

Voraussetzungen und Ansätze zur Steuerung der neuen Regionalpolitik (NRP)

Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe mit Programmvereinbarungen

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: Prof. Dr. Fritz Sager
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Regula Egli**
aus Fischenthal (ZH)
Rabbentalstrasse 51, 3013 Bern

Bern, 31.1.2010

Voraussetzungen und Ansätze zur Steuerung der Neuen Regionalpolitik (NRP)

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit gibt Einblick in die bisherigen Erkenntnisse über die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit dem neuen Instrument der Programmvereinbarung.

Ausgehend von der Annahme, dass Vertrauen eine wichtige Rolle bei der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit Programmvereinbarungen spielt, kommt die vorliegende Projektarbeit zur Erkenntnis, dass Vertrauen nicht nur für diese Form der Zusammenarbeit sondern generell für das New Public Management eine Bedingung darstellt.

Gleichzeitig kann festgestellt werden – ein Blick in die Tageszeitung genügt – dass Vertrauen häufig fehlt und sich Persönlichkeiten in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft darum bemühen, Vertrauen wieder aufzubauen, wo es verloren gegangen ist.

Für die Zukunft des Instruments der Programmvereinbarung dürfte aus meiner Sicht entscheidend sein, dass bewusst in die Bildung von Vertrauen investiert wird. Ich hoffe, dass diese Arbeit dazu beitragen kann.

Für die Bereitschaft zum Gespräch im Rahmen dieser Projektarbeit sei an dieser Stelle Véronique Martrou (Kanton Waadt), Karl Schwaar (Eidgenössische Finanzverwaltung) sowie Werner Bussmann (Bundesamt für Justiz) recht herzlich gedankt.

Bern, im Dezember 2010

Regula Egli

Zusammenfassung

Die Schweizer Regionalpolitik blickt auf eine über vierzig jährige Vergangenheit zurück. Unabhängig von der Wirkung der Regionalpolitik und den einzelnen Instrumenten wies die Regionalpolitik vor der Neuen Regionalpolitik, welche am 1.1.2008 in Kraft getreten ist (NRP), zwei wesentliche Mängel auf:

- Der Bund nahm auf Projektebene steuernd Einfluss über Darlehensverträge, Verfügungen sowie durch die Begleitung der Projektträgerschaften. Eine übergeordnete strategische Schwerpunktsetzung in der Förderpolitik und eine systematische Koordination der Projekte fehlten jedoch genauso wie eine zukunftsorientierte Steuerung der regionalen Entwicklung.
- Die Förderpolitik ist unübersichtlich geworden.

Zudem haben sich im Zusammenhang mit der aufwandorientierten Finanzierungsform generelle Mängel herausgestellt, indem sie die Kosten der erbrachten Leistung in den Mittelpunkt stellt und die Frage nach deren Wirkung und Effizienz dadurch in den Hintergrund gerät.

Am 1.1.2008 ist die NRP in Kraft getreten. Ziel der NRP ist es, die Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen – des Berggebietes, des weiteren ländlichen Raumes und der Grenzregionen – zu steigern, um so einen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den geförderten Gebieten zu leisten.

Die Umsetzung erfolgt konsequent nach dem neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsmodell, welches im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) für Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Kantonen entwickelt wurde. Demnach beschränkt sich der Bund grundsätzlich auf die Aspekte der Zielsetzung und Ziel- und Wirkungserreichung, um so den Handlungsspielraum der Kantone im operativen Bereich zu maximieren. Im Bundesgesetz werden die Grundzüge festgeschrieben. Gestützt darauf werden in Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und dem einzelnen Kanton für eine Mehrjahresperiode konkrete Leistungs- und Wirkungsziele sowie Art und Umfang der Mitfinanzierung durch den Bund geregelt.

Die Projektarbeit geht von der These aus, dass die Umsetzung der Regionalpolitik mit Programmvereinbarungen im Gegensatz zur klassischen kostenorientierten Finanzierungsform erlaubt, die Mittel effektiv und effizient einsetzen zu können – und dabei – komplementär zu einem geeigneten Kontroll- und Controlling-, Reporting- und Monitoring-System – gegenseitiges Vertrauen ein Schlüsselfaktor darstellt.

Entsprechend verfolgt die Projektarbeit folgende Ziele:

1. Die Steuerungsmöglichkeit in der bisherigen Regionalpolitik einschätzen

2. Die Ansätze und Herausforderungen bei der Steuerung der NRP aufzeigen
3. Die Bedeutung, das Potenzial sowie Möglichkeiten zur Stärkung von Vertrauen analysieren
4. Folgerungen für die Steuerung mit Programmvereinbarungen ziehen.

Sie stützt sich auf folgenden Methodenmix ab:

- Dokumentanalyse und Literaturrecherche
- Einbezug der Ergebnisse einer Umfrage bei den kantonalen Fachstellen für Regionalpolitik vom August 2010
- Expertengespräche.

Die Erkenntnisse aufgrund der bisherigen Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen haben gezeigt

1. dass deutliche Verbesserungen bei der Leistungserbringung eingetreten sind,
2. dass auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene mehr Steuerungsmöglichkeiten vorhanden sind als bei den klassischen Kostenbeiträgen und die Mittel gemäss Einschätzung der verantwortlichen Verwaltungsstellen effizienter eingesetzt werden,
3. dass Vertrauen ein Schlüsselfaktor bei der Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen darstellt.

Die Steuerung mit Programmvereinbarung stellt jedoch aufgrund der Delegation von Verantwortung, der neuen Handlungs- und Ermessensspielräume, der verringerten Kontrollmöglichkeiten, des Abbaus von Hierarchie zugunsten einer verstärkt partnerschaftlichen Zusammenarbeit grundlegend neue Anforderungen an die Steuerung auf Bundesebene. Damit verbunden sind Unsicherheiten in Bezug auf die Balance zwischen Kontrolle und Vertrauen, Herausforderungen in Bezug auf die Überprüfung der Ziel- und Vertragserfüllung sowie Risiken im Zusammenhang mit der Delegation von Verantwortung, der Globalbeiträge und der geschaffenen Handlungsspielräume.

Die Arbeit kommt zur Erkenntnis, dass Vertrauen nicht nur eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen darstellt, sondern generell für New Public Management und systematisch gestärkt werden kann und muss:

- Fehlt es, stellen die grossen Handlungs- und Ermessensspielräume ein Risiko für Opportunismus dar. Ohne Investitionen in Vertrauen dürften der neu geschaffene Gestaltungsspielraum und der Freiraum für innovative Ansätze deshalb wieder eingeschränkt werden müssen.
- Ist Vertrauen vorhanden, wird der vorhandene Handlungs- und Ermessensspielraum aufgrund der verpflichtenden Kraft von Vertrauen im gemeinsamen Interesse genutzt. Die Leistungsbereitschaft der Akteure ist höher und die Ergebnisse besser, als dies mit anderen Steuerungsmechanismen erreicht werden könnte.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Zusammenfassung	2
Inhaltsverzeichnis	4
1 Ausgangslage, Zielsetzung, Aufbau	6
1.1 Ausgangslage	6
1.2 Fragestellung und Zielsetzung	6
1.3 Aufbau	7
2 Methodik	8
3 Steuerung des Mitteleinsatzes in der Regionalpolitik	9
3.1 Unübersichtliches Instrumentarium – fehlende strategische Steuerung	9
3.2 Schwächen der kostenorientierten Subventionierung	10
4 Steuerung der Neuen Regionalpolitik (NRP)	11
4.1 Fokus auf Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit	11
4.2 Umsetzung mit dem Instrument der Programmvereinbarung	12
4.3 Steuerungs- und Controllingsystem der NRP	13
4.4 Erkenntnisse der bisherigen Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen	15
4.4.1 Verbesserung der Leistungserbringung	15
4.4.2 Stärkung der Rolle des Bundes	16
4.4.3 Steuerung auf kantonaler Ebene	16
4.4.4 Vertrauen als Voraussetzung und Herausforderung	18
5 Bedeutung und Stärkung von Vertrauen	22
5.1 Ausgangslage	22
5.2 Definition von Vertrauen	23
5.3 Vertrauen als Steuerungsmechanismus	24
5.3.1 Stabilisierung unsicherer Situationen durch Verträge	24
5.3.2 Stabilisierung unsicherer Situationen durch Vertrauen – verpflichtende Kraft von Vertrauen	24
5.4 Vertrauen und Kontrolle	26
5.5 Bildung von Vertrauen	28
6 Folgerungen für die Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen	30
7 Fazit	33

8	Literatur- und Rechtsquellenverzeichnis.....	35
8.1	Literatur	35
8.2	Rechtsquellen.....	36
9	Anhang	37
10	Selbstständigkeitserklärung.....	48
11	Über die Autorin.....	49

1 Ausgangslage, Zielsetzung, Aufbau

1.1 Ausgangslage

Am 1.1.2008 ist die neue Regionalpolitik (NRP) in Kraft getreten. Ziel der NRP ist es, die Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen – des Berggebietes, des weiteren ländlichen Raumes und der Grenzregionen – zu steigern, um so einen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den geförderten Gebieten zu leisten. Das Ziel der NRP soll über drei strategische Ausrichtungen erreicht werden.

Im Zentrum steht die Förderung von Innovation und Wertschöpfung zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen (Ausrichtung 1), flankiert durch die Verbesserung der horizontalen politikübergreifenden Koordination und Kooperation (Ausrichtung 2) und ein Wissenssystem (Ausrichtung 3).

Für die Ausrichtung 1 stehen jährlich rund 30 Mio. SFr. für à fonds perdu-Beiträge an Programme, Projekte, Initiativen (drei Viertel der gesamten zur Verfügung stehenden à fonds perdu-Mittel des Bundes) und 50 Mio. SFr. für Darlehen an Infrastrukturvorhaben der Kantone zur Verfügung.

Die Umsetzung der Ausrichtung 1 erfolgt konsequent nach dem neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsmodell, welches im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) für Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Kantonen entwickelt wurde. Demnach beschränkt sich der Bund grundsätzlich auf die Aspekte der Zielsetzung sowie der Ziel- und Wirkungserreichung, um so den Handlungsspielraum der Kantone im operativen Bereich zu maximieren. In den Bundesgesetzen werden die Grundzüge festgeschrieben. Gestützt darauf werden in Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und dem einzelnen Kanton für eine Mehrjahresperiode konkrete Leistungs- und Wirkungsziele sowie Art und Umfang der Mitfinanzierung durch den Bund geregelt. Während der Bund früher Einzelprojekte prozentual nach dem angefallenen Aufwand mitfinanzierte, erhalten die Kantone mit der NFA im Voraus festgelegte Globalsubventionen für ganze Programme über mehrere Jahre.

Damit werden zentrale Grundsätze des „New Public Managements“ (NPM) erstmals auch im Transferbereich Bund/Kantone angewandt (Eidgenössisches Finanzdepartement EFD/Konferenz der Kantonsregierungen KdK, im folgenden EFD/KdK 2004: 1).

1.2 Fragestellung und Zielsetzung

Bei Gemeinschaftsaufgaben handelt es sich staatsrechtlich um Bundeskompetenzen, die in Zusammenarbeit mit den Kantonen erfüllt werden. Vor dem Hintergrund der Aufgabenteilung

stellt sich folglich die Frage, wie der Bund gewährleisten kann, dass die regionalpolitischen Mittel trotz der operativen Verantwortung der Kantone effektiv und effizient eingesetzt werden.

Die Projektarbeit geht von der These aus, dass die Umsetzung der Regionalpolitik mit Programmvereinbarungen im Gegensatz zur bisherigen Finanzierungsform mittelfristig, d.h. nach einer Start- und Lernphase erlaubt, die Mittel effektiv und effizient einsetzen zu können – und dabei – neben einem geeigneten Kontroll- und Controlling-, Reporting- und Monitoring-System – gegenseitiges Vertrauen ein Schlüsselfaktor darstellt.

Daraus ergeben sich folgende Ziele für die Projektarbeit:

1. Die Steuerungsmöglichkeit in der bisherigen Regionalpolitik einschätzen
2. Die Ansätze und Herausforderungen bei der Steuerung der NRP aufzeigen
3. Die Bedeutung, das Potenzial sowie Möglichkeiten zur Stärkung von Vertrauen analysieren
4. Folgerungen für die Steuerung mit Programmvereinbarungen ziehen.

In Anbetracht der Tatsache, dass die neue Finanzierungs- und Zusammenarbeitsform in der NRP bereits konsequent umgesetzt wird, ist es auch Absicht der Projektarbeit, einen Diskussionsbeitrag zur Weiterentwicklung des Instruments zu leisten.

1.3 Aufbau

Deshalb wird nach der Darstellung des methodischen Vorgehens in Kapitel 2 der Blick zunächst auf die Steuerung in der bisherigen Regionalpolitik gerichtet (Kapitel 3). In Kapitel 4 folgt die Darstellung der Konzeption der NRP, der Aufgabenteilung mit den Kantonen gemäss NFA, des Steuerungs- und Controllingsystems und der Erkenntnisse aus der bisherigen Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen. Ausgehend von der bisherigen Erfahrung in der Praxis und der These der vorliegenden Projektarbeit, dass Vertrauen – komplementär zum Kontroll-, Controlling-, Reporting- und Monitoring-System – eine Bedingung für die erfolgreiche Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen ist, werden in Kapitel 5 Bedeutung, Potenzial sowie Möglichkeiten zur Stärkung von Vertrauen vertieft analysiert.

In Kapitel 6 werden Folgerungen für die Steuerung mit Programmvereinbarungen und in Kapitel 7 schliesslich ein Fazit mit einem Ausblick gezogen.

2 Methodik

Die Projektarbeit stützt sich auf einen Methodenmix ab.

In Ergänzung zur Dokumentanalyse und Literaturrecherche konnten die Ergebnisse aus einer Umfrage bei den kantonalen Fachstellen für Regionalpolitik einbezogen werden, welche im Rahmen einer Zwischenbewertung der NRP – einer Bilanz der Umsetzung der NRP seit 2008 mit Folgerungen für die weitere Umsetzung – im August 2010 durchgeführt wurde (Egli/Saumon 2010, Egli 2010).

Weiter fliessen drei Expertengespräche in die Arbeit ein, welche gestützt auf eine Gesprächsgrundlage durchgeführt wurden (Anhang 1). Véronique Martrou (NRP-Fachstelle des Kantons Waadt und Präsidentin der kantonalen Fachstellenkonferenz NRP 2010), Karl Schwaar (Eidgenössisches Finanzdepartement) und Werner Bussmann (Bundesamt für Justiz) sei an dieser Stelle für Ihre Bereitschaft zum Gespräch im Rahmen dieser Projektarbeit recht herzlich gedankt.

Zur Bearbeitung der vier Ziele der Projektarbeit gemäss Ziff. 1.2 wird in der folgenden Übersicht der gewählte Methodenmix dargestellt.

Die Steuerungsmöglichkeit in der bisherigen Regionalpolitik einschätzen	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentanalyse • Expertengespräche
Die Ansätze und Herausforderung bei der Steuerung der NRP aufzeigen	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentanalyse • Umfrage bei den kantonalen Fachstellen für Regionalpolitik im Rahmen der Zwischenbewertung NRP 2010 • Expertengespräche
Die Bedeutung, das Potenzial sowie Möglichkeiten zur Stärkung von Vertrauen analysieren	<ul style="list-style-type: none"> • Literaturrecherche • Expertengespräche
Folgerungen für die Steuerung mit Programmvereinbarungen ziehen	<ul style="list-style-type: none"> • Ergebnisse der Analysen, Umfrage und Expertengespräche

Tabelle 1: Methodik zur Bearbeitung der Zielsetzungen der Projektarbeit

3 Steuerung des Mitteleinsatzes in der Regionalpolitik

3.1 Unübersichtliches Instrumentarium – fehlende strategische Steuerung

Die Schweizer Regionalpolitik blickt auf eine über vierzig jährige Vergangenheit zurück (Thierstein/Behrendt 2001).

1966 ist das Bundesgesetz über Förderung des Hotel- und Kurortkredites aus einer Branchenkrise entstanden. Als Antworten auf den technologischen Wandel und die durch die erste Ölpreiskrise ausgelöste Wirtschaftsrezession sind ab Anfang der 1970er Jahre weitere Instrumente dazugekommen: das Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (1970) und das Investitionshilfegesetz (IHG, 1974), das Bundesgesetz für die Gewährung von Bürgschaften im Berggebiet (1976) und der Bundesbeschluss zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (1978).

In den 1990er Jahren zeigte die Regionalpolitik eine deutliche Zäsur, die Ausdruck eines Paradigmawechsels ist. Der lange Zeit dominierenden Ausgleichsorientierung wird bei den Instrumenten der „zweiten Generation“ gleichwertig die Effizienzorientierung zur Seite gestellt.

Seit 1995 beteiligte sich der Bund an der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG. In Anlehnung an das LEADER-Programm der EU wurde RegioPlus konzipiert (1997). Hinzu gekommen ist das sektoral-orientierte Tourismusförderungs-Instrument InnoTour (ebenfalls 1997). Parallel wurden auch der „Bonny-Beschluss“ und das IHG vor dem Hintergrund der veränderten Förderlogik revidiert.

Alleine gestützt auf das IHG, RegioPlus, INTERREG und den Bonny Beschluss – welche gestützt auf Evaluationen neu ausgerichtet und teilweise in die NRP überführt wurden – wurden über 10'000 Projekte mit unterschiedlichem Ziel, in unterschiedlich definierten und sich überlagernden Zielgebieten und nach unterschiedlichen Spielregeln gefördert (Anhang 2).

Unabhängig von der Wirkung der Regionalpolitik und den einzelnen Instrumenten wies die Regionalpolitik zwei wesentliche Mängel auf:

- Der Bund nahm auf Projektebene steuernd Einfluss über Darlehensverträge, Verfügungen sowie durch die Begleitung der Projektträgerschaften. Eine übergeordnete strategische Schwerpunktsetzung in der Förderpolitik und eine systematische Koordination der Projekte fehlten jedoch genauso wie eine zukunftsorientierte Steuerung der regionalen Entwicklung.
- Die Förderpolitik ist unübersichtlich geworden. Es entsprach folglich einem Kernanliegen der NRP und der Politik, die Instrumente – soweit zweckmässig – in einer gesetzlichen Grundlage zusammen zu führen und auf ein gemeinsames Ziel auszurichten.

3.2 Schwächen der kostenorientierten Subventionierung

Die aufwandorientierte Finanzierungsform – wie sie in der Regionalpolitik bis zur NRP praktiziert wurde – wonach der Bund unter gewissen Voraussetzungen Einzelprojekte prozentual nach dem angefallenen Aufwand mitfinanziert, wies generell den Mangel auf, dass sie die Kosten einer erbrachten Leistung in den Mittelpunkt stellt und die Frage nach deren Wirkung und Effizienz dadurch in den Hintergrund gerät (Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen NFA vom 14. November 2001, im folgenden Botschaft NFA 2001: 2342).

Für diese generellen Mängel der aufwandorientierten Finanzierungsform wurden im Rahmen der NFA neue Modelle gesucht und im Instrument der Programmvereinbarung gefunden.

4 Steuerung der Neuen Regionalpolitik (NRP)

4.1 Fokus auf Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit

Die NRP ist am 1.1.2008 in Kraft getreten. Gestützt auf Evaluationen wurden Teile des bisherigen Instrumentariums in die NRP überführt. Da die parallel zur NRP am 1.1.2008 in Kraft getretene NFA die ausgleichsberechtigten Kantone mit ungebundenen Transferleistungen ausstattet, erlaubte dies der NRP, aus der Finanzierung von Infrastrukturen der lokalen und regionalen Grundversorgung auszusteigen und sich auf *ein Ziel* - die Erhöhung der Wertschöpfung und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen – zu konzentrieren. Sie wird als Element der Wachstumspolitik der Schweiz verstanden. In diesem Verständnis leisten die Regionen – *das Berggebiet, der ländliche Raum sowie die Grenzregionen* – ausgehend von ihren spezifischen Potenzialen und Komplementaritäten zu den Wirtschaftsmotoren einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit des Kantons und der Schweiz.

Das Ziel der NRP soll über drei strategische Ausrichtungen erreicht werden.

Mit der Ausrichtung 1 werden Initiativen, Projekte und Programme sowie Infrastrukturvorhaben zur Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit gefördert. Der örtliche Wirkungsraum umfasst für inländische Vorhaben die ganze Schweiz mit Ausnahme der fünf grössten Agglomerationen und den urbanen Kantonen gemäss OECD-Typologie (OECD 2010: 3, 36), wobei die Verordnung zur Regionalpolitik Ausnahmen ermöglicht. Auch ermöglicht der wirkungsorientierte Ansatz der NRP die Förderung von Projekten aus diesen Gebieten, wenn die Wirkung der Vorhaben regional resp. grossmehrheitlich in den ländlichen Regionen anfällt. Schliesslich ist die Förderung von Landesgrenzen überschreitenden Entwicklungsvorhaben entlang der gesamten Landesgrenze möglich und transnationale und interregionale Kooperationsprojekte landesweit. Dies erlaubt den Regionen, Kooperationen über Kantons-, Regions- oder Landesgrenzen, je nach den jeweiligen Bedürfnissen und Entwicklungszielen.

Ausrichtung 2 zielt auf eine verstärkte Kooperation und Nutzung von Synergien zwischen der Regionalpolitik und raumwirksamen Sektoralpolitiken auf Bundesebene wie der Innovations-, Bildungs-, Agrar-, Umwelt-, Tourismuspolitik.

Bei der Ausrichtung 3 geht es um den Aufbau eines integrale Wissenssystem Regionalentwicklung, um die Qualifikation und horizontalen Vernetzung der Akteure sowie um Massnahmen zur Unterstützung der Steuerung (Controlling), zur Beobachtung (Monitoring) und Evaluation.

Bei der Ausrichtung 1 (Förderung von Innovation und Wertschöpfung zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen) handelt es sich um die Kernstrategie der NRP, welche

durch die verbesserte horizontale politikübergreifende Kooperation (Ausrichtung 2) und das Wissenssystem (Ausrichtung 3) unterstützt wird.

Für diese Kernstrategie stehen jährlich rund 30 Mio. SFr. für à fonds perdu-Beiträge an Programme, Projekte, Initiativen (drei Viertel der gesamten zur Verfügung stehenden à fonds perdu-Mittel des Bundes) und 50 Mio. SFr. für Darlehen an Infrastrukturvorhaben der Kantone zur Verfügung.

4.2 Umsetzung mit dem Instrument der Programmvereinbarung

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs *und der Aufgabenteilung* zwischen Bund und Kantonen (NFA), welche wie die NRP am 1.1.2008 in Kraft getreten ist, war nicht nur Voraussetzung für die NRP, indem sie dieser ermöglichte, sich auf die wirtschaftliche Stärkung der Regionen zu konzentrieren, sondern auch, weil sie die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen neu regelte.

Die NFA verfolgte drei Ziele (Eidgenössisches Finanzdepartement EFD/Konferenz der Kantonsregierungen KdK 2007; im folgenden EFK/KdK 2007)

- Eine Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen;
- *Eine neue partnerschaftliche Zusammenarbeit von Bund und Kantonen sowie neue Finanzierungsformen bei den verbleibenden gemeinsamen Aufgaben* und
- Eine verstärkte Zusammenarbeit mit Lastenausgleich unter den Kantonen.

Mit der Entflechtung der Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen wurde eine klare Zuordnung der Aufgaben beabsichtigt. Wo möglich und sinnvoll soll für eine Aufgabe nur noch eine Ebene zuständig sein: entweder der Bund oder die Kantone.

Auch in den verbleibenden gemeinsamen Aufgabenbereichen – zu denen auch die Regionalpolitik zählt – wurde eine Rollenklärung zwischen den beiden Staatsebenen vorgenommen.

Der Bund beschränkt sich grundsätzlich auf die Aspekte der Zielsetzung sowie die Ziel- und Wirkungserreichung und gewährt den Kantonen einen maximalen Handlungsspielraum im operativen Bereich:

- In den Bundesgesetzen werden die Grundzüge festgeschrieben.
- Gestützt darauf werden in Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und dem einzelnen Kantone für eine Mehrjahresperiode konkrete Leistungs- bzw. Wirkungsziele sowie Art und Umfang der Mitfinanzierung durch den Bund geregelt.
- Seitens des Bundes werden Projektfortschritt und Zielerreichung periodisch durch ein effizientes Controlling und Reporting überprüft.

Damit erfolgte die Einführung einer wirkungsorientierten Subventionierung nach den zentralen Grundsätzen des NPM (EFD/KdK 2004, Botschaft NFA 2001: 2344-45) mit folgenden zentralen Veränderungen

- Wirkungsorientierung und Outputsteuerung über Indikatoren anstelle der bisherigen Inputsteuerung; Globalbeiträge statt Kostenbeiträge an Einzelprojekte; Beseitigung der bisherigen kostentreibenden Anreize («Je teurer, desto mehr Subventionen»)
- Klare Rollen und Verantwortlichkeiten zwischen Bund (Strategie) und Kantonen (operative Handlungsfreiheit); Einräumen von Gestaltungsspielraum und Freiraum für innovative Ideen; Möglichkeit der Schwerpunktsetzung für die Kantone; Reduktion der Normendichte und Abbau von Doppelspurigkeiten
- Gedanken des partnerschaftlichen Zusammenwirkens von Bund und Kantonen bei gemeinsam getragenen (finanzierten) Aufgaben; Zusammenarbeit auf „gleicher Augenhöhe“ statt Hierarchie.

Die Umsetzung der Ausrichtung 1 der NRP erfolgt konsequent und flächendeckend nach dem neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsmodell (EFK 2009). Demnach werden im Bundesgesetz und Mehrjahresprogramm 2008-15 zur Umsetzung der NRP die Grundzüge festgeschrieben. Gestützt darauf haben die Kantone Umsetzungsprogramme für die Periode 2008-11 formuliert, welche wiederum Grundlage für die Programmvereinbarungen waren, welche zwischen dem Bund und den einzelnen Kantonen für eine Periode von vier Jahren abgeschlossen wurden. Diese enthalten die gemeinsam vereinbarten Ziele und Zielindikatoren, die Art und den Umfang der Mitfinanzierung des Bundes (Globalbetrag) sowie die Spielregeln der Zusammenarbeit. Mit der Fachstellenkonferenz besteht ein Gefäss für die partnerschaftliche Konkretisierung und Weiterentwicklung der Politik.

4.3 Steuerungs- und Controllingsystem der NRP

Der Gesetzgeber sieht einen grossen gesetzlichen Spielraum für den Vollzug auf Bundes- und Kantonebene vor. Zur Steuerung und zum Controlling der NRP ist auf Bundesebene ein Set von Instrumenten und Massnahmen mit unterschiedlichem Charakter vorgesehen, welches einen gesetzeskonformen Mitteleinsatz sicherstellen und gleichzeitig den durch den Gesetzgeber gewollten Spielraum respektieren soll.

Gesetzliche Mechanismen: Verschiedene gesetzliche Mechanismen sollen zu einem sorgfältigen Mitteleinsatz auf Kantons- und Regionsebene beitragen:

- So haben sich die Kantone nach Art. 16 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Regionalpolitik an der Realisierung ihrer Umsetzungsprogramme im gleichen Ausmass finanziell zu beteiligen wie der Bund.
- Auch haben sich alle Empfängerinnen und Empfänger von Finanzhilfen und Darlehen angemessen mit eigenen Mitteln am Vorhaben zu beteiligen (Bundesgesetz über Regionalpolitik Art. 9 Abs. 1).

- Schliesslich verpflichtet Art. 8 Abs. 3 des Bundesgesetzes die Kantone, allfällige Verluste aus gewährten Bundesdarlehen zur Hälfte zu tragen.

Controlling des Vollzugs der Kantone: Im Zentrum des Controllings der Kantone steht die Programmvereinbarung mit den gemeinsam durch Bund und Kantone vereinbarten Zielen, Zielindikatoren und Meilensteinen. Sie ist Basis für das Controlling, Reporting und die Überprüfung der Vertragserfüllung und damit das wichtigste Steuerungsinstrument des Bundes.

Gestützt auf die Programmvereinbarung erstatten die Kantone dem Bund jährlich Bericht, in denen sie insb. wesentliche Abweichungen zur Planung gemäss Programmvereinbarungen aufzeigen und Mindestinformationen über die geförderten Projekte zur Verfügung stellen. Zur Vertiefung der Berichte finden im Anschluss Jahresgespräche statt. Sie dienen dem besseren gegenseitigen Verständnis, der Unterstützung der Kantone durch den Bund bei Vollzugsfragen im Rahmen seiner Möglichkeiten sowie der Kontrolle des kantonalen Vollzugs. Die wichtigsten Fragen, Anliegen und Beschlüsse werden in einem beidseitig genehmigten Protokoll festgehalten.

In der Periode 2012-15 soll das Controlling durch Fallstudien ergänzt werden, welche dem Bund Einblicke in die täglichen Herausforderungen im Zusammenhang mit den Projekten bieten und ermöglichen sollen, ausgewählte – z.B. als gut oder kritisch eingestufte – Projekte in Bezug auf die Planung, Realisierung und Wirkungszusammenhänge vertiefter zu analysieren.

Projektcontrolling der Kantone: In den Programmvereinbarungen verpflichtet der Bund die Kantone, ein Monitoring und Controlling für die NRP-Projekte durchzuführen.¹ 15 Kantone haben dazu ein gemeinsames Projekt-Controlling-Instrument eingeführt, welches ab 2012 für alle Kantone obligatorisch eingeführt werden soll, um damit die Übersicht über die Förderaktivitäten auf nationaler Ebene zu verbessern.

Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle: Weiter ist eine enge Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle vorgesehen und bereits in der Programmvereinbarung geregelt. Sie unterstützt die Verwaltungseinheit bei den Kontrollaktivitäten und hilft, die Grenzen des vorhandenen Ermessensspielraums zu definieren, ohne dass der Bund regulierend eingreifen muss.

Horizontaler und Vertikaler Austausch und Dialog: Im weiteren Sinne kann auch der horizontale Informations- und Erfahrungsaustausch im Rahmen der Ausrichtung 3 zu den Steuerungs- und Controllinginstrumenten gezählt werden. Er kann dazu beitragen, die Sicherheit der Akteure im Zusammenhang mit dem Vollzug zu erhöhen und ein gemeinsames Verständnis zu bilden.

¹ Kapitel Leistungsbeurteilung, Controlling, Reporting der Mustervereinbarung: „Der Kanton ist für das Controlling und das Reporting (jährliche Berichterstattung über die Umsetzung) an den Bund verantwortlich.“

Ein zentrales Element im Kontext der Steuerung stellt die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen im Rahmen der Regionalpolitik-Fachstellenkonferenz (FSK) dar. Ausgehend von der Aufgabenteilung gemäss NFA hat die Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) Ende 2007 diese Konferenz als offiziellen Gesprächspartner des Bundes für Vollzugsfragen in der Regionalpolitik eingesetzt. Ihr Ziel ist der Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den NRP-Verantwortlichen der Kantone sowie zwischen Vertretern des SECO und der Kantone. Sie soll den Austausch auf operativer Ebene ermöglichen und der Besprechung konkreter Vollzugsfragen dienen. In der Fachstellenkonferenz findet der partnerschaftliche Ansatz der NRP gewissermassen einen konkreten Ausdruck.

Zwischenbewertung und Evaluation

2010 wurde eine Zwischenbewertung durchgeführt mit dem Ziel, aus den bisherigen Erfahrungen und Erkenntnissen Folgerungen für die künftige Umsetzung und insb. für die Umsetzungsperiode 2012 bis 2015 abzuleiten.

2013/2014 wird schliesslich eine gesetzlich vorgesehene externe Evaluation des Mehrjahresprogramms NRP des Bundes durchgeführt.

Regionenmonitoring: In Ergänzung zu den oben aufgeführten Instrumenten werden im Rahmen des Regionenmonitorings die regionalwirtschaftlichen Entwicklungen in der Schweiz – Berggebiet, ländlicher Raum, grenzüberschreitende Regionen, Agglomerationen – beobachtet, losgelöst von kausalen Zusammenhängen mit regionalpolitischen Aktivitäten und mit anderen Indikatoren. Dieses erlaubt sowohl dem Bund als auch den Kantonen, ihre Aktivitäten und Ergebnisse in den Kontext der regionalen Entwicklung zu stellen.

Systemischer Ansatz: Das SECO hat den Aufbau des Controlling- und Steuerungssystems NRP in einem Konzept aufgezeigt (2008). Demnach tragen alle Akteure – Projektträger, Regionalmanager, INTERREG-Akteure, Regionen, Kantone sowie das SECO – eine Mitverantwortung für die Wirksamkeit der Politik. Weiter umfasst das System sämtliche Ebenen der NRP – von Projekten über Programme hin zu den Regionen und den Fördergebieten. Und schliesslich bauen die Controllinginstrumente zeitlich aufeinander auf: Die für 2013/14 vorgesehene Schlussevaluation basiert auf den Ergebnissen der 2010 durchgeführten Zwischenbewertung sowie den Ergebnissen der jährlichen Berichterstattung durch die Kantone.

4.4 Erkenntnisse der bisherigen Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen

4.4.1 Verbesserung der Leistungserbringung

Eine Evaluation von Pilotprojekten mit Programmvereinbarungen im Bereich Wald und in der Amtlichen Vermessung hat aufgezeigt, dass deutliche Verbesserungen bei der Leistungserbringung eingetreten sind. „So konnten eine klarere Rollenteilung zwischen Bund und Kan-

tonen, neue Handlungsspielräume und erhöhte Leistungsmotivation der Kantone, Abbau von Hierarchien und von administrativen Doppelspurigkeiten festgestellt werden.“ (Botschaft NFA 2001: 2346).

Es hat sich aber auch gezeigt, dass der Erfolg der Programmvereinbarungen nicht zuletzt auch von psychologischen Faktoren abhängig ist. Die Arbeit mit Programmvereinbarungen verlangt von den Beteiligten eine gewisse Bereitschaft, umzudenken und vermehrt den Dialog zu suchen (ebenda).

4.4.2 Stärkung der Rolle des Bundes

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat 2009 eine Querschnittsprüfung bei fünf Bundesstellen durchgeführt, welche mit dem Instrument der Programmvereinbarung arbeiten. Dabei hat sich gezeigt, dass

- der Bund Prioritäten setzen und Ziele vorgeben kann und auf diese Weise wesentlich mehr Einfluss auf die Mittelverwendung und Steuerungsmöglichkeiten hat als bei den klassischen Kostenbeiträgen
- die mechanischen Arbeitsabläufe zurückgingen und konzeptionelle Arbeiten zugenommen haben
- die Mittel in der Wahrnehmung diejenigen Ämter, welche weitgehend mit echten Programmvereinbarungen arbeiten, heute effizienter eingesetzt werden.

Aus Sicht der Regionalpolitik hat damit eine Verwesentlichung in der Politik und der Zusammenarbeit mit den Akteuren stattgefunden.

4.4.3 Steuerung auf kantonaler Ebene

Die EFK hält ebenfalls fest, dass auch die Rolle der Kantone durch das neue Instrument aufgewertet wurde, indem die Kantone mehr Verantwortung übernehmen müssen als im alten System. Als exklusive Ansprechpartner des Bundes können sie heute die Mittelverwendung steuern, während früher die Beiträge des Bundes teilweise direkt zu den Gemeinden oder den Gesuchstellern flossen (EFK 2009: 24). Anstelle der punktuellen Einzelsubventionierung erfolgt der Mitteleinsatz mit NFA ziel- und strategieorientiert (Abbildung 1).

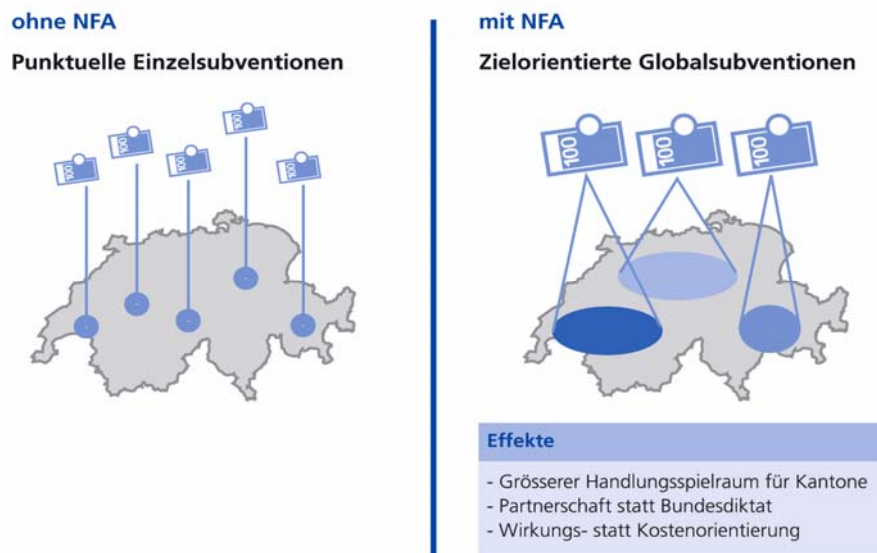


Abbildung 1: Punktueller Einzelsubventionierung (ohne NFA) vs. Zielorientierte Globalsubventionierung (mit NFA) (EFK 2009: 13, Quelle: Folie aus Vortrag G. Wettstein, EFV, Leiter Finanzausgleich, gehalten im Rahmen der LEWICO Vortragsreihe am 17.6.2009).

Im Rahmen der NRP hat sich gezeigt, dass die Kantone den neu gewonnenen Spielraum und die Steuerungsmöglichkeiten explizit begrüßen und als Stärke der neuen Förderpolitik bezeichnen (Egli/Saumon 2010, Quelle: SECO: Umfrage bei den kantonalen Fachstellen NRP, August 2010):

- «Im Gegensatz zum IHG, wo man vor allem auf Begehren reagiert hat, ist nun eine aktivere Lenkung der regionalen Entwicklung möglich. Durch die neu geschaffene Fachstelle und die Kriterien zur Förderung von Projekten können Vorhaben aktiv angegangen werden.»
- «Mit der NRP wurden neue Strukturen und Zuständigkeiten geschaffen, andererseits aber auch eine verstärkte Diskussion über die Möglichkeiten und Notwendigkeiten von neuen Strukturen (z.B. Regionalmanagement). Dadurch ist eine gesamtheitlichere Sicht auf die Regionalentwicklung entstanden.»

Die Programmvereinbarung erlaubt den Kantonen eine fundierte Arbeit, die Kantone nehmen ihre Verantwortung wahr und haben etwa die notwendigen Kontrollmechanismen und Prozesse aufgebaut. In der Umfrage im Rahmen der NRP ist zum Ausdruck gekommen, dass alle Kantone Abbruchspielregeln auf Projektebene kennen.

Das strategische Vorgehen des Kantons resp. die Einbettung in die kantonale Wirtschaftsstrategie sowie eine konsequente Steuerung der Umsetzung durch den Kanton sind gemäss Einschätzung des SECO zentrale Erfolgsfaktoren für die NRP und die Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen (Egli 2010).

4.4.4 Vertrauen als Voraussetzung und Herausforderung

Die praktischen Erfahrungen zeigen, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen gemäss NFA (Aufgabenteilung, Programmvereinbarung, Partnerschaft) mit vielfältigen Unsicherheiten und limitierter Kontrollfähigkeit verbunden ist und gegenseitiges Vertrauen bedingt.

Dies wird besonders deutlich im Zusammenhang mit den Globalbeiträgen, die der Bund den Kantonen gestützt auf die Programmvereinbarung zusichert:

- Der Gesetzgeber hat im Vertrauen in die Verwaltungsbehörden darauf verzichtet zu präzisieren, wie die Mittel auf die Kantone resp. Regionen zuzuteilen sind. Wegweisend ist alleine die Ziel- und Wirkungsorientierung, welche dem Instrument der Programmvereinbarung zu Grunde liegt.
- In der Regionalpolitik stützen sich die Globalbeiträge wesentlich auf die Anträge der Kantone ab, im Vertrauen, dass die Kantone halten, was sie mit dem Antrag versprechen.
- Die Globalbeiträge werden den Kantonen für eine Programmdauer zugesichert und in jährlichen Raten im Sinne von Vorinvestitionen ausbezahlt.²
- Die vertraglich vereinbarten Ziele, Zielindikatoren und Meilensteine spielen folglich im Zusammenhang mit dem Controlling und der Zielüberprüfung eine Schlüsselrolle. Die Überprüfbarkeit der kantonalen Leistungserbringung ist jedoch schwierig, weil die Definition von Zielindikatoren und Meilensteinen als Basis für die Berichterstattung, das Controlling sowie für die Überprüfung der Vertragserfüllung bei gleichzeitiger Einräumung von möglichst hohem Umsetzungsspielraum für die Kantone generell eine grosse Herausforderung darstellt (EFK 2009: 20, Bussmann 2007: 250).
- Trotz eines umfassenden Controllingsystems bleiben Unsicherheiten bei der Zielüberprüfung bestehen (Merkmale der Principal-Agent-Problematik³).

Vertrauen spielt auch in weiteren Aspekten der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen eine Rolle (Tabelle 2):

- So haben die die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie acht Kantone in ihren Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung zur NFA betont, dass sie eine echte Stärkung der partnerschaftlichen Aufgabenerfüllung und keine übertrieben detaillierten Leistungsverträge und -kontrollen erwarten. Die Beschränkung des Bundes auf die strategische Ebene solle nicht toter Buchstabe bleiben, und den Kantonen solle

² Art. 23 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz SuG) vom 5. Oktober 1995 (Stand 1.1.2008) - wonach Finanzhilfen und Abgeltungen frühestens ausbezahlt werden dürfen, wenn und soweit Aufwendungen unmittelbar bevorstehen – wurde in Art. 20a SuG für Programmvereinbarungen als nicht anwendbar erklärt.

³ „Die Principal Agent Theorie umschreibt die Leistungsbeziehung zwischen Auftraggeber (Prinzipal) und Auftragnehmer (Agent) (Lienhard 2005: 22). Charakteristisch ist eine asymmetrische Informationsverteilung zwischen den beteiligten Partnern.

im Hinblick auf die operative Umsetzung das nötige Vertrauen in ihre Urteils- und Leistungskraft entgegengebracht werden (Botschaft NFA 2001: 2343).

- Da dem Globalbeitrag des Bundes, wie er den Kantonen im Rahmen der NRP zugesichert wird, im Gegensatz zu anderen Subventionsarten keine monetär spezifizierten Gegenleistungen des Subventionsempfängers gegenüberstehen, ist ein starkes Vertrauensverhältnis nicht nur zwischen Bund und Kantonen, sondern auch unter den Kantonen notwendig. «Letztere müssen in einander und gleichzeitig in den Bund als Sachwalter des Ganzen Vertrauen setzen, dass die Planung der Leistungen im Rahmen des Vereinbarungsprozesses überall etwa gleich seriös erfolgt. Sonst würden Kantone privilegiert, die im Rahmen von Programmvereinbarungen Versprechen machen, ohne sie nachträglich einzuhalten.» (Bussmann 2007: 249-50).
- Ein Kernanliegen der NRP ist der horizontale Informations- und Erfahrungsaustausch sowie die Koordination und Kooperation. „Menschen teilen ihre Ideen nur dann, wenn ihnen daraus keine Nachteile entstehen. Je mehr Menschen sich vertrauen, desto eher teilen sie ihr Wissen ohne Regeln aufzustellen, Verträge auszuhandeln oder gar Rechtsanwälte einzuschalten.“ (Sprenger 2002: 39-40). Vertrauen wird vielfach als wichtigster oder einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren für Kooperation genannt (Pfefferkorn et al. 2010: 13-14; regiosuisse 2010).
- Schliesslich ist Vertrauen auch eine Voraussetzung für Kreativität und Innovation – Kernanliegen sowohl der NFA im Sinne des Freiraums für innovative Ideen als auch der NRP. „Kreative Arbeit ist fragil, ein unsicherer Prozess: Ideen müssen entwickelt, vorgeschlagen, ausprobiert, verteidigt oder zurückgenommen werden. Das macht man nur, wenn man sich aufgehoben fühlt in einer Atmosphäre des Vertrauens, des Respekts, des Wohlmeinens.“ (Sprenger 2002: 41). „Wo kein Vertrauen besteht oder wo es zerstört wurde, ist kein Innovationshandeln (mehr) möglich.“ (Kern 1996: 7).

Neben der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gemäss NFA bedingt auch die partnerschaftliche Zusammenarbeit eine Vertrauensbeziehung. Ein Klima des Lernens wird nur dann entstehen, wenn das gegenseitige Vertrauen einen offenen Dialog sowie den Austausch über Fehler und unterschiedliche Meinungen zulässt. So wird bereits in der NFA-Botschaft des Bundesrates (2001: 2346) im Zusammenhang mit den Erfahrungen mit Pilotprojekten festgehalten: „Es hat sich ferner gezeigt, dass der Erfolg der Programmvereinbarungen nicht zuletzt auch von psychologischen Faktoren abhängig ist. Die Arbeit mit Programmvereinbarungen verlangt von den Beteiligten eine gewisse Bereitschaft, umzudenken und vermehrt den Dialog zu suchen (...).“

Beziehungsrichtung	Aspekte der Zusammenarbeit, welche Vertrauen bedingen
Bund → Kantone	<ul style="list-style-type: none"> • Delegation der operativen Vollzugsverantwortung an die Kantone • Begrenzte Quantifizierung und Messbarkeit von Zielindikatoren • Anträge der Kantone • Globalbeiträge des Bundes an die Kantone
Kantone → Bund	<ul style="list-style-type: none"> • Bewertung der kantonalen Umsetzungsprogramme als Grundlage für die Mittelzuteilung • Mittelzuteilung, Gleichbehandlung der Kantone • Ziel- und Leistungsüberprüfung anhand der Zielindikatoren
Zwischen den Kantonen	<ul style="list-style-type: none"> • Informations- und Erfahrungsaustausch • Überkantonale Zusammenarbeit
Zwischen Bund und Kantonen	<ul style="list-style-type: none"> • Partnerschaftliche Zusammenarbeit, Offener Dialog, Klima des Lernens (= Fehlerkultur, konstruktive Streitkultur) • Doppelrolle des Bundes (Partner und Kontrolle, Bewertung der Umsetzungsprogramme, Mittelzuteilung) • Kreativität und Innovation

Tabelle 2: Aspekte der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit Vertrauen als notwendiger Voraussetzung

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen kann festgestellt werden, dass der Vertrauensmechanismus grossmehrheitlich funktioniert und die Kantone etwa die ihnen anvertraute neue Kompetenz und Verantwortung übernommen haben. Gleichwohl gibt es Verhaltensweisen einzelner Akteure im Zusammenhang mit diesen Aspekten der Zusammenarbeit, welche die Vertrauensbeziehung zwischen Bund und Kantonen beeinträchtigen können oder Ausdruck davon sind, dass Vertrauen möglicherweise nicht im notwendigen Ausmass vorhanden ist:

- Unverhältnismässige Anträge einzelner Kantone für Bundesbeiträge
- Vereinzelt Förderung von Projekten durch Kantone im Graubereich des sachlichen Geltungsbereichs
- Knappe personelle Ressourcen auf kantonaler Ebene, welche eine Steuerung des Mitteleinsatzes im notwendigen Umfang in Frage stellen
- Forderungen der Kantone nach mehr verbindlichen, schriftlichen Auskünften und Unterstützung bei der Auslegung von gesetzlichen Förderinhalten und Schwerpunkten
- Forderungen der Kantone nach mehr Transparenz, insb. im Zusammenhang mit den Verfahren zur Bewertung der Umsetzungsprogramme und der Mittelzuteilung durch den Bund
- Forderung nach mehr Partnerschaftlichkeit zwischen Bund und Kantonen
- Schliesslich explizit der Wunsch, das Vertrauen zwischen Bund und Kantonen zu stärken:

« Pour l'avenir, je trouve important de travailler sur la confiance entre les cantons et la Confédération. J'ai parfois peur que nous ne nous fassions pas assez confiance mutuellement. Il faut continuer à chercher la meilleure manière de faire pour s'aider, les uns et les autres, à mettre en œuvre au mieux la NPR. » (V. Martrou, 6.10.2010).

Deshalb soll im Folgenden analysiert werden, was Vertrauen ist, wie es gebildet werden kann und welche Verhaltensweisen das Vertrauensverhältnis beeinträchtigen können.

5 Bedeutung und Stärkung von Vertrauen

5.1 Ausgangslage

Die folgenden Zitate zeigen, dass Vertrauen im NPM als zentrales Element betrachtet wird:

- „Mit dem New Public Management ist eine Veränderung der *Verwaltungskultur* verbunden: Behörden und Dritte stehen einander zunehmend als *Partner* gegenüber, insbesondere im Rahmen des *vertraglichen Handelns*. Dies bedingt ein ausgeprägteres gegenseitiges *Vertrauensverhältnis*.“ (Lienhard 2005: 240).
- Für den Staat als Auftraggeber ergeben sich neuartige Anforderungen im Hinblick auf die Steuerung und Kontrolle. „Im Auftraggeber-/nehmer-Modell kann zwar in Richtung externer Auftragnehmer mit marktorientierten Instrumenten (...) gearbeitet werden. Jedoch dürfte die tradierte hierarchische Steuerung innerhalb der jeweiligen Verwaltungseinrichtung und in Richtung ihrer verselbständigten Einheiten nicht mehr greifen, da jetzt kontraktuelle Verhältnisse zwischen der Auftraggeber- und Auftragnehmerseite gelten (...). Hybride Steuerungsformen wie Vertrauen, Verhandeln, gemeinsame Werte usw. spielen eine Rolle (Reichard 2006:71).
- „Die kritische Rolle, die Vertrauen gerade für den Erfolg dieser neuen Organisationsformen [flexible Unternehmensformen, Netzwerkorganisationen und virtuelle Unternehmen] spielt, ergibt sich im Fall der organisatorischen Dezentralisierung aus der, mit dem Abbau von Hierarchien und der Verringerung hierarchischer Kontroll- und Überwachungsinstrumente einhergehenden, verstärkten Delegation von Verantwortung an einzelne Mitarbeiter und der dadurch bedingten Erweiterung von Handlungsspielräumen. Im Fall der räumlichen Dezentralisierung ist es die gestiegene Entfernung und die mit ihr verbundene Erschwerung von Kontrollaktivitäten, die die kritische Funktion von Vertrauen als Organisationsprinzip begründen. (...) Hiermit gerät der Aufbau von Vertrauen zu einer der großen Herausforderungen für den Erfolg zukünftiger Organisationsformen und konstituiert, wenn er gelingt, einen schwer zu imitierenden Wettbewerbsvorteil.“ (Ripperger 1998: 2-4).

Es erstaunt daher, dass man über die Feststellung der Bedeutung von Vertrauen hinausgehende Ausführungen in Grundlagewerken des NPM vergebens sucht. Dies umso mehr, weil Vertrauen vielfach fehlt:

- „Es ist offensichtlich, dass wir in einer tiefen Vertrauenskrise stecken (...). Überall fehlt Vertrauen. Das zieht sich durch unsere Gesellschaft, unser Wirtschaftsleben, unsere Unternehmen und unsere berufliche wie privaten Beziehungen. Die Folge: Argwohn und Misstrauen greifen um sich und münden in einer kostspieligen Spirale, die uns immer weiter nach unten zieht“ (Covey 2009: 25).

- „Überall wird Vertrauen beschworen, gewünscht, gefordert. Warum? Weil es fehlt. Von Vertrauen wird geredet, wenn es vermisst wird (...). Das Auftauchen von Vertrauen ist eine untrügliche Zeichen der Krise.“ (Sprenger 2002: 16).
- Gemäss David Bosshard vom Gottlieb Duttweiler Institut (GDI)⁴ hängt die tragfähige Entwicklung in der Wissensgesellschaft vom Aufbau von sozialem Kapital ab, u.a. von Offenheit und Kritikfähigkeit – heute nur gering vorhanden, künftig in hohem Mass notwendig – und Vertrauen – heute fehlend, künftig ebenfalls in hohem Mass notwendig (Bossard 2010)

Dies lässt den Schluss zu, dass zwischen der elementaren Bedeutung von Vertrauen als Grundlage sozialer und ökonomischer Interaktion und der „Verfügbarkeit“ von Vertrauen eine Kluft herrscht.

In den folgenden Kapiteln geht es darum, über eine Definition, die Funktionsweise sowie die Beziehung von Vertrauen zu Kontrolle zu erfassen, worum es bei Vertrauen geht und anschliessend darzustellen, wie Vertrauen gebildet werden kann.

5.2 Definition von Vertrauen

„Vertrauen ist die freiwillige Erbringung einer riskanten Vorleistung unter Verzicht auf explizite vertragliche Sicherungs- und Kontrollmaßnahmen gegen opportunistisches Verhalten... in der Erwartung, daß der Vertrauensnehmer motiviert ist, freiwillig auf opportunistisches Verhalten zu verzichten“ (Ripperger 1998: 45).

Demnach sind folgende Merkmale charakteristisch für Vertrauen:

- Die Freiwilligkeit setzt die freie Wahl von Handlungsalternativen auf beiden Seiten voraus. Der Vertrauensgeber wählt frei zwischen einer Strategie des Vertrauens oder des Misstrauens, der Vertrauensempfänger zwischen einer Strategie „Vertrauen honorieren“ oder „Vertrauen enttäuschen“ (Ripperger 1998: 45).
- Der Vertrauensgeber ist zuversichtlich in Bezug auf das kooperative und konstruktive Verhalten des jeweils anderen Partners. Er geht das Risiko ein, dass sein Vertrauen nicht honoriert wird und er einen Schaden im Umfang seiner „Vorinvestition“ erleidet. Vertrauen bedingt folglich die Bereitschaft, sich verletzlich zu machen. Dies kann einerseits durch eine materielle Vorleistung sein, z.B. in Form des Globalbeitrags, welcher der Bund den Kantonen gewährt, oder aber in Form von Offenheit und Ehrlichkeit beim Dialog (z.B. Eingestehen eines Fehlers).

⁴ Die Forscher des GDI untersuchen Megatrends und Gegentrends und entwickeln Zukunftsszenarien (<http://www.gdi.ch/de/about/portrait>).

- Wird Vertrauen nicht honoriert, beeinträchtigt dies die Vertrauensbeziehung. Vertrauen ist daher immer ein Vertrauen »auf Probe«. Deshalb wird auch von „Vertrauensvorschuss“ gesprochen. (Sprenger 2002: 75).

5.3 Vertrauen als Steuerungsmechanismus

5.3.1 Stabilisierung unsicherer Situationen durch Verträge

Verträge dienen der Organisation von Austauschbeziehungen zwischen Akteuren. Sie sind das Ergebnis eines freien Willensaktes mindestens zweier Akteure: Beide Seiten erkennen die Interessen der jeweils anderen Partei an und vereinbaren im gegenseitigen Einvernehmen, ihr Verhalten zum beidseitigen Vorteil bindend zu koordinieren (Ripperger 1998: 28). Die explizite Regelung der Austauschbeziehung resp. der Leistungen, Gegenleistungen sowie allfälliger Entschädigungen durch Verträge erzeugt Sicherheit, da Risiken für beide Partner begrenzt werden können.

Verträge sind jedoch immer unvollständig. Es gibt immer einen Ermessensspielraum, der nicht ausdrücklich festgelegt ist oder festgelegt werden kann. „Dies trifft vor allem auf langfristige, sich über einen größeren Zeithorizont erstreckende Leistungsbeziehungen zu und schließt auch durch besonders starke Informationsasymmetrien gekennzeichnete Transaktionsbeziehungen mit ein.“ (Ripperger 1998: 49-50).

5.3.2 Stabilisierung unsicherer Situationen durch Vertrauen – verpflichtende Kraft von Vertrauen

„Dort, wo explizite vertragliche Mechanismen nur zu prohibitiv hohen Transaktionskosten implementiert werden können, verbleibt als Organisationsprinzip nur Vertrauen“ (Ripperger 1998: 61). Explizite Verträge und Vertrauen sind somit funktional äquivalente Mechanismen zur Verringerung von Handlungskomplexität und können innerhalb einer Transaktionsbeziehung komplementär eingesetzt werden.

Vertrauen hat eine verpflichtende Eigenschaft. Sprenger (2002: 96) und Ripperger (1998: 49) sprechen von „impliziten Verträgen“.

- „Vertrauen *verpflichtet*. Es erzeugt Ansprüche. Es bindet. Es erzeugt einen tief gespürten Sog, dem man sich kaum entziehen kann. Und je größer die riskante Vorleistung, desto größer die verpflichtende Wirkung. (...). Wenn wir für vertrauenswürdig gehalten werden, fühlen wir einen starken Druck, den wir nur mildern können, indem wir etwas zurückgeben.“ (Sprenger 2002: 102-103). „Das Schenken von Vertrauen ist eine Leistung, die, gerade weil sie nicht oder nur schwer einforderbar ist, Ansprüche er-

zeugt. Vertrauen steuert das Verhalten eines anderen Menschen. (...) Vertrauen ist Kontrolle“ (Sprenger 2002: 105).

- „Mit der Annahme des in ihn gesetzten Vertrauens begründet der Vertrauensnehmer einen impliziten Vertrag zwischen sich und dem Vertrauensgeber, dessen Gegenstand die Erfüllung der Vertrauenserwartung des Vertrauensgebers ist.“ (Ripperger 1998: 78). Ripperger veranschaulicht dies durch die Strategie Montaignes (1580): „Wem ich auf der Reise die Kassenführung anvertraue, dem überlasse ich sie ganz ohne Kontrolle; er könnte mich beim Abrechnen ja sowieso leicht betrügen: und wenn er nicht der Teufel ist, zwingt mich er zur Ehrlichkeit durch ein so hingegebenes Vertrauen.“

Vertrauen erhöht die Leistung des Vertrauensnehmers:

- Die Platzierung von Vertrauen durch den Prinzipal kann die intrinsische Motivation des Agenten und damit seine Leistungsbereitschaft erhöhen (Ripperger 1998: 80).
- „Ein Klima des Vertrauens kann sich (...) positiv auf die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter auswirken, weil mit dem Vertrauen die Identifikation mit der Organisation steigt und dies ganz allgemein die Motivation verbessert, sich für das Erreichen der Organisationsziele anzustrengen (...). Zudem kann Vertrauen den Stress abfedern (...) und die Bereitschaft steigern, sich längerfristig an die Organisation zu binden (Oswald 2010: 77).
- „In Unternehmen verbessert großes Vertrauen die Kommunikation, Zusammenarbeit, Umsetzung, Innovationskraft und Strategie, das Engagement und alle geschäftlichen Beziehungen ungemein. Im Privatleben führt großes Vertrauen zu einer deutlichen Steigerung Ihrer Energie, Ihrer Kreativität und Lebensfreude. Zudem verbessert Vertrauen die Beziehungen zu Ihrer Familie, Ihren Freunden und Mitmenschen.“ (Covey 2009: 33; Anhang 3).

Wird Vertrauen entzogen, entfällt auch dessen verpflichtende Wirkung. Ökonomisch betrachtet erhöht gemäss Ripperger (1998: 69) die Intensivierung von Monitoring-Aktivitäten den Grenznutzen opportunistischen Verhaltens für den Agenten⁵, indem die psychologischen Kosten eines schlechten Gewissens durch den Zusammenbruch der Vertrauensbeziehung entfallen. „Der Wegfall der dem Vertrauen immanenten soziopsychologischen Anreizwirkung bedingt damit beim Agenten einen Verlust an intrinsischer Motivation und manifestiert sich in

⁵ Ripperger (1998: 79) nutzt das theoretische Instrumentarium der Principal-Agent-Theorie zur analytischen Erfassung der Vertrauensbeziehung: „Die Vertrauensbeziehung zwischen Vertrauensgeber und Vertrauensnehmer ist gekennzeichnet durch das Vorliegen von Informationsasymmetrien und externen Effekten: Der Vertrauensnehmer besitzt private Informationen über die wirklichen Eigenschaften seiner Person, die Qualität seiner Leistungen und die Art seiner Handlungsabsichten, die dem Vertrauensgeber zunächst verborgen bleiben. Der Vertrauensnehmer kann das Nutzenniveau des Vertrauensgebers durch vertrauenswürdiges Verhalten erhöhen bzw. durch opportunistisches Verhalten verringern. Der Kern der Vertrauensproblematik ist somit ein Principal-Agent-Problem (ebenda: 79).

einer Verringerung seines Anstrengungsniveaus bzw. in einer Verschlechterung des für den Prinzipal beobachtbaren Handlungsergebnisses. Der Prinzipal wird auf eine solche Verschlechterung mit Mißtrauen reagieren und versuchen, das Anstrengungsniveau des Agenten durch intensivierete Überwachungsmaßnahmen bzw. weitere Maßnahmen zur Erhöhung der extrinsischen Motivation wieder zu heben. Es kommt zu einer Erosion von Vertrauen, die im Extremfall zum völligen Zusammenbruch der Vertrauensbeziehung führen kann.“ (Ripperger 1998: 69-70).

5.4 Vertrauen und Kontrolle

Vertrauen ist ohne Kontrolle undenkbar, insb. in einem Subventionsverhältnis. Umgekehrt können Monitoring-Aktivitäten (im Sinne von Kontrolle), wie weiter oben aufgezeigt, Vertrauen zerstören. Deshalb soll im Folgenden das Verhältnis von Vertrauen und Kontrolle anhand ausgewählter Zitate beleuchtet werden.

Kontrolle stellt eine Voraussetzung für Vertrauen dar:

- Kontrolle ist die Bedingung für Vertrauen, die Basis, auf der sich das Vertrauen erheben kann. Kontrolle ist Voraussetzung dafür, dass Vertrauen funktioniert. Entscheidend ist das Mass. In diesem Sinne kann Kontrolle Vertrauen auch sichern. Je grösser das Vertrauen, desto mehr hat die Kontrolle vertrauenssichernde Funktion. Sie hat dann einen informativen, unterstützend-verstärkenden Charakter. Wird das Vertrauen hingegen über eine bestimmte Schwelle hinaus verdrängt, wird das als Misstrauen erlebt (Sprenger 2002: 71-72).
- „Absichernde Maßnahmen bei hohem Vertrauensrisiko, z.B. in Form von Kontrollmaßnahmen oder Strafandrohungen für nicht kooperatives Verhalten, können vielfach notwendig sein, sollten jedoch mit Bedacht eingesetzt werden. Solche Maßnahmen wirken vor allem dann kontraproduktiv, wenn Mitarbeiter darauf vertrauen sollen, dass die Kooperationsbereitschaft des Partners/der Organisation internal motiviert ist.“ (Oswald 2010: 78-79).
- „Vertrauen muss konstruktiv bleiben, es darf nicht blind machen und erst recht nicht bedingungslos sein. Misstrauen ebenso. Beides ist ein Fehler: sowohl allen zu trauen als keinem. So, wie es möglich ist, zu wenig zu vertrauen, so ist es ebenso möglich, zu sehr zu vertrauen. (...). Ein modernes Vertrauen ist also die Entscheidung für ein Mischungsverhältnis zwischen Vertrauen und Misstrauen, zwischen Kontrolle und Kontrollverzicht.“ (Sprenger 2002: 77).

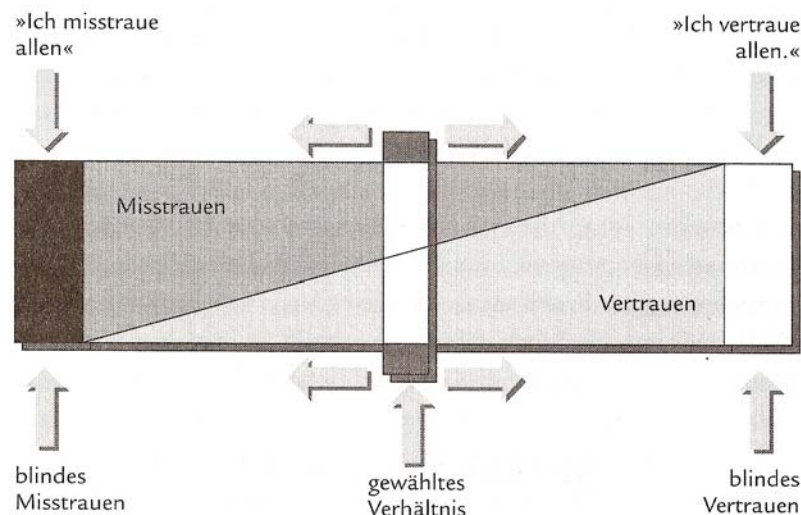


Abbildung 2: Vertrauen als Entscheidung für ein Mischungsverhältnis zwischen Vertrauen und Misstrauen und Kontrolle und Kontrollverzicht (Quelle: Sprenger 2002: 77).

Kontrollmassnahmen können eine Misstrauensspirale in Gang setzen, welche zum Zusammenbruch der Vertrauensbeziehung führen kann:

- „Vertrauen wächst aus der eigenen Bestätigung heraus und gehört damit zu jenen Ressourcen, die sich durch ihren Gebrauch vermehren und ihren Nichtgebrauch verringern. Dort, wo explizite Verträge immer weniger Raum für Vertrauen und die Möglichkeit seiner Rechtfertigung lassen, erodiert das Vertrauen in den Vertrauensmechanismus und damit das Vertrauen selbst.“ (Ripperger 1998: 50-51).
- „Indem man sich entschließt, einem Risiko, das am Anfang noch gering sein mag, durch eine Sicherheitsmaßnahme abzuwehren, wird ein Stück Vertrauen geopfert. Auf dem dann erreichten Niveau von Sicherheit und Kontrolle wird jeder Unfall, jedes Versagen, jede Panne zum Anlass verschärfter Sicherheitsforderungen. Neue Normen, Grenzwerte, technische Regeln werden eingeführt. *Jede neue Regel erzeugt neuen Regelungsbedarf.* Das Vertrauen schwindet noch mehr.“ (Sprenger 2002: 122)
- „Vertrauen und explizite Steuerungsmechanismen sind bei einem komplementären Einsatz innerhalb einer spezifischen Principal-Agent-Beziehung nicht beliebig substituierbar. Faßt der Agent die Entgegenbringung eines bestimmten Maßes an Vertrauen durch den Prinzipal selbst als Gegenstand eines impliziten Vertrags auf, wird er eine Intensivierung expliziter Steuerungsmaßnahmen, zum Beispiel in Form von verstärkten Monitoring-Aktivitäten, als einen Vertrauensentzug und somit als einseitigen Bruch des impliziten Vertrags durch den Prinzipal interpretieren. Die Folge ist eine Verringerung der intrinsischen Motivation und damit auch des Anstrengungsniveaus des Agenten, was wiederum den weiteren Entzug von Vertrauen und dessen Substitution durch extrinsische Motivati-

onsmaßnahmen durch den Prinzipal bedingt. Die Mißtrauensspirale kann zum völligen Zusammenbruch der Vertrauensbeziehung führen.“ (Ripperger 1998: 80).

- Vorschriften sind gewissermassen ein Ersatz für das fehlende Vertrauen (Covey 2009: 29).
- Die Verdichtung der Kontrolle kostet Zeit und Geld. Das verdichtete Überwachungssystem funktioniert jedoch nur so lange, bis Wege gefunden werden, dieses erneut zu umgehen. „Man stärkt, wogegen man kämpft.“ (Sprenger 2002: 125).

5.5 Bildung von Vertrauen

Einen Vertrauensprozess in Gang zu setzen bedingt zunächst eine zuversichtlich positive Erwartung der vertrauenden Person an das kooperative Verhalten des Vertrauensempfängers und weiter die Bereitschaft, bei nicht kooperativem Verhalten des Vertrauensempfängers einen Schaden resp. eine Verletzung in Kauf zu nehmen (Oswald 2010: 64, Sprenger 2002: 100). Je grösser der mögliche Schaden, desto grösser die Vertrauensleistung. Dies geschieht etwa dadurch, dass auf explizite Sicherungsmassnahmen oder zusätzliche Reportings verzichtet wird, das Kontrollsystem abgebaut wird oder der Ermessensspielraum vergrössert wird. „Wollen Sie Vertrauen aufbauen, dann räumen Sie jemandem aktiv die Gelegenheit zur Verletzung ein und sind zugleich zuversichtlich, dass er diese Gelegenheit nicht nutzen wird.“ (Sprenger 2002: 101). „Erst, wenn Sie sich verwundbar machen, entwickelt sich die verpflichtende Kraft des Vertrauens. Erst, wenn Sie dem anderen die Möglichkeit einräumen, Ihnen erheblichen Schaden zuzufügen, entfaltet sich der ökonomisch wertvolle Steuerungsmechanismus des Vertrauens (Sprenger 2002: 120).

Gemäss Covey (2009: 45) hängt Vertrauen von zwei Faktoren ab: Charakter und Kompetenz. Der Charakter umfasst Integrität und Motive gegenüber anderen. Die Kompetenz beinhaltet Fähigkeiten, Fertigkeiten, Ergebnisse und Erfolge. Um Vertrauen zu stärken, gilt es zunächst diese zwei Faktoren des Vertrauens resp. die vier Grundlagen der Glaubwürdigkeit zu analysieren. In manchen Bereichen können wir ausgezeichnet sein, in anderen hingegen schlecht. Die differenzierte Analyse der eigenen Glaubwürdigkeit anhand dieser Elemente ermöglicht, die Glaubwürdigkeit systematisch zu verbessern und dadurch Vertrauen aufzubauen.

In seinem Vertrauensmodell (Covey 2009: 48ff.), wonach Vertrauen von innen (Selbstvertrauen) nach aussen (Beziehungs-, Organisations-, Markt- und Gesellschaftsvertrauen) systematisch aufgebaut und gestärkt werden kann, handelt es sich dabei um die „erste Welle des Vertrauens“, die Stärkung des (Selbst)vertrauens durch Glaubwürdigkeit (Zusammenfassung im Wortlaut in Anhang 4).

Vertrauen beginnt demnach beim Einzelnen persönlich, setzt sich in seinen Beziehungen (private und berufliche) fort und dehnt sich auf seine Organisation/Unternehmung und deren Be-

ziehung im Markt aus und umfasst schliesslich die gesamte globale Gesellschaft. „Wenn wir bei anderen Vertrauen aufbauen wollen, müssen wir zunächst bei uns anfangen“ (Covey 2009: 57).

Bei der „zweiten Welle“, dem Beziehungs-Vertrauen gemäss Vertrauensmodell, geht es darum, sich im Umgang mit anderen so zu verhalten, dass Vertrauen wächst und nicht zerstört wird. Covey (2009: 133 ff.) führt 13 Verhaltensweisen auf (Zusammenfassung der 13 Verhaltensweisen im Wortlaut in Anhang 4). Dazu gehören

- Ehrlich sein
- Respekt zeigen
- Transparenz schaffen
- Fehler zugeben und soweit möglich wieder gut machen
- Ergebnisse liefern
- Bereitschaft, sich zu verbessern
- Verantwortung übernehmen
- Zuhören
- Anderen Vertrauen schenken.

Auch hier wird wiederum deutlich, wie viel der Einzelne durch sein Verhalten gegenüber anderen zum Aufbau von Vertrauen beitragen kann, indem er gezielt gewisse Verhaltensweisen verbessert.

Auch spielt hier die für Sprenger und Oswald im Zentrum des Vertrauensprozesses stehende Verletzlichkeit eine wichtige Rolle, insb. etwa im Zusammenhang mit der Ehrlichkeit, der Bereitschaft, Fehler zuzugeben und dem Schenken von Vertrauen generell. Durch den Einbezug der Kompetenz als Faktor kann Vertrauen in diesem Modell auch gestärkt werden, indem etwa Ergebnisse verbessert und Fähigkeiten ausgebaut werden.

6 Folgerungen für die Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen

1. Die neue Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen mit Programmvereinbarungen führt zu grundlegenden Veränderungen:
 - Die Verantwortung für den operationellen Vollzug wird an die Kantone delegiert; es werden bewusst Handlungsspielräume geschaffen.
 - Statt Kostenbeiträge an Einzelprojekte erhalten die Kantone neu im Voraus Globalbeiträge.
 - Durch die Delegation von Verantwortlichkeiten und den dezentralen Vollzug verringern sich die Kontrollmöglichkeiten der Zentralverwaltung.
 - Ein wirkungs- und zielorientierter resp. bedarfsorientierter Mitteleinsatz schafft sowohl auf Bundes- wie auch Kantonsebene Ermessensspielräume.
 - Bund und Kantone sind Partner; eine alleine auf Hierarchie gestützte Steuerung wird dem partnerschaftlichen Gedanken nicht gerecht.
2. Die neuen Handlungs- und Ermessensspielräume, die verringerten Kontrollmöglichkeiten sowie der Abbau von Hierarchie zugunsten einer verstärkt partnerschaftlichen Zusammenarbeit stellen grundlegend neue Anforderungen an die Steuerung auf Bundesebene. Damit verbunden sind Unsicherheiten in Bezug auf die Balance zwischen Kontrolle und Vertrauen, Herausforderungen in Bezug auf die Überprüfung der Ziel- und Vertragserfüllung sowie Risiken im Zusammenhang mit der Delegation von Verantwortung, der Globalbeiträge und der geschaffenen Handlungsspielräume.
3. Die Erkenntnisse aus der bisherigen Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen zeigen, dass – trotz der Unsicherheiten, Herausforderungen und Risiken – die Leistungserfüllung und die Steuerungsmöglichkeiten auf Bundes- und Kantonsebene im Vergleich zur klassischen kostenorientierten Subventionierung, wie sie vor der NFA erfolgte, positiver beurteilt werden. In der Regionalpolitik wird der neu gewonnene Gestaltungsspielraum von den Kantonen geschätzt. Aus Bundessicht hat die neue Form der Zusammenarbeit ermöglicht, im Dialog mit den Kantonen zu jenen Fragen der regionalen Entwicklung vorzudringen, die entscheidend sind, während administrative und mechanische Abläufe nicht mehr im Zentrum stehen. Insofern stellt die Rückkehr zur kostenorientierten Subventionierung keine reale Alternative dar.
4. Vielmehr gilt es Wege zu finden, wie mit den Unsicherheiten, Herausforderungen und Risiken umgegangen und wie eine Stabilisierung unsicherer Situationen herbeigeführt werden kann.
5. Eine Möglichkeit zur Schaffung von Sicherheit stellt Klarheit über die gemeinsamen Ziele und die gegenseitigen Erwartungen dar. Folgende Aktivitäten können dazu beitragen:

- Schaffung eines gemeinsamen Zielverständnisses durch die fundierte Diskussion des kantonalen Umsetzungsprogrammes durch Bund und Kantone
 - Verhandlung und Vereinbarung möglichst klarer und unmissverständlicher Ziele für die Mehrjahresperiode
 - Vereinbarung von Zielindikatoren
 - Erarbeitung eines Evaluationskonzepts für die NRP.
6. Ein möglicher Ansatz stellt die Verrechtlichung des Freiraums dar. Sie schafft Stabilität und Sicherheit und kann angebracht sein, wo Nachbesserungsbedarf sichtbar wird. Geht sie darüber hinaus, schränkt sie den Handlungsspielraum wieder ein, der mit der Einführung der Programmvereinbarung bewusst geschaffen wurde und steht damit u.U. im Widerspruch zu den Grundsätzen des NPM. Verrechtlichung sollte daher nur zurückhaltend und nur in Einzelfällen in Erwägung gezogen werden. Zudem entbindet der Gesetzgeber mit jeder Regulierung die Verwaltung, gestützt auf Ermessen zu entscheiden; sie entzieht ihr Vertrauen in die Ermessensfähigkeit und sichert sich mit Rechtregelungen ab.
7. Ein anderer Ansatz liegt in der Intensivierung der Kontrolle: Kontroll- und Controllinginstrumente sind elementar für einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz. Sie schaffen Sicherheit und eine Basis für partnerschaftliche und vertrauensvolle Zusammenarbeit und können zudem der Optimierung der Umsetzung dienen. Kontrollmassnahmen kosten jedoch Geld und Zeit und verlangsamen Prozesse, sind immer lückenhaft, können vorhandenes Vertrauen beeinträchtigen und u.U. opportunistisches Verhalten fördern. Kontrollinstrumente sollten daher nach der Devise „so viel wie nötig und so wenig wie möglich“ eingeführt sowie als Dienstleistung für die Akteure verstanden werden.
8. In jedem Fall gilt es Vertrauen zwischen den Akteuren aufzubauen und zu stärken:
- Fehlt es, besteht aufgrund der grossen Handlungs- und Ermessensspielräume ein Risiko für opportunistisches Verhalten, welches zur Einschränkung der neu geschaffenen Gestaltungsspielräume führen würde.
 - Ist Vertrauen vorhanden, wird der Ermessens- und Handlungsspielraum im gemeinsamen Interesse genutzt („Verpflichtung durch Vertrauen“). Die Leistungsbereitschaft der Akteure ist höher und die Ergebnisse besser, als dies mit anderen Steuerungsinstrumenten erreicht werden könnte (Anhang 3).
9. Vertrauen kann systematisch aufgebaut werden. Ein möglicher Ansatz wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit aufgezeigt. Drei Aspekte scheinen dabei entscheidend zu sein:

-
- Erstens kann Vertrauen systematisch gestärkt werden, wobei jeder einzelne aktiv zur Stärkung von Vertrauen beitragen kann, indem er bei sich und seinen zwischenmenschlichen Beziehungen (z.B. zum Vorgesetzten oder den KollegInnen sowie zum Vertragspartner) Vertrauen stärkt und dadurch das Vertrauen in Organisation.
 - Zweitens gibt es Vertrauen nur, wenn die Bereitschaft vorhanden ist, eine „risikante Vorinvestition“ zu leisten. Die Globalbeiträge des Bundes stellen eine solche dar. Bei der partnerschaftlichen Zusammenarbeit von Bund und Kantonen stellen Offenheit und Ehrlichkeit entsprechende Vorinvestitionen dar.
 - Drittens wird Vertrauen grundsätzlich nur „auf Probe“ geschenkt. Die Reaktion des Vertrauensempfängers – Bund oder Kanton – ist entscheidend über die künftige Entwicklung von Vertrauen in der Zusammenarbeit. Wird Vertrauen enttäuscht, reduziert sich die Vertrauensbereitschaft des Vertrauensgebers genauso wie die Vertrauenswürdigkeit des Empfängers. Umgekehrt wächst Vertrauen, wenn immer es sich durch Erfüllung im Nachhinein rechtfertigt.

7 Fazit

Mit Blick auf die anfangs gesetzten Ziele der Arbeit kann folgendes Fazit gezogen werden:

Die Steuerungsmöglichkeit in der bisherigen Regionalpolitik einschätzen

Die Steuerungsmöglichkeiten in der bisherigen Regionalpolitik waren begrenzt und unbefriedigend. Der Bund konnte zwar auf der Ebene des einzelnen Projekts steuernd Einfluss nehmen. Eine übergeordnete strategische Schwerpunktsetzung in der Förderpolitik, eine systematische Koordination der Projekte sowie eine zukunftsorientierte Steuerung der regionalen Entwicklung waren nicht möglich. Auch ist die Förderpolitik im Laufe der Jahre unübersichtlich geworden. Schliesslich wies die aufwandorientierte Finanzierungsform generell den Mangel auf, dass sie die Kosten einer erbrachten Leistung in den Mittelpunkt stellt und die Frage nach deren Wirkung und Effizienz dadurch in den Hintergrund geriet.

Die Ansätze und Herausforderungen bei der Steuerung der NRP aufzeigen

Die NRP legt den Fokus auf die Erhöhung der Wertschöpfung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen. Die Umsetzung erfolgt flächendeckend und konsequent mit dem neuen Instrument der Programmvereinbarung gemäss NFP und damit nach den Grundsätzen des NPM:

- Ziel- und Wirkungsorientierung
- Delegation der operativen Verantwortung des Vollzugs an die Kantone, Einräumung von Gestaltungsspielräumen
- Vereinbarung von Zielen, Gewährung von Globalbeiträgen
- Partnerschaftliche Zusammenarbeit

Zur Steuerung und Kontrolle der NRP ist auf Bundesebene ein Set von Instrumenten und Massnahmen vorgesehen.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Instrument der Programmvereinbarung kann festgestellt werden,

- dass die Leistungserbringung verbessert werden konnte
- dass die Rolle des Bundes gestärkt werden konnte
- dass eine Steuerung der Politik auf kantonaler Ebene möglich ist
- und dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen mit vielfältigen Unsicherheiten und limitierter Kontrollfähigkeit verbunden ist, so dass gegenseitiges Vertrauen sowohl eine Voraussetzung und Erfolgsfaktor für die Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen darstellt.

Die Bedeutung, das Potenzial sowie Möglichkeiten zur Stärkung von Vertrauen analysieren

Vertrauen hat sich im Rahmen der Arbeit nicht nur als Voraussetzung für die Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen herausgestellt, sondern als Voraussetzung für NPM generell:

- So stehen sich Akteure (Staat und Dritte resp. Bund und Kantone bei der Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen) als Partner gegenüber.
- Verträge sind immer unvollständig, insb. bei langfristigen Vereinbarungen und starken Informationsasymmetrien (z.B. Programmvereinbarungen). Wo eine explizite Regelung über Vertrag oder Gesetz nicht möglich ist, setzt Vertrauen an.
- Dezentralisierung der Verantwortung führt zu eingeschränkter Kontrollfähigkeit (bei räumlicher oder organisatorischer Dezentralisierung in Unternehmungen genauso wie bei der neuen Aufgabenteilung gemäss NFA)
- In kontraktuellen Beziehungen greift hierarchisch geprägte traditionelle Steuerung nicht mehr.

Es erstaunt daher, dass man über die Feststellung der Bedeutung von Vertrauen hinausgehende Ausführungen in Grundlagewerken des NPM vergebens sucht. Dies umso mehr, weil Vertrauen in der Praxis vielfach fehlt oder beeinträchtigt ist, weil Vertrauen einen ökonomischen Wert besitzt und schliesslich weil Vertrauen gestärkt werden kann.

Dabei ist wiederum erstaunlich, wie viel der Einzelne aktiv zur Stärkung von Vertrauen beitragen kann und dass Vertrauen in Unternehmen, Organisationen oder die Verwaltung entscheidend vom Einzelnen abhängt.

Folgerungen für die Steuerung mit Programmvereinbarungen ziehen

Das Instrument der Programmvereinbarungen stellt neue und hohe Anforderungen an die Steuerung. Vertrauen hat sich als Voraussetzung und Herausforderung für eine erfolgreiche Umsetzung herausgestellt. Folglich gilt es, Vertrauen zu stärken und Handlungsweisen zu vermeiden, welche das Vertrauen zerstören (Anhang 5).

Kontrolle ist Voraussetzung für Vertrauen, aber vielmehr im Sinne einer Dienstleistung für die Akteure, damit aus den anspruchsvollen Arbeiten gelernt werden kann. Kontrolle kann auch eine Misstrauensspirale in Gang setzen. Es gilt folglich ein günstiges Mischverhältnis zwischen Kontrolle und Vertrauen zu finden, damit einerseits sichergestellt werden kann, dass die Mittel gesetzeskonform eingesetzt werden und andererseits das Vertrauen nicht zerstört wird.

Mit der Konferenz der Fachstellen für Regionalpolitik (FSK) und der Ausrichtung 3 (insb. den Wissensgemeinschaften, der Zeitschrift für Regionalpolitik, den Weiterbildungs- und Informationstagungen sowie dem Monitoring) bestehen geeignete Gefässe, um Vertrauen und damit den Dialog zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen weiter zu stärken.

8 Literatur- und Rechtsquellenverzeichnis

8.1 Literatur

- Bieger, Thomas u.a. (2004): Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete (IHG). Zusammenfassung der Ergebnisse. St. Gallen/Lausanne 2004
- Bossard, David (2010): Zukunft der Wissensgesellschaft am Oberrhein. Präsentation von Dr. David Bosshard am 12. Dreiländerkongress „Bildung, Forschung und Innovation“. 2. Dezember 2010.
- Bussmann, Werner (2007): Wirkungsorientierte Subventionierung: das Beispiel der Programmvereinbarungen. In: LEGES 2007/2, S. 239-254
- Covey, Stephen M. R. (2009): Schnelligkeit durch Vertrauen. Die unterschätzte ökonomische Macht. Offenbach 2009 (Originalausgabe 2006)
- Egli, Regula (2010): Zwischenbewertung Neue Regionalpolitik (NRP) des SECO. Standortbestimmung 2010 und Folgerungen für die Umsetzungsperiode 2012-15. Bern 15. Dezember 2010
- Egli, Regula/Saumon, Audrey (2010): Auswertung der Umfrage bei den kantonalen Fachstellen für Regionalpolitik im Rahmen der Zwischenbewertung NRP 2010. Bern, 1.12.2010.
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Konferenz der Kantonsregierungen KdK (2004): Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen Bund – Kantone, September 2004, NFA Faktenblatt 10
- Eidgenössische Finanzkontrolle (2009): Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der NFA. Querschnittsprüfung durchgeführt bei: Bundesamt für Kultur, Bundesamt für Landwirtschaft, Bundesamt für Umwelt, Staatssekretariat für Wirtschaft, Swisstopo. Bern, 15.12.2009
- Pfefferkorn, Wolfgang/Leitgeb-Zach, Marianne/Favry, Eva (2010): Studie: Kooperation in der ländlichen Entwicklung: Erfolgsfaktoren und Stolpersteine. Wien, 29.9.2010
- Kern, Horst (1996): Vertrauensverlust und blindes Vertrauen: Integrationsprobleme im ökonomischen Handeln. In: SOFI-Mitteilungen, Nr. 24/1996, S. 7-14
- Lienhard, Andreas (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse – Anforderungen – Impulse. Bern 2005
- OECD (2010): OECD Regional Typology. Directorate for Public Governance and Territorial Development, 22. February 2010.
- Oswald, Margrit E. (2010): Vertrauen und soziale Systeme. In: Schweer, Martin K. W. (Hrsg.): Vertrauensforschung 2010: A State of the Art. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien 2010. Psychologie und Gesellschaft Bd. 9, S. 61-85
- Regiosuisse (2010): Regionale Entwicklung dank gebietsübergreifender Kooperationen. Tagungsband formation regiosuisse, 14. & 15. September 2010, Kartause Ittingen, TG

- Reichard, Christoph (2006): Öffentliche Dienstleistungen im gewährleistenden Staat. In: Öffentliche Dienstleistungen für die Bürger. Wege zu Effizienz, Qualität und günstigen Preisen. Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Nr. 23. Berlin 2006, S. 53-79
- Ripperger, Tanja (1998): Ökonomik des Vertrauens: Analyse eines Organisationsprinzips. In: Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften Bd. 101. Tübingen 1998
- SECO Ressort Regional- und Raumordnungspolitik (2008): Controllingkonzept NRP vom 4.11.2008
- Sprenger, Reinhard K. (2002): Vertrauen führt. Worauf es im Unternehmen wirklich ankommt. Frankfurt/Main 2002
- Thierstein, Alain/Behrendt, Heiko (2001): Überprüfung der Zielerreichung der Schweizer Regionalpolitik. Zürich 2001

8.2 Rechtsquellen

- Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen; Subventionsgesetz (SR 616.1)
- Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik (SR 901.0)
- Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP) vom 16. November 2005 (BBl 2006 231)
- Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung vom 28. November 2007 (BBl 2007 2445)
- Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001 (BBl 2002 2291)
- Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005 (BBl 2005 6126)
- Bundesbeschluss vom 26. September 2007 über die Festlegung des Mehrjahresprogramms 2008–2015 des Bundes zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP), nachfolgend mit MJP NRP 2008-15 abgekürzt (BBl 2007 7495)
- Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 (Stand am 1. Januar 2008) über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz SuG) (SR 616.1)

9 Anhang

Anhang 1: Grundlage für Expertengespräche

Kontext

- Projektarbeit von Regula Egli im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)
- Titel: „Voraussetzungen und Ansätze zur Steuerung der neuen Regionalpolitik (NRP). Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe mit Programmvereinbarungen“

Ausgangslage

Bei Gemeinschaftsaufgaben handelt es sich staatsrechtlich um Bundeskompetenzen, die in Zusammenarbeit mit den Kantonen erfüllt werden. Vor dem Hintergrund der Aufgabenteilung stellt sich die Frage, wie der Bund gewährleisten kann, dass die regionalpolitischen Mittel trotz der operativen Verantwortung der Kantone effektiv und effizient eingesetzt werden.

Die Projektarbeit geht von der **These** aus, dass die Umsetzung der Regionalpolitik mit Programmvereinbarungen im Gegensatz zur bisherigen Finanzierungsform mittelfristig, d.h. nach einer Start- und Lernphase erlaubt, die Mittel effektiv und effizient einsetzen zu können und dabei gegenseitiges Vertrauen - neben Controlling und Kontrolle, Reporting und Monitoring - ein Schlüsselfaktor darstellt.

Im Wissen, dass Vertrauen wissenschaftlich schwer zu greifen / zu analysieren ist, soll trotzdem im Rahmen der Projektarbeit u.a. eine **Analyse der Relevanz, des Potenzials und der Möglichkeiten zur Stärkung von Vertrauen** vorgenommen und **Folgerungen für die Steuerung mit Programmvereinbarungen** gezogen werden.

In diesem Zusammenhang sollen 3-4 Gespräche geführt werden (Kantonale Fachstelle NRP/Kanton VD, Eidgenössische Finanzverwaltung/Karl Schwaar, Bundesamt für Justiz/Werner Bussmann, evtl. EFK).

Zitate im Zusammenhang

- Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie acht Kantone haben bereits in ihren Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) betont, dass sie eine echte Stärkung der partnerschaftlichen Aufgabenerfüllung und keine übertrieben detaillierten Leistungsverträge und -kontrollen erwarten. Die Beschränkung des Bundes auf die strategi-

sche Ebene solle nicht toter Buchstabe bleiben, und den Kantonen solle im Hinblick auf die operative Umsetzung das nötige Vertrauen in ihre Urteils- und Leistungskraft entgegengebracht werden.⁶

- Da dem Globalbeitrag des Bundes, wie er den Kantonen im Rahmen der NRP zugesichert wird, im Gegensatz zu anderen Subventionsarten keine monetär spezifizierten Gegenleistungen des Subventionsempfängers gegenüberstehen, ist ein starkes Vertrauensverhältnis nicht nur zwischen Bund und Kantonen, sondern auch unter den Kantonen notwendig. «Letztere müssen in einander und gleichzeitig in den Bund als Sachwalter des Ganzen Vertrauen setzen, dass die Planung der Leistungen im Rahmen des Vereinbarungsprozesses überall etwa gleich seriös erfolgt. Sonst würden Kantone privilegiert, die im Rahmen von Programmvereinbarungen Versprechen machen, ohne sie nachträglich einzuhalten.»⁷
- « Pour l'avenir, je trouve important de travailler sur la confiance entre les cantons et la Confédération. J'ai parfois peur que nous ne nous fassions pas assez confiance mutuellement. Il faut continuer à chercher la meilleure manière de faire pour s'aider, les uns et les autres, à mettre en œuvre au mieux la NPR. » (V. Martrou, Präsidentin der kantonalen Fachstellenkonferenz NRP 2010, Mail vom 6.10.2010)

Aspekte der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, wo Vertrauen von Bedeutung ist

Beziehungsebene	Aspekt der Zusammenarbeit
Bund in Kanton	<ul style="list-style-type: none"> • Delegation der operativen Vollzugsverantwortung an die Kantone • Begrenzte Quantifizierung und Messbarkeit von Zielindikatoren • Anträge der Kantone (= Versprechungen gegenüber dem Bund) • Globalbeiträge (= Vorinvestitionen seitens Bund - in Erwartung einer bestimmten Leistung der Kantone)
Kantone in Bund	<ul style="list-style-type: none"> • Bewertung der Umsetzungsprogramme (UP) der Kantone und Mittelzuteilung (keine präzise Wissenschaft) • Gleichbehandlung der Kantone (trotz Ungleichheit, z.B. in Bezug auf ihre Grösse, Potenziale...)
Zwischen den Kantonen	<ul style="list-style-type: none"> • Informations- und Erfahrungsaustausch • Überkantonale Zusammenarbeit
Allg.	<ul style="list-style-type: none"> • Partnerschaftliche Zusammenarbeit • Offener Dialog, Klima des Lernens (= Fehlerkultur, konstruktive Streitkultur) • Kreativität und Innovation

⁶ Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001 (BBl 2002 2291), S. 2343.

⁷ Bussmann, Werner (2007): Wirkungsorientierte Subventionierung: das Beispiel der Programmvereinbarungen. In: LEGES 2007/2, S. 249-50.

Fragen als Gesprächsgrundlage

EFV, Karl Schwaar, 16.12.2010

1. Wie schätzen Sie die Steuerung (des Mitteleinsatzes) bei der Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen ein? Worin liegen allfällige Probleme/Risiken?
2. Welche Rolle spielt aus Ihrer Sicht Vertrauen bei der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit Programmvereinbarungen?
3. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit einer systematischen Auseinandersetzung und Stärkung von Vertrauen bei der Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen? Wie könnte/sollte dies angegangen werden?

Kanton VD, Véronique Martrou, 21.12.2010

1. Wie schätzen Sie die Steuerung (des Mitteleinsatzes) bei der Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen ein? Worin liegen allfällige Probleme/Risiken?
2. Welche Rolle spielt Vertrauen bei der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit Programmvereinbarungen? (vgl. folgende Tabelle als Diskussionsgrundlage)
3. Wo fehlt es allenfalls, wo gibt es konkrete Probleme im Zusammenhang mit Vertrauen?
4. In Anbetracht der Bedeutung von Vertrauen bei dieser Zusammenarbeitsform - Wie könnte / sollte Vertrauen konkret gestärkt werden?

BJ, Werner Bussmann, 22.12.2010

1. Wie schätzen Sie die Steuerung (des Mitteleinsatzes) bei der Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen ein? Worin liegen allfällige Probleme/Risiken?
2. Welche Rolle spielt aus Ihrer Sicht Vertrauen bei der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit Programmvereinbarungen? Was, wenn es nicht vorhanden oder beeinträchtigt ist?
3. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit einer systematischen Auseinandersetzung und Stärkung von Vertrauen bei der Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen? Wie könnte/sollte dies angegangen werden?

Anhang 2: Übersicht über die Förderinstrumente der Regionalpolitik Ende 2008

Instrument	Ziele	Förderzeitraum	Anzahl geförderter Projekte	Förderbeiträge / Bundesdarlehen (in Mio. CHF)	Perimeter
Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) vom 28. Juni 1974 resp. vom 21. März 1997	Verbesserung der Existenzbedingungen zur Verhinderung der Abwanderung aus den Berggebieten durch Bildung von Regionen und Förderung von Infrastrukturvorhaben	1975-2007	9'146	2'563 (Investitionshilfedarlehen) 710,4 (Zinskostenbeiträge)	54 Investitionshilfegebiete
Bundesgesetz über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum vom 21. März 1997 („RegioPlus“)	Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum	1997-2007	166	68.1	54 Investitionshilfegebiete und ländlicher Raum
Bundesbeschluss über die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Kantonen und Regionen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II in den Jahren 1995-1999 vom 8. März 1995 Bundesgesetz über die Förderung der schweizerischen Beteiligung an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende (A), transnationale (B) und interregionale (C) Zusammenarbeit (INTERREG III) in den Jahren 2000-2006 vom 8. Oktober 1999	Grenzübergreifende Zusammenarbeit zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU und deren Nachbarländern	IIA 1994-1999 IIIA 2000-2006 IIIB 2000-2006 IIIC 2000-2006	IIA 314 IIIA 462 IIIB 38 IIIC 10	IIA 19.9 IIA 6.2 IIIB 5.4 IIIC 0.9	Grenzregionen Grenzregionen Ganze Schweiz Ganze Schweiz
Bundesbeschluss zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete vom 6. Oktober 1995 („Bonny-Beschluss“)	Einzelbetriebliche und überbetriebliche Zusammenarbeit in Wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten	2001-2007	67 (überbetriebliche Zusammenarbeitsprojekte)	15,6	Wirtschaftlich einseitig strukturierte Gebiete in den Kantonen BE, FR, GL, GR, JU, LU, OW, NE, SG, SH, SO, TI, UR, VD, VS

Anhang 3: „Die Ökonomie des Vertrauens“ nach Covey (2009: 36 ff., erste und zweite Spalte) - übertragen auf die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit Programmvereinbarungen (dritte Spalte, eigene Darstellung)

kein/sehr wenig Vertrauen		
In persönlichen Beziehungen	Im Unternehmen	Bei der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit Programmvereinbarungen
<ul style="list-style-type: none"> • Gestörte Beziehungen • Heftige Streitigkeiten oder verbitterter Rückzug • Hang zu juristischen Auseinandersetzungen • Klare Trennung der anderen in Feinde oder Verbündete • Verbale, emotionale oder sogar körperliche Misshandlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestörte Unternehmenskultur und vergiftete Beziehungen (offener Krieg, Mobbing, Sabotage, Beschwerden, Gerichtsprozesse, kriminelles Verhalten) • Verfeindete Interessengruppen • Übersteigertes Mikromanagement • Überzogene Hierarchie • Autoritäre Strukturen • Strenge Disziplinarmaßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestörte Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen • Eingeschränkter Vollzugsspielraum durch Regulierung, Bindung der personellen Ressourcen auf Bundesebene durch überbordende Kontrollmassnahmen • Ständige wechselseitige Verdächtigungen und Missverständnisse, Unzufriedenheit, Vorhaltungen wegen Fehlern • Lange Entscheidungswege • Mitteleinsatz an der Grenze zum Missbrauch • Rechtliche Beschwerden, politische Vorstösse • Notwendigkeit von Sanktionen
Probleme mit dem Vertrauen		
In persönlichen Beziehungen	Im Unternehmen	Bei der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit Programmvereinbarungen
<ul style="list-style-type: none"> • Diverse Missverständnisse • Zweifel im Hinblick auf die Motive der anderen Partei • Spannungen • Von Angst, Unsicherheit und Zweifeln ge- 	<ul style="list-style-type: none"> • Etwas zu viel Bürokratie • Überflüssige Hierarchien • Langsame Entscheidungsfindung • Ungünstige Strukturen und Systeme • Gewisse Unzufriedenheit bei Mitarbei- 	<ul style="list-style-type: none"> • Langsame Entscheidungswege, Missverständnisse, unterschiedliche Signale nach aussen, Probleme mit der Kommunikation • Gewisses Misstrauen, gewisse Unzufriedenheit • Ungenügende Transparenz, ungünstige Prozesse

prägte Kommunikation <ul style="list-style-type: none"> • Die Aufrechterhaltung der Beziehungen kostet unnötig viel Energie – für die Verbesserung des Miteinanders bleibt weder Zeit noch Kraft 	tern, Kunden und Zuliefern	und Strukturen <ul style="list-style-type: none"> • Unsicherheit im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Aufgaben • Angst vor Fehlern und Entscheiden • Probleme mit Kreativität und Innovation
Vertrauen ist kein Problem		
In persönlichen Beziehungen	Im Unternehmen	Bei der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit Programmvereinbarungen
<ul style="list-style-type: none"> • Höfliche, herzliche, offene Kommunikation • Echtes Bemühen um reibungslose, effiziente Zusammenarbeit • Gegenseitige Toleranz und Akzeptanz • Keine Zweifel und Befürchtungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Gutes Arbeitsklima • Offene Kommunikation • Gut funktionierende Strukturen • Kaum taktische Winkelzüge 	<ul style="list-style-type: none"> • Gute Zusammenarbeit, reibungslose Prozesse • Faire Mittelverteilung und Akzeptanz durch die Kantone • Zielkonformer Mitteleinsatz • Problemlose Kommunikation
enormes Vertrauen		
In persönlichen Beziehungen	Im Unternehmen	Bei der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit Programmvereinbarungen
<ul style="list-style-type: none"> • Familienleben und Freundschaften sind von echter Fürsorge und Liebe geprägt • Offene, mühelose Kommunikation • Guter Zusammenhalt und Freude an gemeinsamen Projekten • Aufrichtige, transparente Beziehungen • Die guten Beziehungen schaffen viel Energie und große Kreativität 	<ul style="list-style-type: none"> • Sehr gute Zusammenarbeit, partnerschaftliches Miteinander • Hervorragende Kommunikation • Positive, offene Beziehungen zu Mitarbeitern und allen anderen Interessengruppen • Optimale Strukturen und Systeme • Enorme Innovationskraft, hohes Engagement und große Loyalität 	<ul style="list-style-type: none"> • Partnerschaftliches Miteinander, gegenseitige Unterstützung im übergeordneten Interesse • Echtes Bemühen um optimalen Mitteleinsatz und maximale Wirkung • Kreativität und innovative Ideen • Offene Kommunikation, Offenlegung von Problemen, Fehlern, kritischen Projekten etc., Lernbereitschaft und laufende Optimierung der Umsetzung • Schnelle Entscheidungswege

Anhang 4: Vertrauensmodell nach Covey (2009)

1. Welle: Selbstvertrauen. Das Prinzip der Glaubwürdigkeit

Entscheidend für Vertrauen ist, dass wir für uns selbst und für andere jemand sind, der Vertrauen verdient. Entscheidend dafür – unabhängig ob im Privatleben oder im Beruf – sind die vier Grundlagen der Glaubwürdigkeit (Covey 2009: 68-69):

Integrität: „Integrität ist der Begriff, den die meisten von uns mit Vertrauen verbinden. Denn oftmals hängen massive Vertrauensbrüche mit Verletzungen der Integrität zusammen. Für viele bedeutet Integrität ganz einfach Ehrlichkeit. Integrität umfasst zwar auch Ehrlichkeit, ist aber weit mehr als das. Sie bedeutet, dass man kongruent ist – dass Übereinstimmung zwischen den Worten und dem Handeln besteht. Integer ist, wer den Mut hat, im Einklang mit seinen Werten und Überzeugungen zu handeln.“

Absichten: „Hier geht es um unsere Motive, unsere Agenden und das daraus resultierende Verhalten. Vertrauen wächst, wenn unsere Absichten ehrlich sind und auf dem festen Willen beruhen, allen Beteiligten Vorteile zu verschaffen. Wenn wir den Verdacht haben, dass jemand versteckte Absichten verfolgt und ihm unser Wohl nicht wichtig ist, betrachten wir alles, was er sagt und tut, argwöhnisch.“

Fähigkeiten: „Die dritte Grundlage umfasst alle Fähigkeiten, die Vertrauen wecken: unsere Talente, Einstellungen und Fertigkeiten, unser Wissen und unseren ganz persönlichen Stil. Das sind die Mittel, die wir nutzen, um Ergebnisse und Erfolge zu erzielen. Hierher gehört auch unsere Fähigkeit, Vertrauen aufzubauen, auszuweiten und wiederherzustellen.“

Ergebnisse: „Hier dreht sich alles um das, was wir vorzuweisen haben. Wenn wir die Erwartungen der anderen nicht erfüllen, schadet das unserer Glaubwürdigkeit. Erzielen wir dagegen die Ergebnisse, die wir versprochen haben, dann wird uns unser guter Ruf bald vorseilen, und das verschafft uns große Glaubwürdigkeit.“

Glaubwürdigkeit setzt sich folglich aus vier Elementen zusammen. In manchen Bereichen können wir ausgezeichnet sein und gleichzeitig in anderen schlecht. Die differenzierte Betrachtung ermöglicht, die eigene Glaubwürdigkeit zu hinterfragen und gezielt zu verbessern und dadurch Vertrauen aufzubauen.

2. Welle: Beziehungs-Vertrauen. Das Prinzip des Verhaltens

Beim Beziehungs-Vertrauen geht es um konsistentes Verhalten. Covey identifiziert 13 Verhaltensweisen, welche dazu beitragen können, dass beim Umgang mit Menschen Vertrauen wachsen kann und nicht zerstört wird. Sie basieren auf persönlicher Glaubwürdigkeit – auf Charakter und Kompetenz (Covey 2009: 134).

1. Ehrlich sein

Seien Sie ehrlich. Sagen Sie die Wahrheit. Lassen Sie die andern wissen, wo Sie stehen. Drücken Sie sich klar aus und nennen Sie die Dinge beim Namen. Manipulieren Sie niemanden, verzerren Sie keine Fakten. Erzählen Sie keine Halbwahrheiten. Achten Sie darauf, Missverständnisse zu vermeiden.

2. Respekt zeigen

Nehmen Sie andere wirklich wichtig – und zeigen Sie ihnen das auch. Respektieren Sie die Würde jedes Einzelnen. Behandeln Sie alle mit Respekt, auch diejenigen, die nichts für Sie tun können. Denken Sie daran, dass gerade Kleinigkeiten einen großen Vertrauensbonus schaffen. Täuschen Sie keine Fürsorge vor und versuchen Sie nicht, Menschen gegenüber »effizient« zu sein.

3. Transparenz schaffen

Sagen Sie die Wahrheit, und zwar so, dass die Leute das nachvollziehen und überprüfen können. Seien Sie ehrlich und authentisch – lieber zu offen als nicht offen genug. Handeln Sie nach der Devise: »Sie bekommen das, was Sie sehen!« Verzichten Sie auf versteckte Agenden und verheimlichen Sie keine wichtigen Informationen.

4. Fehler wieder gut machen

Entschuldigen Sie sich umgehend, wenn Sie im Unrecht sind. Machen Sie Ihre Fehler wieder gut, wann immer es möglich ist. Zeigen Sie persönliche Bescheidenheit. Vertuschen Sie nichts. Lassen Sie nicht zu, dass Ihr Stolz Sie daran hindert, das Richtige zu tun.

5. Loyal sein

Seien Sie grosszügig mit Lob. Erkennen Sie die Leistungen aller an. Reden Sie immer so über andere, als wären sie anwesend. Treten Sie für diejenigen ein, die abwesend sind und sich nicht verteidigen können. Lästern Sie nicht hinter dem Rücken über andere. Und geben Sie nichts weiter, was Ihnen anvertraut wurde.

6. Ergebnisse liefern

Sorgen Sie dafür, dass Sie möglichst gute Ergebnisse vorweisen können. Zeigen Sie Engagement! Tun Sie das, was man von Ihnen erwartet. Halten Sie sich an den Zeitplan und das Budget. Versprechen Sie nicht zu viel und liefern Sie nicht zu wenig. Und suchen Sie keine Ausreden, um die angekündigten Ergebnisse dann doch nicht liefern zu müssen.

7. Sich verbessern

Verbessern Sie sich kontinuierlich. Arbeiten Sie daran, Ihre Fähigkeiten auszubauen. Lernen Sie unermüdlich. Entwickeln Sie Feedbacksysteme. Richten Sie Ihr Handeln nach dem Feedback, das Sie bekommen. Bedanken Sie sich bei anderen für ihr Feed-

back. Und gehen Sie nie davon aus, dass das Wissen und die Fertigkeiten von heute für die Herausforderungen von morgen ausreichen werden.

8. Sich der Realität stellen

Befassen Sie sich direkt mit schwierigen Dingen. Sprechen Sie alles an, was bisher nicht gesagt wurde. Übernehmen Sie bei den Gesprächen mutig die Führung. Drücken Sie sich nicht davor, die wahren Probleme anzugehen. Stecken Sie den Kopf nicht in den Sand!

9. Erwartungen klären

Sprechen Sie immer offen über Erwartungen. Verhandeln Sie noch einmal darüber, falls es nötig und möglich ist. Missachten Sie keine Erwartungen. Gehen Sie nicht einfach davon aus, dass allen die Erwartungen klar sind.

10. Verantwortung übernehmen

Tragen Sie selbst Verantwortung und nehmen Sie auch andere in die Pflicht. Stehen Sie zu Ihrer Verantwortung für die Ergebnisse. Klären Sie, wie Sie sich über Ihre eigenen Leistungen und über die Leistungen der anderen verständigen können. Drücken Sie sich nicht vor Ihrer Verantwortung: Wenn etwas schiefgeht, dann schieben Sie die Schuld nicht einfach den anderen in die Schuhe!

11. Erst zuhören

Hören Sie immer erst zu, bevor Sie sprechen. Finden Sie heraus, was dem anderen besonders wichtig ist. Glauben Sie nicht einfach, dass Sie das bereits wissen! Verstehen Sie den anderen wirklich. Fragen Sie, was er sich wünscht und worüber er sich Sorgen macht. Hören Sie nicht nur mit den Ohren, sondern auch mit den Augen und dem Herzen zu.

12. Versprechen halten

Sagen Sie, was Sie tun wollen, und machen Sie es dann auch! Seien Sie vorsichtig, wenn Sie anderen ein Versprechen geben. Achten Sie darauf, dass Ihre Versprechen realistisch und sinnvoll sind! Begehen Sie keine Vertrauensbrüche. Versuchen Sie nicht, sich herauszureden, wenn Sie eine Verpflichtung nicht eingehalten haben.

13. Anderen Vertrauen schenken

Denken Sie daran, wie wichtig es ist, anderen zu vertrauen. Schenken Sie Ihr Vertrauen denjenigen, die es verdienen. Lernen Sie, wie man sein Vertrauen je nach Situation, Risiko und Glaubwürdigkeit der Beteiligten angemessen ausdehnt. Seien Sie grundsätzlich immer bereit, anderen zu vertrauen.

Anhang 5: Bedarf an Vertrauen bei der Zusammenarbeit mit Programmvereinbarungen und mögliche Verhaltensweisen zur Zerstörung und Bildung von Vertrauen

Beziehungsrichtung	Aspekt der Zusammenarbeit	Zerstörung des Vertrauens	Bildung von Vertrauen
Bund → Kantone	<ul style="list-style-type: none"> • Delegation der operative Vollzugsverantwortung an die Kantone • Begrenzte Quantifizierung und Messbarkeit von Zielindikatoren • Globalbeiträge des Bundes an die Kantone 	<ul style="list-style-type: none"> • Ungenügende personelle Ressourcen und schwache Steuerung seitens Kanton • Unvollständige Informationen bei der Berichterstattung • Förderung von Projekten im Graubereich des sachlichen Geltungsbereichs • Unverhältnismässige, nicht nachvollziehbare Anträge, Strategien zur Maximierung des Bundesbeitrags, Anspruchshaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Professionelles Programmmanagement • Steuerung auf kantonaler Ebene • Transparente Berichterstattung gegenüber dem Bund • Beispielhafte Projekte • Realistische, sachlich begründete und nachvollziehbare Anträge
Kantone → Bund	<ul style="list-style-type: none"> • Bewertung der kantonalen Umsetzungsprogramme als Grundlage für die Mittelzuteilung • Mittelzuteilung • Ziel- und Leistungsüberprüfung anhand der Zielindikatoren 	<ul style="list-style-type: none"> • Ungenügende Transparenz • Ungleiche Behandlung der Kantone durch den Bund • Übersteuerung, Einmischung in Kompetenzen der Kantone durch Bund, unverhältnismässige Kontrolle • rückwirkende Sanktionierung • Ungenügende Kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> • Klarheit über sachlichen Geltungsbereich und Spielregeln • Gleichbehandlung der Kantone • Klarheit über Sanktionen und deren Durchsetzung • Transparente Verfahren, fristgerechte Vorgaben • Kommunikation • Sicherstellung der Finanzmittel

Zwischen den Kantonen	<ul style="list-style-type: none"> • Informations- und Erfahrungsaustausch • Überkantonale Zusammenarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Versteckte Agenden • Konkurrenz (kann sich auch positiv auswirken) 	<ul style="list-style-type: none"> • Positive Erfahrungen mit dem Austausch und der überkantonalen Zusammenarbeit • Transparenz zwischen den Kantonen
Zwischen Bund und Kantonen	<ul style="list-style-type: none"> • Partnerschaftliche Zusammenarbeit • Kreativität und Innovation 	<ul style="list-style-type: none"> • Unsicherheit, Angst • Schlechte Erfahrungen • Misstrauen • Ungenügende Vorbereitung / Überlastung 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsames Zielverständnis, Klarheit über Ziele und Erwartungen • Offenheit, Ehrlichkeit, Respekt, Klima des Lernens, Fehlerkultur, konstruktive Streitkultur, Vertrauen etc. • Positive soziale / informelle Kontakte

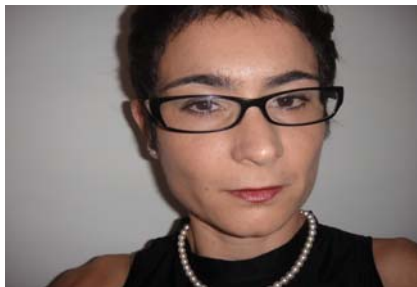
10 Selbstständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Ort und Datum

Vorname Name

11 Über die Autorin



Frau Regula Egli

Studium der Geographie, Ethnologie und Rechtswissenschaft, Universität Basel

Stellvertretende Leiterin Ressort Regional- und Raumordnungspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Wohnadresse

Rabbentalstrasse 51
3013 Bern