen Regionalpolitik statuiert wird. Die Kantone erkannten gewisse Abgrenzungsfragen, finanzierten aber teilweise die Projekte aus Mitteln der Regionalpolitik einfach, weil sie es nach ihrer Überzeugung für richtig hielten und das SECO sich nicht offiziell dagegen äusserte. Teilweise holten die Kantone informell Auskünfte



beim SECO ein, was aus Sicht der EFK zu fraglichen Ergebnissen führte. So wurden zum Beispiel im Kanton Wallis schlussendlich nur noch die Projektstudien für die Miniturbinen mit Darlehen aus der NRP finanziert. Fraglich ist dies deshalb, weil Darlehen eigentlich für physische Anlagen vorgesehen sind und für Studien die Beiträge das sinnvollere Instrument wären; der administrative Aufwand für die Verwaltung solcher Minidarlehen dürfte sich gemessen am Nutzen nur schwer rechtfertigen.

Die EFK würde es begrüßen, wenn das SECO wichtige inhaltliche Fragestellungen wie beispielsweise die NRP-Konformität von Energieprojekten aktiver aufnehmen und dazu in allgemein verbindlicher Weise Stellung nehmen würde; um sicher zu stellen, dass alle Kantone nach den gleichen Regeln behandelt werden (siehe dazu die Empfehlung unter Punkt 4.2).

Ähnliche inhaltliche Diskussionen führte die EFK bezüglich der Unterstützung von Ärztehäusern (Abgrenzung zum Grundversorgungsauftrag der Gesundheitspolitik), Bachverbauungen (Abgrenzung zu den Programmvereinbarungen des BAFU) und zur Abgrenzung gegenüber der Landwirtschaftspolitik oder der Sportpolitik sowie der Wirtschaftsförderung. Die EFK vertritt die Auffassung, dass sich die NRP nicht nur über Regionen definieren, sondern auch inhaltlich abgrenzen sollte. Ansonsten besteht das Risiko, dass die NRP von den Sektoralpolitiken als Lückenfüller gebraucht werden kann. Auch sollte sich die NRP von der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA¹) durch Inhalte abgrenzen, weil die NFA bereits einen topographischen Lastenausgleich für die Kantone enthält; besondere geographische Gegebenheiten können nicht per se dazu berechtigen, zusätzlich Bundesmittel zu beanspruchen. Schlecht erkennbare inhaltliche Grenzen der NRP werfen beispielsweise im Kanton Jura eine Abgrenzungsfrage gegenüber der NFA auf, weil dieser Kanton im Umsetzungsprogramm nicht einzelne Regionen ausscheidet, sondern das ganze Kantonsgebiet kurzerhand zur förderbaren Region erklärt. Zwei NRP-Projekte im Kanton Jura bezeichnete die EFK vor diesem Hintergrund als fragwürdig (étude fiscalité und accueil Jura, das heisst eine Studie zu Optimierungsmöglichkeiten der Steuerstrategie des Kantons und eine Studie für die bessere Integration qualifizierter Ausländer im Kanton).

¹ Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Bemerkungen des SECO zum Abgrenzungsproblem zwischen der NRP und andern Sektoralpolitiken:

Die Erkenntnis aus den Evaluationen der bisherigen regionalpolitischen Instrumente, dass die rein auf den Disparitätenausgleich und die Versorgung mit öffentlichen Infrastrukturen ausgerichtete Regionalpolitik wenig greift, sowie die Tatsache, dass gleichzeitig mit der NRP auch die NFA in Kraft getreten ist, haben eine Fokussierung der Regionalpolitik auf die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit mit sich gebracht. Mit zwei relativ umfassenden Botschaften (Gesetz, Mehrjahresprogramm) wurden die Neuerungen und auch die Abgrenzungen zu andern Sektoralpolitiken und zur NFA ausführlich erläutert. Diese Materialien müssen die Verantwortlichen in den Kantonen konsultieren, wenn sie Abgrenzungsfragen zur NRP-Konformität ihrer Projekte haben.

Weil ein Energieprojekt – um bei den Beispielen des EFK-Berichts zu bleiben – in einer Region für die KMU Nutzen stiften kann (NRP-konform), während es in einer andern Region rein auf die Versorgung der Haushalte (nicht-NRP-konform) ausgerichtet ist, ist es nicht sinnvoll die Projekte seitens des SECO ex ante zu kategorisieren und dafür Richtlinien zu erlassen. Das SECO würde mit Kreisschreiben und ähnlichen verdeckten Regulierungen geradezu die Möglichkeiten verbauen, die der Gesetzgeber mit diesem hinsichtlich des sachlichen Anwendungsbereichs flexiblen Gesetz schaffen wollte.

Die Kantone und die Regionen sind bei der NRP-Auslegung nicht bloss auf das Gesetz und die Botschaft angewiesen. Die auf Initiative des SECO konzipierte und durch den Bund finanzierte NRP-Wissensplattform (www.regiosuisse.ch) bietet als flankierende Massnahme Ausbildungsmöglichkeiten, Erfahrungsaustausch und Wissensgemeinschaften an, die sich auch solchen Schnittstellen- und Interpretationsfragen widmen. Dieser Ansatz steigert die Mitverantwortung der Kantone für den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe Regionalpolitik stärker als es Direktiven des SECO zu tun vermögen.

2.4 Überwachung und Controlling; Controllinginstrumente zur Messung der Zielerreichung sind noch ausbaufähig

2.4.1 Eher informelle Überwachung, teilweise mangelhafte Funktionentrennung

In allen geprüften Kantonen konnte eine genügende Überwachung der Projekte festgestellt werden. Allerdings waren die Überwachungsprozesse in zwei Kantonen überwiegend informell. Es wurde empfohlen, die Prozesse zu formalisieren und für die Entsendung von Kantonsvertretern in Organisationen, welche Beiträge erhalten, schriftliche Mandate einzuführen.

Im Kanton Bern konnte aufgrund der dezentralen Verankerung der Regionalpolitik eine vorteilhafte Funktionentrennung zwischen den dynamischen Projektphasen und der überwachenden Tätigkeit festgehalten werden. In kleinen Kantonen sind die Funktionen hingegen weniger gut trennbar und das gleichzeitige Vorantreiben („Push-Funktion“) und Überwachen von Projekten birgt Risiken. Im Kanton Jura beauftragt das für die NRP zuständige Amt im 2011 in Ergänzung zu den eigenen Überwachungsmöglichkeiten eine externe Prüfungsfirma mit überwachenden Tätigkeiten, was positiv ist.

Im Kanton Wallis ist der Chef des kantonalen Amtes, das die Regionalpolitik umsetzt, vom Kanton für die Periode 2008 bis 2011 in den Stiftungsrat derjenigen Organisation entsandt worden, die den

grössten Anteil der Beiträge erhielt. Dies war historisch bedingt. Die künftige Trennung der Tätigkeiten wurde empfohlen, was im Rahmen einer ohnehin absehbaren Gesetzesreform aufgenommen wird. Im Kanton Jura lag die gleiche Situation vor, allerdings wurden die Funktionen bereits im Juli 2011 getrennt.

In den Kantonen wurde angeregt, auch die Indikatoren (z.B. mit Projekten verbundene Arbeitsplätze, Investitionen) materiell zu überprüfen, was spätestens dann nötig wird, wenn die Erreichung von Projekt- oder Programmzielen mit Sanktionen verknüpft wird. Es ist anzufügen, dass die Verifizierung von Indikatoren aufwändig ist und die kantonalen Ämter vor Kapazitätsproblemen stellen kann.

2.4.2 Controlling und Leistungsmessung innerhalb des Kantons

Die geprüften Kantone verwenden zur Steuerung von Projekten und Beiträgen an Organisationen Leistungsvereinbarungen oder zustimmungsbedürftige Verfügungen (Kanton Bern). Im Kanton Jura wurden die Ziele und Indikatoren aus der Programmvereinbarung auf die Leistungserbringer herunter gebrochen (z.B. zu schaffende Arbeitsplätze), jedoch ohne Konsequenzen für den Fall der Nichterreichung der Ziele und ohne materielle Verifizierung dieser Angaben. Die Kantone Wallis und Bern verwendeten lediglich einfach zu messende Indikatoren wie z.B. die Anzahl durchzuführender Kurse oder die Anzahl Projekte; solche Indikatoren sind jedoch nicht geeignet, die Zielerreichung zu messen, sie ermöglichen hingegen die materielle Kontrolle des Tätigwerdens des Leistungserbringers in eine bestimmte Richtung. Der Kanton Bern wies die EFK darauf hin, dass auf kantonaler Ebene nur ein *Leistungscontrolling* beabsichtigt sei, hingegen kein *Wirkungscontrolling* mit Hinweis auf die Problematik der überholenden Kausalität². Die Angaben zu Arbeitsplätzen und Investitionsvolumen im Bericht liefert der Kanton Bern lediglich auf freiwilliger Basis ohne Rechtswirkung für eine allfällige Messung der Zielerreichung.

Die EFK und die KFK haben den kantonalen Ämtern nahegelegt, dass die Kantone ihren Leistungserbringern ein Feedback bezüglich der eingereichten Berichte abgeben sollten, damit sich der Controlling-Kreislauf schliesst. Grundsätzlich ist auch wünschbar, dass mit der Erreichung / Nichterreichung von Zielen oder definierten Leistungen Konsequenzen verbunden werden.

2.4.3 Controlling und Leistungsmessung im Verhältnis Bund - Kanton

Die NRP ist im Jahr 2008 unter dem Modell der neu eingeführten Programmvereinbarungen gestartet, wonach nicht mehr Kostenbeiträge gesprochen werden, sondern Globalbeiträge ausgerichtet werden sollten, die von der Erreichung der definierten Ziele abhängig sind. Bereits anlässlich der Querschnittsprüfung im Jahr 2009 über die Einführung der Programmvereinbarungen in verschiedenen Bundesämtern (publizierter Bericht der EFK Nr. 1.9304.100.00373.06 vom

² Im Leistungscontrolling wird beurteilt, ob die Leistungserbringer die definierten Leistungen erbringen, hingegen nicht, ob die beabsichtigten Ziele (z. B. die Schaffung von Arbeitsplätzen) erreicht werden. Unter überholender Kausalität wird das Problem verstanden, dass die messbaren Erfolge häufig nicht von regionalpolitischen Massnahmen allein abhängig sind, sondern von externen Faktoren beeinflusst werden (z. B. Wetter, Währung, Konjunktur usw.).



15.12.2009³) wurden Zweifel darüber geäussert, ob die verwendeten Zieldefinitionen und Indikatoren genügend konkret waren für dieses Vorgehen. Durch Mitteilung im September 2010 an die Kantone hat das SECO die Messung der Ziele für die Periode 2008 bis 2011 ausgesetzt und stattdessen Ersatzregeln postuliert⁴. Anstatt das Schicksal der Mittel von der Zielerreichung in den Kantonen abhängig zu machen, solle auf den geschätzten Verbrauch der Mittel beziehungsweise die Verpflichtung derselben bis zum Ende der ersten Programmperiode abgestellt werden. Begründet wurde dies damit, dass die Voraussetzungen für die Messung der Zielerreichung, das heisst präzise Ziele und die Messbarkeit des Grads der Erfüllung, in der Praxis nicht gegeben seien.

Die EFK bedauert einerseits den Schritt, weil er im Widerspruch zum Modell der Programmvereinbarungen steht und die Ersatzregel für die erste Programmperiode wieder nahe an die eigentlich *abgeschafften* Kostenbeiträge heran kommt⁵. Andererseits ist der Schritt aus Gründen der Messbarkeit beziehungsweise eben der Nichtmessbarkeit der Zielerreichung zu begrüssen, denn die Verifizierung der Zielerreichung für die Periode 2008 - 2011 wäre in einem der geprüften Kantone unmöglich und in zwei mindestens schwierig gewesen. Im Kanton Bern wurden in der Programmvereinbarung keine genügenden SOLL-Werte für die Indikatoren definiert und im Kanton Wallis wurden Ziele und Indikatoren zu offen formuliert. Zudem hat der Kanton Wallis die Tabellen mit den Indikatoren (Anhang 2 zur Programmvereinbarung) im Verlauf der Periode laufend der effektiven Entwicklung angepasst, so dass sich die ursprünglichen SOLL-Werte verwässerten. Im Kanton Jura hätte sich neben der Frage der überholenden Kausalität vor allem das Problem der nicht verifizierten Angaben gestellt, wenn auf die Zielerreichung hätte abgestellt werden müssen.

Zusätzlich ist festzuhalten, dass die Zwischen- und Schlussberichte, welche die Kantone dem SECO einreichten, sehr umfangreich und unterschiedlich strukturiert sind (teilweise viel Prosa). Diesbezüglich sollte künftig sowohl in der Berichterstattung der Kantone als auch im Feedback des SECO an die Kantone mehr Standardisierung angestrebt werden (siehe auch Punkt 4.1).

2.5 Klärungsbedarf bezüglich der Frage der Dauersubventionierung bei Beiträgen an staatsnahe Organisationen

Die Organisation der NRP unterscheidet sich von Kanton zu Kanton. In jedem Kanton wurde ein Schwerpunktthema ausgewählt, um einen gewichtigen Teil der NRP jedes Kantons vertieft zu betrachten.

Da die Kantone Jura und Wallis für regionalpolitische Projekte im Bereich der „haute technologie“ ein gemeinsames Modell haben, nämlich grosse Anteile der NRP-Mittel als Globalbeiträge an staatsnahe Organisationen zu zahlen (Firma Créapole im Kanton Jura und die The Ark Stiftung zuhanden der The Ark-Gruppe im Kanton Wallis), wurden diese zwei Organisationen ausgewählt. Im Kanton Bern wurde hingegen eine Region als Schwerpunktthema besucht, weil Bern im Bereich

³ www.efk.admin.ch

⁴ Volet 1 de la NPR: Concept financier pour le passage 2008-11/2012-15 ; SECO Sep. 2010 ; Konzept verschickt im Anschluss an die Konferenz der kantonalen Ämter vom 29.9.2010 in Freiburg

⁵ Das heisst, das Kriterium für das Schicksal der Mittel ist nicht mehr die Zielerreichung sondern die Frage, ob der Kanton die Mittel zweckkonform verwendet (mindestens rechtlich verpflichtet bis zum Ende der Periode) und ob er seinen Anteil von 50 % beiträgt (mindestens verpflichtet).

Technik/Innovation keine Pauschalen bezahlt, sondern nur fallweise einzelne Projekte unterstützt. Aus Sicht der Überwachung und der Verhinderung von Dauersubventionierung ist die bernische Lösung klar zu bevorzugen.

Bei diesen Schwerpunktprüfungen ging es einerseits darum, die Verlässlichkeit von Daten, welche die Organisationen an ihre Kantone rapportieren und diese in ihrer Berichterstattung gegenüber dem Bund weiter verwenden, stichprobenweise nachzuvollziehen. Andererseits war zu eruieren, ob die Überwachungs- und Controllinginstrumente des Kantons adäquat sind und die staatsnahen Organisationen über ein genügend ausgebautes Rechnungswesen verfügen, um ihren Mittelverbrauch für die NRP von ihren übrigen Aktivitäten (zum Beispiel für die regionalen Arbeitsvermittlungszentren oder für die Wirtschaftsförderung) verlässlich abzugrenzen.

Bezüglich The Ark und Créapole kann festgehalten werden, dass die Daten, welche von den Organisationen über die Kantone in die Berichterstattung gegenüber dem Bund fließen, grundsätzlich nachvollziehbar sind. Im Einzelnen sind aber je nach Kanton noch Verbesserungen bezüglich Genauigkeit, Qualität der Indikatoren, Überwachung und Controlling möglich.

In der im Kanton Bern besuchten Region Emmental konnte festgestellt werden, dass in der zweijährigen Leistungsvereinbarung mit dem Kanton die zu erbringenden Leistungen zweckmässig aufgeschlüsselt sind und die Region über ein EDV-Leistungserfassungsprogramm verfügt, um die Angaben verlässlich liefern zu können. Das Controlling basiert auf einfachen Indikatoren (z. B. Anzahl Firmenbesuche, Anzahl Projekte), was aber keine Wirkungsmessung zulässt. Einen Klärungsbedarf erkannte die EFK für die Frage, wer für die Projekt-Phase nach der Auszahlung von Beiträgen zuständig sei; das heisst die Zuständigkeit für die Nachbetreuung und den „Follow-up“ von unterstützten Projekten liegen noch im Unklaren.

Während es sich bei Beiträgen an eine Region um die Anwendung von Art. 5 des NRP-Gesetzes handelt, welche administrative Kosten einschliessen, handelt es sich bei Beiträgen an staatsnahe Organisationen um Projektbeiträge gemäss Art. 4 des NRP-Gesetzes. Diesbezüglich stellt sich die Frage der Dauersubventionierung, welche gemäss Neuorganisation der NRP nicht vorgesehen war. Gemäss NRP sollten nur Anschubfinanzierungen geleistet werden. Das Modell mit Globalbeiträgen an staatsnahe Organisationen, welche für die Kantone die NRP in Teilbereichen umsetzen, liegt nach Beurteilung der EFK in einer rechtlichen Grauzone. Diesbezüglich besteht Klärungsbedarf des SECO. Die bisherigen Leitplanken wirken eher unbehilflich. In der Programmvereinbarung mit dem Kanton Wallis wurde beispielsweise im Anhang 2 statuiert, dass der Anteil Drittfinanzierungen erhöht werden solle und dass sich die Technoparks vollständig selbst finanzieren sollten. Der Schlussbericht Wallis äusserte sich dazu nicht, jedoch wurde gegenüber der EFK dargelegt, dass die Generierung von privaten Drittmitteln für die Phasen „accélérateur, incubateur et innovation“ praktisch unmöglich sei. Zusätzliche Mittel wurden hingegen durch Gemeinden und den Lotteriefonds aufgebracht.

Die organisatorische Trennung der NRP-Aktivitäten von übrigen Tätigkeiten ist im Kanton Jura und Wallis unterschiedlich geregelt. Im Jura besteht nur eine einzige Firma (Créapole), welche die Trennung der Leistungen und der Kosten mittels analytischer Buchhaltung vornimmt. Für den Betrieb der Technoparks besteht im Jura eine separate Stiftung, welche ausserhalb der NRP finanziert wird. Dieses Modell wird von der EFK bevorzugt. Im Wallis besteht ein Netz verschiedener Gesellschaften, welche für ihre Bereiche je eigene Rechnungen mit Sparten- und Projektabrechnungen führen und unter einer Stiftung, Fondation The Ark (eine Art Holdinggesellschaft),

gesteuert werden. Die Beteiligung der Stiftung an den Gesellschaften beträgt 20 - 40 %, die restlichen Anteile halten die Standortgemeinden der Technoparks, die durch ihre Präsidenten auch im Stiftungsrat von The Ark vertreten sind. Das Management und die Administration der Stiftung inklusive Berichterstattung an den Kanton werden durch eine Betriebsgesellschaft, eine 100% Tochtergesellschaft der Stiftung, wahrgenommen. Grundsätzlich ist auch durch getrennte Gesellschaften mit je eigenen Rechnungen eine verlässliche Abgrenzung der Tätigkeit für die NRP von übrigen Aktivitäten der Gesellschaften möglich. Jedoch ist die Überwachung aufwändiger und setzt eine gute Corporate Governance voraus. Im Wallis wurde eine Entflechtung der personellen Verknüpfungen empfohlen sowie auf Empfehlungen verwiesen, die bereits von der KFK im Rahmen ihrer vorgängigen Prüfungen bei der Stiftung postuliert worden sind.

Bemerkungen des SECO über den Klärungsbedarf bezüglich der Frage der Dauersubventionierung bei Beiträgen an staatsnahe Organisationen

Die EFK stellt fest, dass sich bei Beiträgen an staatsnahe Organisationen, welche für die Kantone in Teilbereichen die NRP umsetzen, die Frage nach der Dauersubventionierung stellt und das Modell mit Globalbeiträgen rechtlich in einer Grauzone liege. Gemäss NRP sollten nur Anschubfinanzierungen gewährt werden.

Diese Problematik hat das SECO bereits in der 2010 durchgeführten Zwischenbewertung der Umsetzung der NRP erkannt und wird Gegenstand der Evaluation 2012/13 sein. Auf der einen Seite gilt es, mit der NRP dem Grundsatz der Anschubfinanzierung gerecht zu werden. Auf der andern Seite scheint es dem SECO nicht zielführend, alle vier bis fünf Jahre Organisationen neu zu erfinden und aufzubauen, die im Sinne der NRP erfolgreich operieren. Wichtig für die NRP ist, dass diese Organisationen nicht zum Selbstzweck werden, sondern für die KMU in den Regionen einen steten Zusatznutzen erbringen. Deshalb werden die Kantone in den Programmvereinbarungen 2012-15 verpflichtet, entsprechend subventionierte Institutionen zu evaluieren.

3 Schlussfolgerungen für das SECO aus der Prüfung in den Kantonen

3.1 Weiterentwicklung des Ziel- und Indikatorensystems nötig, um die Steuerung mittels pauschal bemessener Beiträge zu verwirklichen; die Berichterstattung sollte standardisiert und die Kommunikation des SECO verbessert werden

Die Resultate, welche die Kantone betreffen, wurden jeweils vor Ort mit den KFK und den kantonalen Ämtern besprochen. Abschliessend geht es unter Punkt 3 darum, allfällige Schlussfolgerungen für den Bund zu formulieren.

Die Angaben in den Schlussberichten vom Juli 2011 der drei geprüften Kantone können – mit den unter Punkt 3.2 genannten Einschränkungen, die für die Gesamtbeurteilung unwesentlich sind – als verlässlich beurteilt werden. Das SECO wurde gemäss seinen eigenen Vorgaben ordnungs- und zeitgemäss von den Kantonen informiert und verfügt über die verlangten Angaben, um die



Leistungen der Kantone zu beurteilen und die Programmvereinbarungen für die neue Periode (2012 - 2015) mit den Kantonen auszuhandeln.

Die aktuelle Situation, womit mangels präzise formulierter Ziele und Indikatoren auf den Mittelverbrauch abgestellt wird anstatt auf die Erreichung der Ziele, befriedigt jedoch nicht.

Um das ursprüngliche Anliegen der Programmvereinbarungen umzusetzen, d.h. pauschal bemessene Bundesbeiträge auszurichten, müssten Fortschritte bei der Bestimmung von konkreten Zielen und der Festlegung geeigneter Indikatoren zur Messung der Zielerreichung angestrebt werden. Dabei ist auch ein abgestuftes, nachfolgend beschriebenes Vorgehen zu prüfen:

- einfache Handlungsachsen mit wenig komplexen Leistungen können zweckmässigerweise mittels *Pauschalbeiträgen* abgewickelt werden, das heisst mit einem Beitrag pro durchgeführte Leistungseinheit. Dies ist einfacher zu handhaben als die Globalbeiträge.
- *Globalbeiträge* auf Basis von Zielen und Indikatoren können nur in jenen Handlungsachsen eingesetzt werden, in welchen genügend Kenntnisse über die Ursachen- und Wirkungszusammenhänge vorliegen und das richtige Mass bekannt ist (SOLL-Indikatoren). Ziele müssen präzise umschrieben werden können und Indikatoren müssen nachprüfbar sein.
- *Kostenbeiträge* müssen und dürfen auch künftig eingesetzt werden, wenn die Voraussetzungen weder für Pauschal- noch für Globalbeiträge erfüllt sind.⁶

Zusätzlich bedarf es eines verstärkten Kulturwandels sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene. Solange die Kantone in ihren Projektverfügungen oder in ihren Verträgen immer noch von Beitragsanteilen des Bundes sprechen, verläuft das Denken in den alten Kostenbeiträgen. Dies wird aber auch durch den Bund gefördert, indem im Anhang 2 zu den Programmvereinbarungen die Kantons- und Bundesanteile jeweils detailliert vorgegeben werden.

⁶ Vergleiche zu den Definitionen von Pauschal, Global- und Kostenbeiträgen, Werner Bussmann, Bundesamt für Justiz: Wirkungsorientierte Subventionierung, das Beispiel der Programmvereinbarungen, in Zeitschrift LEGES 2007/2, 248 f.; **Globalbeiträge** liegen vor, wenn der Bund bestimmte Aufgaben mit im Voraus bestimmten Beiträgen unterstützt. Globalbeiträge sind nicht mengenabhängig und räumen den Kantonen mehr Freiheit bei der Umsetzung ein als Pauschalen. Unter **Pauschalbeiträgen** wird eine Entschädigung von festgelegten Leistungselementen (Outputs, Produkte) mit zum voraus bestimmten Beiträgen verstanden. Bei Pauschalen in diesem Sinn bleiben die Beiträge von der Menge der Leistungen abhängig.

Bemerkungen des SECO zur Notwendigkeit der Weiterentwicklung des Ziel- und Indikatoren-systems, um die Steuerung mittels pauschal bemessener Beiträge zu verwirklichen

Das SECO teilt die Einschätzung, dass beim Ziel- und Indikatorensystem Optimierungspotenziale vorhanden sind. Die Erwartungen an ein solches System müssen aus Sicht des SECO jedoch realistisch bleiben. Mit den Programmvereinbarungen wird dem Bund die Aufgabe zugeteilt, mit den Kantonen Ziele, Strategien und Meilensteine zu verhandeln und gleichzeitig den Handlungsspielraum der Kantone bei der Umsetzung zu maximieren. Die vom SECO im Jahre 2007 initiierte "Machbarkeitsstudie: Indikatoren für die Neue Regionalpolitik" sowie die Erfahrungen, die es mit den ersten vierjährigen Programmvereinbarungen sammeln konnte, zeigen dem SECO die Grenzen von Indikatorensystemen auf, politisch definierte Ziele auf einer hohen Aggregationsstufe zu messen. Vor diesem Hintergrund wird die Zweckmässigkeit und Machbarkeit von auf standardisierten Leistungen basierenden Pauschalbeiträgen in der NRP kritisch gesehen.

Das SECO ist trotzdem bestrebt, Verbesserungen bei der Anwendung des Instruments der Programmvereinbarung zu verwirklichen, damit es mit den Kantonen zu Beginn der Perioden zweckmässige Messgrössen aushandeln kann. Das SECO hat dazu u.a. in der Vorlage der Programmvereinbarung 2012-15 (Anhang 2) gestützt auf die "Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung" von Dr. Rieder Hilfestellungen integriert.

Eine Schlüsselrolle im CRME⁷-System der NRP spielt das Instrument CHMOS (das auf Schweizer Bedürfnisse angepasste Monitoring- und Controllingsystem ATMOS, das in Österreich für die EU-Strukturfondsperiode 2000-2006 aufgebaut wurde). Die Initiative dazu wurde von einigen Kantonen ergriffen. Das SECO hat dieses Projekt übernommen, um es ab 2012 zum flächendeckenden Standard zu etablieren. Es geht dem SECO mit diesem System nicht darum, sich ex ante in kantonale Projektentscheide einzumischen, sondern ex post den Gesamtüberblick über die in den Kantonen geförderten Projekte zu wahren und gegenüber politischen Entscheidungsträgern auf Bundesebene Bericht erstatten zu können.

Das CRME-System umfasst überdies das ordentliche Reporting sowie die Begleitung der Kantone und reicht bis hin zur Einsitznahme in der Steuerungsgruppe, wenn das Risiko hoch wird (z. B. Gotthard).

Schliesslich wird 2012/13 das Mehrjahresprogramm des Bundes zur Umsetzung der NRP 2008-15 einer externen Evaluation unterzogen. Daraus erwartet das SECO weitere Ansatzpunkte, um die Steuerung über das Mittel der Programmvereinbarung zu optimieren.

Die hohe Anzahl der bisher geförderten Projekte zeigt, dass eine breite Risikosteuerung stattfindet. Das Bündel von CRME-Vorkehrungen ist aus Sicht des SECO dazu geeignet, die Aufsicht über den Vollzug der NRP nachdrücklich und gehaltvoll wahrzunehmen.

Einen möglichen Verbesserungsbedarf ortet die EFK letztlich bei der Berichterstattung und bei der Kommunikation. Sowohl die Berichte der Kantone wie die Beurteilungen durch das SECO sollten standardisiert werden. Listen mit Bundes- und Kantonsbeiträgen auf Stufe Projekt sollten nicht mehr Bestandteil des Reportings bilden; der Nachweis der äquivalenten Finanzierung sollte statt-

⁷ Controlling-Reporting-Monitoring-und Evaluationssystem

dessen auf einer globalen Basis angestrebt werden (siehe Botschaft zum NRP-Gesetz)⁸. Die Periodizität der Berichterstattung sollte auf Optimierungsmöglichkeiten geprüft werden; der Termin vom Juli 2011 für die Schlussberichterstattung scheint zu früh gewesen zu sein, weil viele Schätzungen nötig wurden und die Berichte nur provisorisch waren. Die geplante Ergänzung mit einem definitiven Schlussbericht kann zu Doppelspurigkeiten und Mehrarbeit für die Kantone führen.⁹

Die Kommunikation des SECO sollte besser strukturiert werden nach Mitteilungen, die formell zu ergehen haben und solchen, die lediglich der Information dienen. Es gibt für die abgelaufene 4-Jahresperiode nur wenig formelles Feedback des SECO bezüglich der Berichterstattung der drei geprüften Kantone, dafür viele informelle Kontakte (elektronische Mails und Telefonnotizen, teilweise auch direkte Kontakte zwischen SECO und Projektträgern). Wenn man künftig an die Zielerreichung der Kantone Rechtsfolgen knüpfen will, sollte das Feedback bezüglich der kantonalen Berichte konsequenter formalisiert werden.

Empfehlung 3.1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt eine Standardisierung der Berichterstattung zur sinnvollen Entlastung von Projektdetails und Wiederholungen. Die Bewertung der Berichte durch das SECO und das Feedback an die Kantone sollte in rechtsrelevanten Punkten formell gestaltet werden.

Stellungnahme des SECO:

Das SECO wird diese Empfehlung in die Schlussberichterstattung über die Umsetzung der Programmvereinbarung 2012-15 aufnehmen.

Die jährliche Berichterstattung und das jährliche Reportinggespräch sind Massnahmen, die vom SECO eingeführt wurden, um während der vierjährigen Umsetzungsperiode zweckmässige Informationen zu erhalten. Die Kantone unterstützten das SECO dabei trotz zum Teil beschränkter personeller Ressourcen. Führt eine Standardisierung seitens des SECO zu administrativer Erleichterung der Kantone, kann sie auch für das Jahresreporting vorgesehen werden.

3.2 Inhaltlich präzisere Definition der Regionalpolitik erwünscht

Die Kantone der Schweiz verfügen aufgrund ihrer Steuerhoheit sowie des Finanz- und Lastenausgleichs bereits über die Grundausstattung, um ihre Basisaufgaben selbständig zu finanzieren. Insbesondere sind die topographischen Lasten, mit welchen die Kantone in unterschiedlicher Weise zu kämpfen haben, mit den Ausgleichszahlungen des NFA abgegolten. Wenn der Bund mit der NRP gewisse Kantone zugunsten ihrer Regionen ergänzend unterstützt, dann muss es sich um

⁸ Botschaft vom 16. November 2005 zum NRP-Gesetz, Kommentar zu Art. 16, S. 60

⁹ Anmerkung: Das SECO propagiert zwischenzeitlich die Einführung des CHMOS-EDV-Systems für alle Kantone. Die EFK äussert sich nicht zur Zweckmässigkeit von CHMOS und zu dessen Kompatibilität mit den Informationssystemen der Kantone, weil es in den drei geprüften Kantonen nicht im Einsatz stand und nicht Prüfungsgegenstand war. Hingegen scheinen die inhaltlichen Informationen, die mit dem System verarbeitet werden sollen, in die richtige Richtung zu gehen (Vergleiche Seiten 42 - 46 des „Evaluationskonzept für das Mehrjahresprogramm 2008 - 2015 des Bundes zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP)“ von Frau Regula Egli, eingereicht als Masterarbeit an der Universität Bern im September 2011).

Aktivitäten ausserhalb der kantonalen Basisaufgaben handeln; aber gleichzeitig weist die NRP als Querschnittsaufgabe Schnittstellen mit fast allen Sektoralpolitiken der Kantone auf. Dieses Spannungsfeld macht die NRP inhaltlich zu einem schwer fassbaren Gegenstand.

Die inhaltlichen Anforderungen in den rechtlichen Grundlagen (Gesetz, Verordnung und Mehrjahresprogramm) sind ausgesprochen technisch formuliert mit weitgehenden Delegationsbefugnissen. Das SECO erlässt keine Weisungen, um die maximale Flexibilität zu gewähren. Der Ermessensspielraum der Kantone, was sie unter NRP verstehen, ist gross und die EFK sowie die KFK hatten Schwierigkeiten, inhaltliche Grenzen der Regionalpolitik in den Kantonen zu erkennen.

Um mehr Rechtssicherheit zu erhalten, sind präzisere Regeln nötig. Die EFK begrüsst deshalb die Initiative von Regiosuisse¹⁰, die im Verlaufe des Jahres 2011 ein Argumentarium „für die Beurteilung und Auswahl von NRP-Projekten“ erstellt und publiziert hat. In diesem Argumentarium sind inhaltliche Fragestellungen aus der Programmperiode 2008 - 2011 behandelt worden. Es wurde im Mai 2011 von der Regionalpolitik-Fachstellenkonferenz der Kantone gutgeheissen und entspricht insofern einer allgemeinen Praxis der Kantone. Jedoch stellt es keine verbindliche Weisung gegenüber den Kantonen dar und die Ausschlusskriterien – das was die Revisoren für die Abgrenzung der NRP gegenüber den Sektoralpolitiken interessiert – wurden im Argumentarium nicht vollständig behandelt. Zum Beispiel wurde die Frage, ob Energieprojekte die auf Importsubstitution abzielen (siehe Punkt 2.3), unterstützungsfähig sind, im Argumentarium ausdrücklich offen gelassen.

Gemäss EFK besteht weiterhin Präzisierungsbedarf und die Grenzen der Regionalpolitik sollten konkreter festgelegt werden.

Empfehlung 3.2 (Priorität 2)

Bezüglich der regionalen Energieprojekte der Kantone (Importsubstitution) empfiehlt die EFK dem SECO eine einheitliche Praxis gegenüber den Kantonen sicher zu stellen.

Stellungnahme des SECO:

Die Varietät und Nutzenvielfalt regionaler Energieprojekte ist so gross, dass es dem SECO unmöglich erscheint, für diese Vorhaben abschliessend zu definieren, ob sie in den Anwendungsbereich der NRP gehören. Dasselbe gilt für die Frage, ob Importsubstitution nicht gleich zu behandeln sei wie die Stärkung der Exportbasis. Letztlich ist es im konkreten Fall entscheidend, ob der Nutzen in der Region bei den Haushalten anfällt (= Versorgung) oder bei den exportorientierten KMU (= Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit).

Um der Empfehlung der EFK nachzukommen, wird das SECO (weitere) Massnahmen ergreifen, um die Entscheidungsfähigkeit der kantonalen und regionalen Akteure bei der Wahrnehmung ihrer operativen Verantwortung zu verbessern. Das SECO wird via Steuerungsausschuss von Regiosuisse entsprechende Angebote unterstützen. Zudem sieht das SECO einen für die Selektion von Projekten geeigneten Entscheidungsbaum vor.

¹⁰ Regiosuisse ist eine Netzstelle für die Neue Regionalpolitik (virtuelle Organisation), welche im Auftrag des SECO von der Generalunternehmerin PLANVAL AG (Bern und Brig) betreut und operativ betrieben wird.

3.3 Ausblick

Werden Bundesbeiträge auf Basis von Programmvereinbarungen ausgerichtet, liegt eine Vorfinanzierung des Bundes vor. Das heisst, Art. 23 SuG, wonach Zahlungen nur nach Massgabe des Leistungsfortschritts ausbezahlt werden dürfen, ist auf Programmvereinbarungen nicht anwendbar¹¹. Dies setzt voraus, dass die Ziele und Indikatoren genügend justiziabel festgelegt werden, um die Erfüllung der Vertragsziele beurteilen zu können. Die EFK hat anlässlich der Querschnittprüfung „Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der NFA“ im Jahr 2009 auf diese Anforderung und die damit verbundenen Herausforderungen hingewiesen¹². Für die Periode 2008 bis 2011 stellte das SECO nicht auf die Erfüllung der Vertragsziele ab, sondern ersatzweise auf den Verbrauch der Mittel. Diese Situation ist aus Sicht der Überwachung nicht unproblematisch. Solange das Ziel- und Indikatorensystem zu wenig entwickelt ist, um die Vertragserfüllung der Beitragsempfänger einwandfrei beurteilen zu können, bedarf es einer ergänzenden, risikoorientierten Überwachung der Mittelverwendung durch das SECO. Anzumerken ist, dass die EFK und die kantonalen Finanzkontrollen nicht Teil der NRP-Überwachung sind.

4 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 3. Februar 2012 bei der EFK statt. Sie war konstruktiv und die Teilnehmer und Teilnehmerin aus dem SECO erklärten, dass die Feststellungen der EFK ihren bisherigen Wahrnehmungen weitestgehend entsprachen.

Das SECO wird bei den Folgerungen daraus auf verschiedene Randbedingungen Rücksicht nehmen müssen. Ein Projekt Neue Regionalpolitik 2016+ wird derzeit vom DSRE zusammen mit dem Ressort KMU-Politik, das die Verantwortung für den Vollzug des Instruments der Steuererleichterungen trägt, und der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren gestartet. Das wird auch Gelegenheit geben, die Feststellungen und Empfehlungen der EFK zu berücksichtigen.

Es wurde vereinbart, dass der Bericht inklusive Stellungnahme nach der Behandlung des Dossiers durch die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte publiziert wird. Gemäss den Vertretern und der Vertreterin des SECO werden auch die Kantone, die nicht kontrolliert wurden, von dieser Prüfung profitieren können.

Die EFK dankt dem SECO, den kantonalen Vertretern der Regionalpolitik und den kantonalen Finanzkontrollen für die gute Zusammenarbeit und die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Eric-Serge Jeannot, Mandatsleiter

Dieter Lüthi, Revisionsleiter

¹¹ Art. 20a SuG

¹² Publizierter EFK-Bericht Nr. 9304 Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der NFA, S. 16 f.