



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
**Eidgenössische Finanzverwaltung EFV**  
Finanzpolitik, Finanzausgleich, Finanzstatistik

15. April 2013

---

# **Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen**

**zu Beginn der zweiten Vierjahresperiode**

Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs  
zwischen Bund und Kantonen 2012-2015

---

## Inhalt

<b>Übersicht</b> .....	<b>2</b>
<b>1 Erwartungen an das Instrument „Programmvereinbarungen“</b> .....	<b>3</b>
1.1 Das Instrument „Programmvereinbarung“ im Rahmen des Gesamtpakets NFA .....	3
1.2 Erwartungen an die Umsetzung der Programmvereinbarungen .....	4
<b>2 Bestandesaufnahme: Aufgabengebiete mit Programmvereinbarungen</b> .....	<b>5</b>
2.1 Aufgabengebiete mit Programmvereinbarungen .....	6
2.1.1 Die sogenannten „Verbundaufgaben“ im Projekt NFA.....	6
2.1.2 Eignung von Verbundaufgaben für die Anwendung von Programmvereinbarungen .	7
2.2 Programmvereinbarungen versus Einzelverfügungen .....	9
<b>3 Beurteilung der Programmvereinbarungen nach Partnern und Aufgabengebieten</b> .....	<b>11</b>
3.1 Beurteilung durch Bund und Kantone.....	11
3.2 Beurteilung nach Aufgabengebieten.....	12
3.2.1 Heterogenität der Programmvereinbarungen .....	12
3.2.2 Unterschiedlicher Entwicklungsstand in den betroffenen Aufgabengebieten .....	13
3.2.3 Rollenverteilung Bund/Kantone und Handlungsspielraum der Kantone.....	14
3.2.4 Beitragsformen.....	14
3.2.5 Vorgabe von Wirkungs- oder Leistungszielen? .....	17
3.2.6 Zielerreichung .....	19
<b>4 Beurteilung des Prozessablaufs bei Programmvereinbarungen</b> .....	<b>19</b>
4.1 Allgemeines zum administrativen Vollzug .....	19
4.2 Verhandlungsverlauf .....	22
4.3 Mittelverteilung unter den Kantonen .....	22
4.4 Budgetierungsprozess.....	23
4.5 Vorgehen bei ausgeschöpftem Bundesbeitrag vor Ablauf der Vierjahresperiode....	24
4.6 Controlling, Reporting, Monitoring .....	24
4.7 Vorgehen bei fehlender Zielerreichung.....	25
4.8 Verbesserungen im Vergleich zur ersten Vierjahresperiode .....	25
<b>5 Gesamtbeurteilung und Folgerungen für die Zukunft</b> .....	<b>26</b>
<b>Anhang 1: Mandat 9 zum Wirksamkeitsbericht Finanzausgleich 2012 – 2015</b> .....	<b>29</b>
<b>Anhang 2: Fragebogen an die Bundesämter zu den Programmvereinbarungen</b> .....	<b>30</b>
<b>Anhang 3: Fragebogen an die Kantonsregierungen (nur die ergänzenden Fragen zu den Programmvereinbarungen)</b> .....	<b>36</b>

## Übersicht

Der zweite Bericht des Bundesrates über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen – er betrifft die Periode 2012-2015 – hat auch über den Entwicklungsstand und die noch bestehenden Mängel im Zusammenhang mit den Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen Aufschluss zu geben. Als Grundlage dazu dient der vorliegende Bericht, welcher im Rahmen eines spezifischen Mandates unter Federführung der Eidg. Finanzverwaltung erarbeitet worden ist (vgl. Anhang 1).

Gleichsam im Sinn eines Beurteilungsrasters werden vorerst die seinerzeitigen Erwartungen des Bundesrates und der Projektorganisation „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“ (NFA) an das neue Instrument „Programmvereinbarung“ aufgelistet.

Es folgt eine Bestandesaufnahme, in welchen Aufgabengebieten Programmvereinbarungen zum Einsatz gelangen. Sie setzt sich auch mit der Frage auseinander, für welche Aufgaben das neue Instrument grundsätzlich geeignet ist und für welche nicht. Aufgrund dessen wird die Frage beantwortet, ob auch für weitere Aufgaben Programmvereinbarungen vorgesehen werden sollten.

Beurteilt werden die bestehenden Vereinbarungen in dreierlei Hinsicht: einerseits aus Sicht der involvierten Bundesstellen und der Kantone, dann differenziert nach den einzelnen Aufgabengebieten und schliesslich hinsichtlich verschiedener Aspekte des Prozessablaufs. Dabei berücksichtigt der Bericht namentlich die Ergebnisse zweier eigens dafür durchgeführter Umfragen, einer eher politisch orientierten bei den Kantonsregierungen und einer eher technischen bei den betroffenen Fachstellen des Bundes und der Kantone.

Im Schlusskapitel schliesslich wird eine Gesamtbeurteilung des Instruments „Programmvereinbarung“ vorgenommen. Dabei ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Beurteilung bereits zu Beginn der zweiten Vierjahresperiode vorzunehmen war. Wird berücksichtigt, dass mit der Einführung von Programmvereinbarungen bezüglich der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ein beträchtlicher Paradigmenwechsel verbunden war, konnten zum Zeitpunkt der vorliegenden Beurteilung selbstverständlich noch nicht alle Erwartungen erfüllt sein. Gerade weil sich das neue Instrument noch in der Entwicklungsphase befindet, listet der Bericht abschliessend jene Aspekte auf, bei denen eine Überprüfung durch die involvierten Stellen besonders angezeigt erscheint.

## 1 Erwartungen an das Instrument „Programmvereinbarungen“

### 1.1 Das Instrument „Programmvereinbarung“ im Rahmen des Gesamtpakets NFA

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) beinhaltet zwei Hauptpfeiler: ein Massnahmenbündel, das sich auf die Aufgabenteilung im Bundesstaat bezog, und ein solches, das den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen betraf. Die in diesem Bericht zur Diskussion stehenden Programmvereinbarungen sind Bestandteil des ersten Pfeilers, der Neugestaltung der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung. Ein prioritäres Ziel dieses Reformpfeilers war die Entflechtung des stark ausgeprägten Aufgabenverbundes zwischen Bund und Kantonen. Bei Aufgaben, welche mit der NFA nicht entflochten werden konnten, visierte die NFA neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen<sup>1</sup> an.

Die Projektorganisation NFA prägte für solche Aufgaben den Begriff „Verbundaufgaben“, wenngleich es sich aus staatsrechtlicher Optik in den meisten Fällen<sup>2</sup> um Bundesaufgaben handelt. Im Unterschied zu entflochtenen Bundesaufgaben liegt die Zuständigkeit bei Verbundaufgaben indessen nicht ausschliesslich beim Bund; vielmehr sind hier Bund und Kantone für die Aufgabenerfüllung und -finanzierung gemeinsam verantwortlich. An Neuerungen bei den Verbundaufgaben sah die NFA im Wesentlichen vor:

- Eine Rollenklärung zwischen Bund und Kantonen sollte nicht nur über eine Aufgabenteilung, sondern auch bei den verbliebenen Verbundaufgaben vorgenommen werden.
- Dabei sollte der Bund für die strategische Führung zuständig sein, während den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit in den operativen Belangen, der Art und Weise, wie die vereinbarten Wirkungs- und Leistungsziele zu erreichen sind, eingeräumt werden sollte.
- „Strategische Führung“ impliziert eine vermehrte Gesamtschau und eine landesweite Steuerung der Aufgabe.
- Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sollte in verstärkter Partnerschaft vermehrt ziel- und wirkungsorientiert erfolgen.
- Bisherige Fehlanreize bei der Aufgabenfinanzierung sollten ausgemerzt werden.

---

<sup>1</sup> Vertiefte Ausführungen über die wesentlichen Inhalte der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen finden sich

– in der ersten NFA-Botschaft (BBI 2002 2291), <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/2291.pdf>, insbesondere auf den Seiten 2344 ff.;

– in der zweiten NFA-Botschaft (BBI 2005 6029), <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2005/6029.pdf>, insbesondere auf den Seiten 6297 f.

<sup>2</sup> Die NFA hat insgesamt 9 Verbundaufgaben *primär* der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zugewiesen (vgl. Art. 48a BV). Darunter fallen solche, die vom Bund auch weiterhin entsprechend seinem Interesse mitfinanziert werden. Als Beispiele sind etwa die kantonalen Hochschulen, der Straf- und Massnahmenvollzug oder der Agglomerationsverkehr zu nennen.

- Insgesamt sollten die Regelungsdichte vermindert, administrative Vereinfachungen erzielt und Kosten eingespart werden.

Die Programmvereinbarung ist das zentrale Umsetzungsinstrument der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen. In der Programmvereinbarung konkretisieren sich die entsprechenden Grundsätze namentlich

- in der Rechtsform der von Bund und Kanton gemeinsam unterzeichneten Vereinbarung;
- in den von Bund und Kantonen für den betreffenden Aufgabenbereich gemeinsam vereinbarten und festgelegten Zielen und Programmen;
- im festgelegten Prozedere der Wirkungs- und Leistungsbeurteilung bzw. des Controlling und Reporting;
- in den im Voraus vereinbarten und festgelegten Finanzierungsleistungen. Finanziell unterstützt werden sollten mittelfristig angelegte Programme statt wie früher Einzelobjekte. Dabei sollten Pauschal- oder Globalbeiträge<sup>3</sup> statt prozentuale Kostenbeteiligungen vorgesehen werden;
- in den festgelegten Anpassungsmodalitäten beispielsweise bei Änderungen von Rahmenbedingungen;
- in den festgelegten Folgen bei Nichterfüllung der Vereinbarung.

## **1.2 Erwartungen an die Umsetzung der Programmvereinbarungen**

Die seinerzeitige Projektorganisation NFA wie auch der Bundesrat waren sich bereits vor Inkrafttreten der NFA bewusst, dass mit den neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei den Verbundaufgaben ein tiefgreifender Richtungswechsel verbunden ist. Die Rede war von einer Abkehr von einem „Denken in Objektbeiträgen“ hin zu einem „Denken in Programmen mit Zielen und Indikatoren“. Die Umsetzung eines solchen Paradigmenwechsels braucht Zeit.

Es herrschte auch Klarheit darüber, dass angesichts der Verschiedenartigkeit der Verbundaufgaben nicht alle für die Anwendung von Programmvereinbarungen gleichermaßen geeignet sind; auf diese Thematik wird in den Kapiteln 2.1 und 2.2 näher eingegangen. Dass die Programmvereinbarung nicht auf alle Verbundaufgaben anwendbar ist, soll jedoch nicht davon abhalten, die Liste der aktuellen Aufgabenbereiche mit Programmvereinbarungen zu hinterfragen und nach allfälligen weiteren geeigneten Bereichen Ausschau zu halten. Dies geschieht ebenfalls im Kapitel 2.1.

Man war sich von Beginn weg auch bewusst, dass es angesichts der Heterogenität der für die Anwendung von Programmvereinbarungen geeigneten Aufgaben nicht möglich sein wird,

---

<sup>3</sup> Der Unterschied zwischen Pauschal- und Globalbeiträgen wird im Kapitel 3.2.4 erläutert.

einen für alle Bereiche einheitlichen Raster festzulegen, beispielsweise was den konkreten Einfluss des Bundes betrifft. Nähere Ausführungen hierzu finden sich im Kapitel 3.2.1. Im Weiteren zeigten erste Untersuchungen in der Projektorganisation NFA, dass auch die Beitragsmodalitäten je nach Aufgabenbereich und Programm unterschiedlich auszugestalten sein werden (vgl. Kapitel 3.2.4).

Es war somit klar, dass sowohl die Programmvereinbarungen als auch die Global- und Pauschalbeiträge zwar zentrale Instrumente der neuen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sein sollen, jedoch Vertrautheit in der Anwendung voraussetzen und für eine erfolgreiche Umsetzung somit Zeit benötigen. Auch sind diese Instrumente nicht bei allen Verbundaufgaben und auch nicht nach einem Einheitsmuster anwendbar.

## **2 Bestandesaufnahme: Aufgabengebiete mit Programmvereinbarungen**

Im Sommer 2012 führte die Eidg. Finanzverwaltung bei den Fachämtern des Bundes und der Kantone mittels eines standardisierten Fragebogens mit offenen und geschlossenen Fragen eine breit angelegte Umfrage technischer Natur zum Stand und zu den Inhalten der Programmvereinbarungen durch. Der Fragebogen an die Bundesämter findet sich im Anhang 2; der Fragebogen an die kantonalen Fachstellen war in weiten Teilen identisch. Mit dem Fragebogen wurden jene Bundesämter bedient, bei denen Programmvereinbarungen bereits eingeführt sind.<sup>4</sup> Zudem wurden die entsprechenden, insgesamt 324 kantonalen Fachstellen angeschrieben. Von den Bundes- und Kantonsstellen gingen insgesamt 165 Antwortbögen ein, deren 12 von Bundesstellen und 153<sup>5</sup> von kantonalen Stellen. Die Auswertung dieser Umfrage bildet einen Hauptbestandteil der im vorliegenden Bericht zusammengefassten und diskutierten Erkenntnisse zu den Programmvereinbarungen. Es ist zu berücksichtigen, dass für die Umfrage lediglich die erste Vierjahresperiode 2008 bis 2011 und die Startphase der zweiten Periode 2012 bis 2015 zur Verfügung standen. Letztere erlaubte immerhin, auch die für die zweite Periode vorgenommenen Verbesserungen mit zu berücksichtigen.

Eine weitere Umfrage wurde im Herbst 2012 bei den Kantonsregierungen durchgeführt (s. Anhang 3). Diese bezog sich auf alle Aspekte der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, also auch auf die vorgenommenen Aufgabenentflechtungen und auf verschiedene Aspekte der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Was die Programmvereinbarungen betrifft, wurden die Kantonsregierungen eingeladen, ergänzend zur eher „technischen“ Beurteilung durch die kantonalen Fachstellen eine politische Würdigung

---

<sup>4</sup> swisstopo (Amtliche Vermessung), Bundesamt für Umwelt (Natur- und Landschaftsschutz, Forstbereich [je mit Unterbereichen], Hochwasserschutz, Lärmschutz), Bundesamt für Kultur (Heimatschutz/Denkmalpflege) und Staatssekretariat für Wirtschaft (Entwicklungsprogramme für Berggebiete).

<sup>5</sup> Die kantonalen Fachstellen haben die Fragebogen teilweise für mehrere Aufgabengebiete ausgefüllt.

des Instruments vorzunehmen.

## 2.1 Aufgabengebiete mit Programmvereinbarungen

### 2.1.1 Die sogenannten „Verbundaufgaben“ im Projekt NFA

Beim Start des Projekts NFA im Jahr 1995 umfasste der „Verbundbereich“ 53 durch Bund und Kantone gemeinsam finanzierte Aufgabengebiete. Im Verlauf der Projektarbeit und durch die Entscheide des Parlaments verringerte sich diese anfängliche Grundgesamtheit wie folgt:

- 7 Aufgabengebiete wurden entflochten und in die alleinige Zuständigkeit des Bundes überführt.
- Entflochten wurden weitere 10 Aufgabenbereiche und der alleinigen Zuständigkeit der Kantone zugewiesen.
- 4 Aufgabengebiete wurden neu ohne Bundesunterstützung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zugewiesen.
- 12 Aufgabenbereiche wurden von der NFA ausgeklammert; sei es, dass dort bereits Reformen in NFA-konformer Richtung im Gang waren oder dass die NFA nicht mit umstrittenen und bezüglich des Transfervolumens wenig gewichtigen Reformbereichen belastet werden sollte.

Damit verblieben als Verbundaufgaben schliesslich die folgenden 20 Aufgabengebiete: Amtliche Vermessung, Straf- und Massnahmenvollzug, Hochschul- und Fachhochschulförderung, Ausbildungsbeihilfen im tertiären Bereich, Berufsbildung, Natur- und Landschaftsschutz, landwirtschaftliche Strukturverbesserungen, Forstwesen, Jagd, Fischerei, Heimatschutz/Denkmalpflege (in der Folge mit „Denkmalpflege“ bezeichnet), Hauptstrassen, Hochwasserschutz, Agglomerationsverkehr, öffentlicher Regionalverkehr, Lärmschutzmassnahmen, Ergänzungsleistungen zu AHV und IV sowie Verbilligung von Krankenkassenprämien.

Nach Inkrafttreten der NFA wurden zusätzlich zwei Bereiche, welche ausserhalb der NFA reformiert wurden, als für Programmvereinbarungen geeignete Verbundaufgaben bezeichnet: die Entwicklungsprogramme für Berggebiete, ländliche Gebiete und Grenzregionen (in der Folge mit „Entwicklungsprogramme für Berggebiete“ bezeichnet) und die energetische Sanierung von Gebäuden. Ab dem Jahr 2014 wird auch im Bereich der spezifischen Integrationsförderung die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen geregelt werden.<sup>6</sup>

Rein theoretisch „programmvereinbarungsrelevant“ sind somit insgesamt 22 Aufgabengebiete.

---

<sup>6</sup> Vgl.: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/foerderung2012/grundlagen-kip-d.pdf>.

te im Verbundbereich.

Von diesen 22 Aufgabengebieten wird in deren 10, somit bei rund der Hälfte, mit Programmvereinbarungen gearbeitet. Es sind dies:

- Amtliche Vermessung;
- Natur- und Landschaftsschutz;
- Forstwesen;
- Jagd;
- Fischerei;
- Denkmalpflege;
- Hochwasserschutz;
- Lärmschutzmassnahmen;
- Entwicklungsprogramme für Berggebiete;
- energetische Sanierung von Gebäuden (im Aufbau).

Der Natur- und Landschaftsschutz, der Hochwasserschutz und das Forstwesen weisen zudem diverse Unterbereiche mit Programmvereinbarungen auf, insgesamt ebenfalls deren zehn.

### **2.1.2 Eignung von Verbundaufgaben für die Anwendung von Programmvereinbarungen**

Die erwähnten 10 Aufgabengebiete mit Programmvereinbarungen<sup>7</sup> sind Gegenstand des vorliegenden Berichts. Wird die Frage gestellt, weshalb in den übrigen 12 Aufgabengebieten im Verbundbereich nicht oder noch nicht mit Programmvereinbarungen gearbeitet wird, schälen sich einerseits die Eignungskriterien dieses Instruments heraus, und andererseits gibt die Frage Hinweise auf allfällige weitere geeignete Anwendungsgebiete.

Nicht geeignet sind Programmvereinbarungen einmal bei Aufgaben, die zwar durch den Bund unterstützt, jedoch primär in interkantonaler Zusammenarbeit erfüllt werden. Darunter fallen namentlich der Straf- und Massnahmenvollzug, die Investitionsförderung im Hochschul- und Fachhochschulbereich sowie der Agglomerationsverkehr. Bei solchen Aufgaben nimmt der Bund nicht eine eigentliche strategische Führungsrolle wahr. Hier würde der Einsatz von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen neben den bestehenden interkantonalen Konkordaten oder Vereinbarungen zu einer Überregulierung und administrativen Verkomplizierung führen.

---

<sup>7</sup> Ab dem Jahr 2014 werden es 11 Aufgabengebiete mit Programmvereinbarungen sein (inkl. spezifische Integrationsförderung).

Unter den Aufgabengebieten ohne Programmvereinbarungen ist eine zweite Kategorie von Aufgaben zu erkennen: solche wie die Beiträge an die Kosten der Universitäten, Fachhochschulen und Berufsbildung, die Ausbildungsbeihilfen im tertiären Bereich, die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV sowie die Verbilligung der Krankenkassenprämien. Da handelt es sich nicht um Aufgaben mit einer Leistungserstellung im herkömmlichen Sinn, sondern um Finanzleistungen zu Gunsten von Institutionen (z.B. Universitäten oder Berufsschulen) und Einzelpersonen; Ausschüttungen, die in der Regel bundesgesetzlich abschliessend festgelegt und somit von Bund und Kanton auch nicht aushandelbar sind.

Ebenfalls ungeeignet für einen Einsatz von Programmvereinbarungen sind Aufgaben wie der Hauptstrassenbereich, bei denen sich die Steuerung durch den Bund auf die Festlegung des Netzes und eine Mitfinanzierung der Aufgabe über Globalbeiträge beschränkt; letzteres bei gesetzlich vorgegebenem Verteilschlüssel. Auch hier sind weder die – den Kantonen obliegende – Aufgabenerfüllung noch die finanziellen Beiträge des Bundes an die einzelnen Kantone aushandelbar.

Ohne Programmvereinbarungen wird auch bei den landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen und Meliorationen gearbeitet. Dabei handelt es sich in den meisten Fällen um Projekte privater Eigentümer, die von der öffentlichen Hand in der Regel nicht zu bestimmten Leistungen gezwungen werden können. Somit entfällt auch die Möglichkeit von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen im Sinne der NFA. Bund und Kantone richten unter gewissen Voraussetzungen Beiträge an Strukturverbesserungen aus, wobei die Bundesmittel via Kantone ausbezahlt werden. Die Beiträge werden zum Teil in Form von rückzahlbaren und zinslosen Darlehen, zum Teil in Form von à-fonds-perdu-Investitionsbeiträgen ausgerichtet.

Im Bereich des öffentlichen Regionalverkehrs schliesslich besteht ein den Programmvereinbarungen verwandtes Instrument, die so genannten „Angebotsvereinbarungen“. Das Leistungsangebot und die Finanzierungsbeiträge des Bundes werden mit den Kantonen und den Transportunternehmungen auch hier im Voraus für eine Zweijahresperiode vereinbart. Diese Vereinbarungen wurden im Rahmen des zweiten Schritts der Bahnreform 2 konzipiert und eingeführt.

Aus dem Gesagten geht hervor, dass die Anwendung des Instruments „Programmvereinbarung“ eine konkrete, von Bund und Kanton *plan- und aushandelbare – physische – Leistungserstellung* voraussetzt. Bei der Leistungserstellung muss der Bund eine strategische Führungsrolle im Sinn einer landesweiten Steuerung einnehmen. Weiter muss es sich um Aufgaben handeln, die nicht in erster Linie über interkantonale Vereinbarungen gesteuert werden.

*Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich aus heutiger Sicht eine Ausdehnung des Instruments „Programmvereinbarung“ auf weitere, bereits bestehende Verbundaufgaben nicht aufdrängt; ein Befund, den gemäss dem Umfrageergebnis auch die Kantonsregierungen teilen.*

## 2.2 Programmvereinbarungen versus Einzelverfügungen

Zur Bestandesaufnahme bei den Programmvereinbarungen gehört auch die Frage, was und wie viel nach wie vor als Einzelverfügung abgewickelt wird bzw. unter welchen Voraussetzungen eine Einzelverfügung – als Ausnahme – auch bei Aufgabengebieten mit Programmvereinbarungen nach wie vor das adäquate Steuerungsinstrument darstellt.

Mit dem Verhältnis zwischen Programmvereinbarung und Einzelverfügung hat sich bei der Erarbeitung der Ausführungsgesetzgebung NFA namentlich die Projektgruppe „Umwelt, Wald und Landschaft“ auseinandergesetzt.<sup>8</sup> Sie kam zum Schluss, dass die Einzelverfügung unter bestimmten Voraussetzungen auch in Aufgabengebieten mit Programmvereinbarungen ihre Berechtigung hat. Als Voraussetzungen nannte die Projektgruppe

- einen besonders hohen Projektaufwand...
- ...aufgrund der Komplexität des Projekts;
- die Unmöglichkeit, das Vorhaben lediglich über wenige Indikatoren und Pauschalen zu steuern;
- die Unmöglichkeit, ein Projekt in eine verlässliche Vierjahresplanung zu integrieren, etwa infolge Unsicherheiten im Baubewilligungsverfahren oder Unvorhersehbarkeit von Ereignissen.

Solche Projekte existieren beispielsweise beim Hochwasserschutz; sie erfordern auch weiterhin eine projektspezifische Bewilligung des Bundes. Bei Aufgabengebieten mit Programmvereinbarungen muss die Möglichkeit von Einzelverfügungen jedoch im jeweiligen Spezialgesetz ausdrücklich vorgesehen sein.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Vgl. bereinigter Schlussbericht der Projektgruppe „Umwelt, Wald und Landschaft“ zuhanden des Leitorgans NFA, Bern, 9. März 2004.

<sup>9</sup> Beispiele:

- Bundesgesetz über den Wasserbau (SR 721.100), Art. 8, Abs. 2: „Für besonders aufwendige Projekte können den Kantonen die Abgeltungen einzeln gewährt werden.“
- Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451), Art. 13, Abs. 2: „Ausnahmsweise kann er für Projekte, die eine Beurteilung durch den Bund im Einzelfall erfordern, Finanzhilfen durch Verfügung gewähren.“
- Bundesgesetz über die Fischerei (SR 923.0), Art. 12 Abs. 2: „...; sie (die Finanzhilfen des Bundes) betragen höchstens 40 Prozent der Kosten.“

Die Umfrage der Eidg. Finanzverwaltung bei den Fachstellen des Bundes und der Kantone ergab zum Verhältnis zwischen Programmvereinbarungen und Einzelverfügungen folgendes Bild:

Tabelle 1: Verhältnis zwischen Programmvereinbarungen und Einzelverfügungen in den einzelnen Aufgabengebieten (Stand: zweite Vierjahresperiode, Frühsommer 2012)

Aufgabengebiet	Programmvereinbarungen		Einzelverfügungen	
	Anzahl	Betrag (Mio. Fr.) *	Anzahl	Betrag (Mio. Fr.) *
<b>Natur- + Landschaftsschutz</b>	<b>65</b>	<b>29</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Arten, Biotope, Moorlandschaften	26	0		
Natur- + Landschaftsschutz	22	5	1	1
Pärke von nat. Bedeutung und UNESCO	17	24		
<b>Hochwasserschutz</b>	<b>26</b>	<b>200</b>	<b>im Einzelnen im Voraus nicht bekannt</b>	<b>320</b>
<b>Lärmschutz</b>	<b>25</b>	<b>500</b>		
<b>Forstbereich</b>	<b>121</b>	<b>419</b>	<b>im Einzelnen im Voraus nicht bekannt</b>	
Schutzbauten Wald	22	78	im Einzelnen im Voraus nicht bekannt	
Schutzwald	25	237		
Biodiversität	26	38		
Waldwirtschaft	26	56		
Wild- + Wasservogel-Schutzgebiete	22	10		
<b>Entwicklungsprogramme für Berggebiete</b>	<b>24</b>	<b>363</b>		
<b>Amtliche Vermessung</b>	<b>26</b>	<b>76</b>		
<b>Heimatschutz/Denkmalpflege</b>	<b>26</b>	<b>60</b>	<b>2</b>	<b>26</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>313</b>	<b>1'647</b>	<b>bereits bekannt: 4</b>	<b>bereits bekannt: 347</b>
* Grössenordnungen				

Tabelle 1 zeigt, dass in den relevanten Aufgabengebieten die realisierten Programmvereinbarungen – total deren 313 – gegenüber den Einzelverfügungen anzahlmässig deutlich dominieren. Meist sind mit allen 26 Kantonen Programmvereinbarungen abgeschlossen worden. Über Programmvereinbarungen wird ein Beitragsvolumen in einer Grössenordnung von 1.6 Milliarden Franken gesteuert. Einzelverfügungen existieren in den Aufgabengebieten mit grossen Einzelprojekten (namentlich beim Hochwasserschutz und bei den Schutzbauten Wald, vereinzelt beim Natur- und Landschaftsschutz und bei der Denkmalpflege), wo sie entsprechend der Komplexität der Projekte betragsmässig relativ stark ins Gewicht fallen.

*Im Lichte der vorstehenden Ausführungen dürfte die Ablösung weiterer Einzelverfügungen durch Programmvereinbarungen nicht im Vordergrund stehen; die noch bestehenden Einzelverfügungen lassen sich durch die spezifischen Projektverhältnisse rechtfertigen.*

### 3 Beurteilung der Programmvereinbarungen nach Partnern und Aufgabengebieten

#### 3.1 Beurteilung durch Bund und Kantone

Aus der Umfrage bei den involvierten Bundes- und Kantonsstellen ging gesamthaft gesehen Folgendes hervor:

- Das Instrument „Programmvereinbarung“ wird von Bund und Kantonen seriös, vielerorts gar mit Enthusiasmus umgesetzt.
- Die Bundes- und Kantonsstellen beurteilen das Instrument insgesamt positiv. Die Bundesämter geben noch etwas zustimmendere Rückmeldungen. Auch die Kantonsregierungen äussern sich gemäss dem Ergebnis der bei ihnen durchgeführten Umfrage insgesamt positiv: Für eine Mehrheit von 21 Kantonen hat sich das Instrument „Programmvereinbarung“ insgesamt bewährt oder eher bewährt.
- Die institutionalisierte Zusammenarbeit der beiden Partner mit ihren unterschiedlichen Optiken wird übereinstimmend als effektives und effizientes Mittel zur Aufgabenerfüllung eingestuft.
- Unterschiedliche Beurteilungen werden namentlich beim administrativen Vollzug allgemein, bei den personellen Mitteln für den administrativen Vollzug, beim Budgetierungsprozesses, beim Handlungsspielraum der Kantone, beim Verhandlungsspielraum, bei den Prozessverbesserungen gegenüber der ersten Vierjahresperiode, beim Controlling und bei der Zielerreichung vorgenommen. Dabei werden das Controlling und die Zielerreichung von den Kantonen positiver beurteilt; die übrigen erwähnten Bereiche fallen im Urteil der Bundesstellen positiver aus. Eine Übersicht vermittelt die nachfolgende Tabelle 2.

Tabelle 2: Unterschiedliche Beurteilung verschiedener Aspekte von Programmvereinbarungen durch Bundes- und kantonale Stellen

Aspekt	Anteil der positiven Antworten *		Ausmass der unterschiedlichen Beurteilung durch Bundes- und kantonale Stellen **
	Bundesstellen	kantonale Stellen	
1. Administrativer Vollzug allgemein	84%	37%	2.27
2. Personelle Mittel für administrativen Vollzug	74%	42%	1.76
Einfacherer Budgetierungsprozess mit Programmvereinbarungen	88%	50%	1.76
4. Grösserer Handlungsspielraum der Kantone mit Programmvereinbarungen	100%	59%	1.69
5. Grösserer Verhandlungsspielraum mit Programmvereinbarungen	76%	59%	1.29
6. Prozessverbesserungen gegenüber erster Vierjahresperiode	95%	76%	1.25
7. Zielerreichung	75%	83%	0.90
8. Controlling	70%	86%	0.81
Durchschnitt aller Aspekte von Programmvereinbarungen	80%	70%	1.14

\* Je höher der Prozentsatz, desto positiver wird der betreffende Aspekt über alle Aufgabengebiete mit Programmvereinbarungen beurteilt.

\*\* Ausmass der unterschiedlichen Beurteilung = Verhältnis zwischen den Anteilen der positiven Antworten bei den Bundes- und den kantonalen Stellen.

*Die unterschiedlichen Beurteilungen durch Bund und Kantone in den erwähnten acht Bereichen liefern erste Hinweise auf Verbesserungsbedarf. Darauf wird in den entsprechenden Unterkapiteln von Kapitel 3.2 und von Kapitel 4 eingegangen.*

## **3.2 Beurteilung nach Aufgabengebieten**

### **3.2.1 Heterogenität der Programmvereinbarungen**

Im Kapitel 1.2 wurde festgehalten, dass nie die Absicht bestand, die Programmvereinbarungen in sämtlichen Aufgabenbereichen inhaltlich völlig einheitlich auszugestalten.<sup>10</sup> Das Instrument sollte vielmehr auf die Bedürfnisse der einzelnen Aufgaben massgeschneidert zur Anwendung gelangen; dies vor allem in der Anfangsphase, wo es galt, Erfahrungen zu sammeln. Die Projektorganisation NFA erachtete es als entscheidend, den Schritt zu einem Regime mit Programmvereinbarungen überhaupt zu vollziehen. Es bestand die Absicht, das Instrument gleichsam labormässig heranwachsen zu lassen. In einer späteren Phase würde mehr Klarheit bestehen, welche Vereinheitlichungen allenfalls vorgenommen werden können.

Immerhin wurde – unter Federführung des Bundesamts für Umwelt (BAFU) – eine Mustervereinbarung ausgearbeitet, wovon in der Folge auch von weiteren Bundesämtern Gebrauch gemacht wurde. Diese Vereinbarung listete die in der Programmvereinbarung zwingend zu regelnden Gegenstände auf.

Bereits im Lauf der ersten Vierjahresperiode wurden von der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) zu den Programmvereinbarungen verschiedentlich Seminare durchgeführt. Diese dienten dem Erfahrungsaustausch sowohl zwischen den diversen Aufgabengebieten als auch zwischen den Bundes- und Kantonsstellen.

*Dieser Erfahrungsaustausch ist denn auch zwingend beizubehalten. Nur mit einem andauernden Erfahrungsaustausch aller involvierten Stellen wird es mittel- bis längerfristig möglich sein, gewisse bereichsübergreifende Harmonisierungen vorzunehmen.*

<sup>10</sup> Auch in einem Gutachten von Prof. Dr. G. Biaggini vom August 2000 („Expertise zu diversen Rechtsfragen betreffend Verbundaufgaben und Programmvereinbarungen“) zuhanden der Projektorganisation NFA ist auf Seite 32 festgehalten: „Denn bei den Verbundaufgaben handelt es sich um eine heterogene Aufgabenkategorie. Die Arbeitsteilung nach dem Muster „strategisch / operationell“ eignet sich nicht in allen Bereichen gleichermaßen. Dasselbe gilt auch für das neue Instrument der Programmvereinbarung. Hier kommt hinzu, dass man – anders als bei der Maxime „strategisch / operationell“ – noch nicht über verallgemeinerungsfähige Erfahrungen verfügt.“

### 3.2.2 Unterschiedlicher Entwicklungsstand in den betroffenen Aufgabengebieten

Die ersten Aufgabengebiete, in denen Programmvereinbarungen zum Einsatz gelangten, waren die Amtliche Vermessung und das Forstwesen. Man kann die entsprechenden Bundes- und Kantonsstellen mit Fug und Recht als Pioniere bei der Implementierung dieses Instruments bezeichnen; diese beiden Bereiche haben dafür wesentliche Inputs geliefert. Weitere Aufgabengebiete sind in der Folge dazugekommen; aktuell sind Programmvereinbarungen, wie erwähnt, in 10 Aufgabenbereichen eingeführt. Das Bundesamt für Energie ist daran, das Instrument „Programmvereinbarung“ auch bei der energetischen Sanierung von Gebäuden einzuführen.

Interessant in diesem Zusammenhang ist die Umfrageauswertung, wie die betroffenen Stellen von Bund und Kantonen den Entwicklungsstand des Instruments in ihrem Bereich beurteilen. Darüber gibt die nachfolgende Tabelle 3 Aufschluss.

Tabelle 3: Beurteilung des Entwicklungsstands der Programmvereinbarungen in den einzelnen Aufgabengebieten, nach Bundes- und Kantonsstellen

Bundesstellen			Kantonsstellen	Mittelwert Bundes- und Kantonsstellen
Aufgabengebiet	Anteil der positiven Antworten *	Aufgabengebiet	Anteil der positiven Antworten *	
1. Amtliche Vermessung	93%	1. Amtliche Vermessung	77%	85%
2. Hochwasserschutz	90%	2. Forstwesen	76%	78%
3. Lärmschutz	84%	3. Hochwasserschutz	71%	81%
4. Forstwesen	79%	Lärmschutz	71%	78%
5. Entwicklungsprogramme für Berggebiete	76%	5. Heimatschutz/Denkmalpflege	65%	66%
6. Natur- u. Landschaftsschutz	73%	6. Entwicklungsprogramme für Berggebiete	64%	70%
7. Heimatschutz/Denkmalpflege	67%	7. Natur- u. Landschaftsschutz	62%	68%
Durchschnitt alle Aufgabengebiete	80%	Durchschnitt alle Aufgabengebiete	70%	75%

\* Je höher der Prozentsatz, desto positiver wird im betreffenden Aufgabengebiet der Entwicklungsstand der Programmvereinbarungen insgesamt beurteilt.

Es erstaunt nicht, dass jene Ämter von Bund und Kantonen, in denen bereits seit längerer Zeit mit Programmvereinbarungen gearbeitet wird (namentlich Amtliche Vermessung, Forstbereich und Hochwasserschutz), das Instrument insgesamt als stärker entwickelt beurteilen als jene, die mit Programmvereinbarungen noch verhältnismässig wenig Erfahrung besitzen (Entwicklungsprogramme für Berggebiete, Natur- und Landschaftsschutz [mit den Naturpärken], Denkmalpflege).

*Es darf somit angenommen werden, dass die Akzeptanz wie auch die Qualität des Instruments „Programmvereinbarung“ mit wachsender Vertrautheit zunehmen werden. Bei aller Vorsicht der obenstehenden Auswertung gegenüber darf zudem die Gesamtzufriedenheit der betroffenen Stellen über den Entwicklungsstand der Programmvereinbarungen nach der ersten Vierjahresperiode 2008 – 2011 mit durchschnittlich 75 Prozent als befriedigend bezeichnet werden.*

### 3.2.3 Rollenverteilung Bund/Kantone und Handlungsspielraum der Kantone

Namentlich bezüglich der Frage, ob der *Handlungsspielraum der Kantone* im operativen Bereich mit den Programmvereinbarungen vergrössert werden konnte, ergab die Umfrage bei den Bundes- und den Kantonsstellen ein recht uneinheitliches Bild. Die Bundesstellen sind durchwegs der Meinung, der Handlungsspielraum der Kantone hätte sich mit den Programmvereinbarungen vergrössert. Auch bei den Kantonsregierungen fällt die Beurteilung insgesamt eher positiv aus: Ihrer Meinung nach sind die angestrebte Trennung zwischen strategischer Führung durch den Bund und operativer Umsetzung durch die Kantone sowie die dadurch erhofften Effizienzsteigerungen weitgehend erreicht worden. Bezüglich der Frage der Handlungsspielräume sind die kantonalen Fachstellen bei *allen* Aufgabengebieten klar zurückhaltender als der Bund. Verschiedentlich wird angeführt, der Bund nehme auf die operativen Belange noch zu stark Einfluss. Dies gilt aus Sicht der kantonalen Fachstellen insbesondere für den Natur- und Landschaftsschutz.

Die *Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen* wird von beiden Partnern in den meisten Fällen als klar beurteilt; eine Ausnahme bilden auch hier der Natur- und Landschaftsschutz und die Naturpärke, bei denen die Rollenteilung sowohl aus Sicht der kantonalen Fachstellen als auch aus Sicht des Bundesamts noch nicht genügend geklärt ist.

*Mit Blick auf die nächsten Vierjahresperioden dürfte es sich für alle Aufgabengebiete empfehlen, der Frage des Handlungsspielraums der Kantone in den operativen Belangen ein besonderes Augenmerk zu schenken, das heisst kreativ nach weiteren Massnahmen zu suchen, welche eine grössere Entscheidungsfreiheit der Kantone bewirken.*

### 3.2.4 Beitragsformen

Ein wesentliches Anliegen der NFA in Bezug auf die Verbundaufgaben war nicht nur eine effektivere und effizientere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, sondern waren auch neue Finanzierungsformen, welche die richtigen Finanzierungsanreize setzen und einen effizienten Mitteleinsatz von Bund und Kantonen begünstigen sollten. Wie in Kapitel 1.1 kurz erwähnt, sollten die Beitragsleistungen neu nach Möglichkeit im Voraus vereinbart und festgelegt werden. Es sollten nicht mehr nur Einzelprojekte, sondern mittelfristig angelegte Programme unterstützt werden. Zudem sollten statt prozentuale Kostenbeteiligungen nach Möglichkeit Pauschal- oder Globalbeiträge vorgesehen werden; dies deshalb, weil aus Sicht der NFA Pauschal- und Globalbeiträge administrativ einfacher erscheinen und vor allem den haushälterischen Mitteleinsatz der Kantone begünstigen<sup>11</sup>, somit tendenziell zu geringeren

<sup>11</sup> – Das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1) verlangt in Artikel 7 Buchstabe e (Finanzhilfen) bzw. 10 Absatz 1 Buchstabe c (Abgeltungen), dass Beiträge *pauschal* festgesetzt werden, wenn auf diese Weise ihr Zweck und eine kostengünstige Aufgaben-

Gesamtkosten führen, was wiederum auch dem Bund Vorteile bringt.

Ein Pauschalbeitrag ist ein im Voraus festgelegter Beitrag pro *Leistungseinheit*. Er wird vorzugsweise aufgrund von Standardausgaben bestimmt. Diese setzen Klarheit über die Erstellungskosten, die Voraussehbarkeit des Leistungsumfangs und eine genügende Homogenität der Erstellungskosten in den verschiedenen Kantonen voraus.

Mit einem Globalbeitrag wird zwecks grösstmöglicher Flexibilität der Kantone für ein *gesamtes Mehrjahresprogramm* im Voraus ein Gesamtbeitrag festgelegt und in einzelne Jahrestanchen aufgeteilt. Der Gesamtbeitrag kann vom Kanton im Rahmen der Leistungserstellung des gesamten Programms frei verwendet werden. Im Idealfall setzt sich der Globalbeitrag aus der Summe der jeweiligen Produkte aus Mengen (Anzahl Leistungseinheiten) und Preis (Pauschale pro Leistungseinheit) zusammen.

Im Kapitel 2.2 wurde auf das Verhältnis zwischen Programmvereinbarungen und Einzelverfügungen eingegangen und festgestellt, dass Einzelverfügungen die Ausnahme darstellen sollen. Einzelverfügungen sind dann adäquat, wenn es sich um ein besonders komplexes und somit besonders aufwändiges Projekt handelt, das sich als Folge seiner Komplexität nicht über wenige Indikatoren und Pauschalen steuern lässt. Es liegt auf der Hand, dass bei Projekten, die mit Einzelverfügungen abgewickelt werden, nach wie vor eine von den tatsächlichen Kosten abhängige Beitragsleistung vorgesehen werden muss. Alle übrigen Aufgaben müssten bundesseitig jedoch über Pauschal- oder Globalbeiträge mitfinanziert werden. Tabelle 4 gibt Auskunft über die in den einzelnen Aufgabengebieten aktuell bestehenden Beitragsformen.

- 
- erfüllung erreicht werden können. Für Abgeltungen an Kantone oder ihre öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaften gilt gemäss Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b überdies, dass die Abgeltung in der Regel im Rahmen einer Programmvereinbarung zu gewähren und *global oder pauschal* festzusetzen ist.
- In dem 1994 von vier Wirtschaftsprofessoren verfassten Gutachten zum bundesstaatlichen Finanzausgleich („Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen; Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone“, Kurzfassung) hielt C. Jeanrenaud auf Seite 38 fest:  
„1. *Priorität den Pauschalsubventionen*: Die Subventionen sollten als Pauschale und nicht mehr aufgrund der effektiven Kosten entrichtet werden. Die Pauschale kann einer standardisierten Ausgabe ... für eine bestimmte Leistung entsprechen. Erstes Ziel ist, das Verfahren zu vereinfachen und die Verwaltungskosten zu verringern. Das zweite Ziel ist, die kostengünstigsten Leistungen zu fördern. Bei einem Pauschalssystem kann der Empfänger nämlich alle Produktivitätsgewinne, die er erwirtschaftet, für sich beanspruchen.“
  - Zu einer skeptischen Einschätzung gelangt demgegenüber Bussmann aufgrund einer Fallstudie zur Ausbildung des Opferhilfepersonals (vgl. *LeGes 2006/2, 109*). Auf Grund der Erfahrungen in diesem Bereich und bei den Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs für Erwachsene enthält der Beitrag von Bussmann unter anderem auch Empfehlungen für die Ausgestaltung von Pauschalbeiträgen.

Tabelle 4: Beitragsformen nach Aufgabengebieten (Stand: zweite Vierjahresperiode, Frühsommer 2012)

Aufgabengebiet	Globalbeiträge	Pauschalbeiträge	weiterhin auch direkt kostenabhängige Beiträge ausserhalb der Programmvereinbarung
Entwicklungsprogramme für Berggebiete	ja	nein	nein
Lärmschutz entlang der Strassen (ohne Nationalstrassen)	ja	nein	nein
Wild- und Wasservogel-Schutzgebiete	ja	ja	nein
Naturpärke	nein	ja	nein
Hochwasserschutz	ja	nein	ja
Heimatschutz/Denkmalpflege	ja	nein	ja
Biodiversität Wald	ja	ja	ja
Amtliche Vermessung	ja	ja	ja
Schutzwald	nein	ja	ja
Natur- und Landschaftsschutz	nein	ja	ja

Mit der Beitragsform naturgemäss eng verbunden ist die Frage der Beitragsbemessung (Indikatoren) und damit letztlich auch die Frage, ob in der Programmvereinbarung Wirkungs- oder Leistungsziele vereinbart sind und wie sich diese messen lassen. Auf diese Kernfragen wird im Kapitel 3.2.5 näher eingegangen.

Bei Wirkungszielen wären Globalbeiträge das adäquate Finanzierungsinstrument, wobei die Bemessung der Beiträge im Falle von Wirkungszielen eine besondere Schwierigkeit darstellt. Bei Leistungszielen stehen Pauschalbeiträge im Vordergrund. Es ist indessen auch möglich, innerhalb eines Mehrjahresprogramms einzelne, über Pauschalbeiträge finanzierte Leistungsziele zusammenzufassen und so einen Globalbeitrag festzulegen. Über diesen können die Kantone dann innerhalb des Gesamtprogramms frei verfügen, womit ihre finanzielle Flexibilität erhöht werden kann.

*Mit Blick auf die nächsten Vierjahresperioden empfiehlt es sich zu prüfen, ob über ein ganzes Mehrjahresprogramm Pauschalbeiträge allenfalls noch vermehrt zu Globalbeiträgen zusammengefasst werden könnten, um so die finanzielle Flexibilität der Kantone weiter zu erhöhen.*

### 3.2.5 Vorgabe von Wirkungs- oder Leistungszielen?

Die Qualität des Instruments „Programmvereinbarung“ hängt sehr wesentlich von den darin vereinbarten Zielen ab. Im Interesse einer möglichst effektiven Leistungserbringung standen für die Projektorganisation NFA Wirkungsziele gegenüber Leistungszielen im Vordergrund. Allerdings existierten damals noch keine Erfahrungen, wie sich bei Wirkungszielen die Zielerreichung konkret messen lässt.

Die Umsetzung des Vorhabens hat nun die Schwierigkeiten aufgezeigt. Eigentliche Wirkungsziele existieren kaum. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass

- konkrete Wirkungsziele schwieriger zu definieren und zu messen sind als Leistungsziele;
- Wirkungsziele – im Unterschied zu Leistungszielen – meist nur mit einer zeitlichen Verzögerung gemessen werden können bzw. sich Leistungen erst mit einer zeitlichen Verzögerung auf der Wirkungsebene niederschlagen;
- Faktoren ausserhalb der Programmvereinbarung einen grösseren Einfluss auf Wirkungszielgrössen haben als auf Leistungszielgrössen, die Zielerreichung mit Wirkungszielen somit weniger eindeutig bestimmbar ist.

Nach Möglichkeit wurden deshalb Leistungsziele festgelegt. Allerdings bereitet auch die Festlegung geeigneter Leistungsindikatoren bzw. deren Messbarkeit vielerorts Probleme. Diese Feststellung machte auch die Eidg. Finanzkontrolle (EFK).<sup>12</sup> Die Schwierigkeiten bei Leistungszielen und -indikatoren liegen hauptsächlich im Folgenden:

- Häufig sind aufgrund der individuellen Natur der Aufgaben eine Standardisierung im Sinne von wiederkehrenden Leistungskategorien und die Verwendung standardisierter Indikatoren nur sehr bedingt möglich. Da bleibt als Möglichkeit – ausserhalb der Programmvereinbarung – oft nur die kostenabhängige Beitragsleistung, wobei für die Leistungserstellung natürlich trotzdem gewisse Qualitätsstandards vorgegeben werden können.
- Bei gewissen Aufgaben – so zum Beispiel bei den Naturparks – ist der Leistungskatalog sehr verschieden, die Festlegung generell gültiger Leistungsziele damit wesentlich erschwert.
- Leistungsziele sind Bestandteil der Programmvereinbarung und setzen damit an sich voraus, dass die in einer Vierjahresperiode zu erbringenden Leistungen bekannt sind. Die Kantone sind jedoch nicht in allen Fällen die tatsächlichen Leistungserbringer. Oft sind es Dritte; Eigentümer, die zumindest teilweise selbst über Art und Zeitpunkt der vorzunehmenden Arbeiten entscheiden (Beispiele liefern etwa der Forstbereich oder die

---

<sup>12</sup> „Audit des conventions programmes – Etat des lieux concentré sur les risques et les problèmes.“ Présentation par M. Michel Huissoud, vice-directeur CDF, 2 mai 2012 (page 13)

Denkmalpflege). Da in solchen Fällen die konkreten Projekte zum Zeitpunkt der Vertragsverhandlungen zwischen Bund und Kantonen oft noch nicht bekannt sind, ist eine Festlegung der Indikatoren schwierig. In diesem Fall können Zielgrößen nur sehr allgemein formuliert werden.

- Die Zielerreichung eines Leistungsziels ist aber umso besser messbar, je präziser dieses festgelegt wird. Je präziser jedoch die zu erfüllenden Leistungen (im Voraus) festgelegt werden, desto geringer wird der Handlungsspielraum der Kantone. Ein grösserer Handlungsspielraum bezüglich der zu erbringenden Leistungen könnte von Nutzen sein, wenn es gälte, insgesamt die grösste Wirkung zu erzielen. Diese Feststellung untermauert, dass die Festlegung von Wirkungszielen einer Festlegung von Leistungszielen theoretisch vorzuziehen wäre.

Grössere Schwierigkeiten bietet die Festlegung von Leistungszielen in einer Programmvereinbarung namentlich

- bei den Schutzbauten gegen Hochwasser und im Forstbereich;
- beim Natur- und Landschaftsschutz;
- beim Lärmschutz;
- bei den Entwicklungsprogramme für Berggebiete;
- bei der Denkmalpflege.

*Gerade für den zentralen Bereich der Wirkungs- und Leistungsziele fällt es schwer, konkrete Empfehlungen zu formulieren. Weil aber mit Blick auf eine effektive und effiziente Leistungserbringung bzw. das Erreichen der Programmziele die Zielvorgaben und die Messung der Zielerreichung von entscheidender Bedeutung sind, muss es in den einzelnen Aufgabengebieten Sache der Bundes- und Kantonsstellen bleiben, auch künftig aktiv und kreativ nach weiteren praxistauglichen Möglichkeiten zu suchen. Dabei ist zwingend darauf zu achten, dass einerseits im Sinne des Instruments „Programmvereinbarung“ die operative Flexibilität nicht durch zu enge Leistungsziele eingeschränkt wird. Andererseits ist zu vermeiden, dass sich eine saubere Messung der Zielerreichung als praktisch unmöglich erweist. In dieser Hinsicht sind klare Leistungsziele sehr weit gefasst oder mehrheitlich exogen bestimmten Wirkungszielen vorzuziehen.*

*Die von der Eidg. Finanzverwaltung organisierten Seminare zum Erfahrungsaustausch mit und zwischen den involvierten Fachstellen des Bundes und der Kantone wären ein geeignetes Gefäss zur vertieften, aufgabenübergreifenden Auseinandersetzung mit der Thematik der Festsetzung und Messung von Wirkungs- und Leistungszielen. Dabei müsste auch auf verwaltungsexternes Expertenknowhow zurückgegriffen werden.*

### 3.2.6 Zielerreichung

Insgesamt wurden in der ersten Vierjahresperiode gemäss den Angaben der Bundes- und Kantonsstellen 86 Prozent der Programmziele erreicht. Dieses Ergebnis ist zu relativieren; es lässt höchstens die Aussage zu, dass über alle Aufgaben gesehen die Ziele für die erste Vierjahresperiode bereits verhältnismässig gut auf die realen Möglichkeiten abgestimmt waren. Verfehlt wurden Ziele namentlich beim Lärmschutz, beim Forstwesen, bei den Renaturierungen, bei den Entwicklungsprogrammen für Berggebiete und beim Natur- und Landschaftsschutz. Dies muss selbstverständlich nicht zwingend bedeuten, dass in diesen Bereichen weniger effizient gearbeitet wurde.

*Vielmehr geht es hier in erster Linie darum, die Wirkungs- bzw. Leistungsziele im Verhandlungsprozess künftig noch besser auf die realen Möglichkeiten der Zielerreichung durch die Kantone abzustimmen, mithin realistischer festzulegen.*

## 4 Beurteilung des Prozessablaufs bei Programmvereinbarungen

### 4.1 Allgemeines zum administrativen Vollzug

Vorwegzunehmen ist, dass sich die mit dem Einsatz von Programmvereinbarungen erwünschten administrativen Vereinfachungen und Verbesserungen beim Preis-/Leistungsverhältnis für öffentliche Leistungen bisher nicht oder in nur geringem Ausmass realisieren liessen. Gewisse kantonale Stellen sind gar der Meinung, die Programmvereinbarungen hätten eine Verkomplizierung gegenüber dem früheren Regime mit sich gebracht. Auch die Kantonsregierungen vertreten die Meinung, beim administrativen Aufwand und beim Preis-/Leistungsverhältnis für öffentliche Leistungen hätten sich die erhofften Einsparungen und Verbesserungen bisher nicht eingestellt.

Es muss allerdings mitberücksichtigt werden, dass die – durchaus gewollte – strategische Steuerung des Aufgabengebiets auch ihren (administrativen) Preis hat und dass die Wesensmerkmale einer Vereinbarung zwangsläufig gewisse administrative Zusatzaufwände mit sich bringen.

Damit soll indessen nicht einem ineffizienten Regime das Wort geredet werden – im Gegenteil: Gerade weil die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen zwingend gewisse administrative Zusatzleistungen abverlangen, müssen die einzelnen Elemente dieser Zusammenarbeit so effizient wie möglich ausgestaltet werden. Vor allem aber muss dies auch einschliessen, dass sich der Bund, wie mit den Programmvereinbarungen beabsichtigt, strikte auf eine Einwirkung auf der Zielebene (Wirkungs- oder Leistungsziele) be-

schränkt und die Einzelprojektebene vollständig den Kantonen überlässt.

Wie sowohl die Umfrage bei den Kantonsregierungen als auch jene bei den involvierten Bundes- und Kantonsstellen zeigen, konnte gerade das letztgenannte Ziel bisher noch nicht vollumfänglich erreicht werden. Dies konnte bereits nach fünf Jahren seit Inkrafttreten der NFA auch nicht wirklich erwartet werden. Das frühere Regime hat sich über Jahrzehnte eingebürgert und das Denken und Handeln der Beteiligten geprägt. Die grössten noch vorhandenen „Defizite“ werden bei folgenden Aspekten geortet:

- Die Einsparungen beim administrativen Aufwand werden von den meisten betroffenen Bundesämtern auf lediglich 0 bis 5 Prozent geschätzt. Noch keine Entlastung sieht das Bundesamt für Umwelt beim Natur- und Landschaftsschutz sowie bei der Biodiversität im Wald. Aufgrund der Antworten der Kantonsstellen erzielen bezüglich der administrativen Vereinfachungen die Amtliche Vermessung und der Forstbereich die besten Werte, jene Bereiche mit der längsten Erfahrung mit Programmvereinbarungen. Nicht wenige Kantone vermelden im Vergleich zum früheren Regime jedoch insgesamt einen administrativen Mehraufwand. Auf eine Senkung des administrativen Aufwandes im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen ist somit generell ein dauerndes Augenmerk zu richten.
- Bezüglich des Verhandlungsverlaufs im Allgemeinen wurden in der Umfrage bei der Denkmalpflege Verbesserungsmöglichkeiten geortet; dies nicht nur seitens der kantonalen Fachstellen, sondern auch seitens des Bundesamts.
- Die personellen Ressourcen werden von Bund *und* Kantonen namentlich in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz sowie Denkmalpflege als nicht genügend bezeichnet, beim Bund zusätzlich jene in den Bereichen Lärmschutz und Forstwesen. Darüber hinaus hebt der Bund manchenorts die Notwendigkeit veränderter Qualifikationen hervor.
- Teilweise sollten verschiedene kleinere Programme in einem grösseren zusammengefasst werden (Beispiele: Forstbereich, Natur- und Landschaftsschutz), was eine verbesserte Koordination verschiedener artverwandter Aufgabengebiete und eine grössere Handlungsfreiheit der Kantone ermöglichen würde.
- Eine Reduktion der Anzahl Programmziele kann Alternativprojekte und damit ebenfalls eine grössere Handlungsfreiheit der Kantone ermöglichen. Letztere ist auch deshalb ein Erfordernis, weil für die Kantone zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung noch nicht alle realisierbaren Projekte bekannt sein können. Ein entsprechendes Beispiel liefert der Forstbereich: der Wald gehört zum grössten Teil nicht den Kantonen, sondern unzähligen Eigentümern, von deren Einverständnis die Umsetzung der Programmvereinbarung abhängt.
- Generell ist aus Sicht der Kantone ein geringerer Detaillierungsgrad der Programmver-

einbarungen und der ergänzenden Weisungen anzustreben.

- Zu hinterfragen sind sowohl nach Meinung von Kantonsregierungen als auch verschiedener kantonaler Fachstellen da und dort auch die Jahre der aktuellen Vierjahresperioden von Programmvereinbarungen; dies in zwei Richtungen: Erstens decken sich gewisse Programmperioden nicht mit den Finanzplanperioden, und zweitens weichen die Programmperioden teilweise von den Projektlaufzeiten ab. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Bemerkung im ersten Bullet von Kapitel 4.4 verwiesen, indem von verschiedenen Kantonen auf die fehlende zeitliche Abstimmung der Programmverhandlungen mit dem Budgetierungsprozess hingewiesen wird.

*Beim administrativen Vollzug der neuen Zusammenarbeitsform zwischen Bund und Kantonen konnten die angestrebten Ziele bisher noch nicht erreicht werden. Für die Zukunft ist insbesondere darauf zu achten, dass sich der Bund vollständig aus der Projektebene zurückzieht, die Programmvereinbarungen bei den Zielen und die ergänzenden Weisungen generell einen geringeren Detaillierungsgrad aufweisen, verschiedene kleinere Programme noch vermehrt in einem grösseren zusammengefasst werden und innerhalb eines Programms die Anzahl Programmziele minimiert wird. Ferner sollten Bund und Kantone darauf achten, die Programmperiode optimal mit der Finanzplanperiode oder der Projektlaufzeit in Übereinstimmung zu bringen.*

Es liegt auf der Hand, dass sich jene Bundes- und Kantonsstellen, die täglich mit Aufgaben befasst sind, welche in einer Programmvereinbarung geregelt sind, weniger die Frage stellen, ob die Programmvereinbarung nicht ein zu aufwändiges Instrument darstellt. Nicht direkt involvierte Stellen können diese Frage neutraler angehen. So hat sich beispielsweise die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) mit dieser Frage auseinandergesetzt.<sup>13</sup> Dabei stellt die EFK die Frage, ob bei Programmen mit nur geringen Bundesbeiträgen der administrative Aufwand nicht grösser ist als der Beitrag selbst. Als Beispiele nennt die EFK Vereinbarungen für die Bereiche Renaturierungen oder Wild- und Vogelschutz. Deshalb stellt sich bei den Programmvereinbarungen die Frage nach einer minimalen „kritischen Grösse“ des Bundesbeitrags, damit die Programmvereinbarung administrativ Sinn macht. Selbstverständlich kann diese Frage nicht einfach mit einem bestimmten Minimalbetrag in Franken beantwortet werden.

*Bei Programmvereinbarungen mit erheblichem administrativem Aufwand im Verhältnis zur Höhe des Bundesbeitrags empfiehlt es sich zu prüfen, ob die entsprechenden Programmziele in eine andere, „artverwandte“ Vereinbarung integriert werden können oder ob der Verein-*

<sup>13</sup> „Audit des conventions programmes – Etat des lieux concentré sur les risques et les problèmes.“ Présentation par M. Michel Huissoud, vice-directeur CDF, 2 mai 2012 (page 11)

*barungsprozess fallen zu lassen ist. Im letzteren Fall wäre jedoch darauf zu achten, dass die Finanzierung auch weiterhin über Pauschal- oder Globalbeiträge erfolgt; eine Rückkehr zu Kostenbeiträgen müsste vermieden werden.*

#### **4.2 Verhandlungsverlauf**

Die Bundes- und Kantonsstellen beurteilen den Verhandlungsverlauf insgesamt als effizient. Das Zusammenführen verschiedener Aufgaben in einem Programm bot wenig Probleme. Zudem hat sich der Verhandlungsspielraum – nicht zu verwechseln mit dem Handlungsspielraum der Kantone bei der Abwicklung des Programms – vergrössert; dies sowohl gegenüber dem Regime vor Einführung der Programmvereinbarungen als auch im Vergleich zu den Verhandlungen in der ersten Vierjahresperiode. Verbesserungsbedarf besteht aus Sicht der Kantons- wie der Bundesstellen jedoch nach wie vor bei der Denkmalpflege.

Die personellen Ressourcen werden von Bund und Kantonen namentlich in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz sowie Denkmalpflege als nicht genügend bezeichnet, beim Bund zusätzlich jene in den Bereichen Lärmschutz und Forstwesen.

*Der Verhandlungsverlauf kann insgesamt als befriedigend bezeichnet werden. Verbesserungen sind generell beim Bereich Denkmalpflege angezeigt.*

#### **4.3 Mittelverteilung unter den Kantonen**

Die Entscheidparameter für die Mittelzuteilung an die einzelnen Kantone werden namentlich vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) als nicht einfach bezeichnet. Am Beispiel der Entwicklungsprogramme für Berggebiete dargestellt, stehen für die Mittelzuteilung etwa zur Auswahl: die Anträge der Kantone, die Qualität der Umsetzungsprogramme, die langjährige Verteilung der Mittel in der Vergangenheit sowie ein statistischer Grössenfaktor (Bevölkerung und Arbeitsplätze). Das SECO wählte einen Mix aus bisher gewährten Mitteln und Grössenfaktor als Referenzband. Dieses wurde den Kantonen frühzeitig bekannt gegeben.

Von Kantonsstellen wird Wert darauf gelegt, dass die Bundesämter die zur Verfügung stehenden Mittel und deren Verteilung unter den Kantonen transparent kommunizieren, was die Planung in den Kantonen erleichtert.

*Was die verfügbaren Finanzmittel und die Verteilung unter den Kantonen betrifft, ist seitens der Bundesämter auf eine frühzeitige und transparente Kommunikation zu achten.*

#### 4.4 Budgetierungsprozess

Die Kantonsstellen beurteilen den Budgetierungsprozess mit Programmvereinbarungen im Allgemeinen nicht als einfacher im Vergleich zum früheren Regime. Als Hauptgründe für das aktuelle Unbehagen der Kantone werden genannt:

- Die Verhandlungen zu den Programmvereinbarungen und der kantonsinterne Budgetierungsprozess sind da und dort zeitlich noch nicht genügend abgestimmt. Betroffen waren dabei insbesondere die Bereiche Wald, Hochwasserschutz, Natur- und Landschaftsschutz, Entwicklungsprogramme für Berggebiete und Denkmalpflege.
- Grundsätzlich wird von Kantonen bemängelt, dass bezüglich der für ein Programm einzusetzenden Finanzmittel faktisch kein Verhandlungsspielraum bestehe; der Bund diktiere in diesem Bereich aufgrund seiner verfügbaren Finanzmittel. Zu dieser Bemerkung stellt sich die Frage, ob ein anderes Vorgehen zielführend sein könnte und ob sich die „Unverhandelbarkeit“ der Bundesleistung nicht zwangsläufig aus der strategischen Rolle des Bundes ergeben muss. Andererseits ist auch zu bemerken, dass der Bund zum Teil nicht ausreichend Kenntnis über die Verhältnisse in den Kantonen hat, so dass er in einem bestimmten Aufgabengebiet die Strategie und die finanziellen Vorentscheide nicht ohne Verhandlungen mit den Kantonen festlegen und treffen kann.
- Es wird auch moniert, bei Programmvereinbarungen, welche mehrjährige Entwicklungsprogramme zum Gegenstand haben, mache die Jahresplanung keinen Sinn. *Anmerkung:* Es wäre in diesem Sinn wohl zutreffender zu bemerken, dass die Beträge für die einzelnen Budgetjahre optimal auf das Vierjahresprogramm abgestimmt werden müssten.
- Schliesslich wird die Budgetierung auch durch Unwägbarkeiten des kantonsinternen Budgetprozesses erschwert. Hier dürften Verbesserungsmöglichkeiten allerdings nur schwerlich zur Verfügung stehen.

Die Bundesstellen geben zum Budgetierungsprozess eine positivere Beurteilung ab; dies sowohl im Vergleich zum früheren Regime als auch zur ersten Vierjahresperiode.

Praktisch einig sind sich die Bundes- und die Kantonsstellen in Bezug auf die Planungssicherheit; diese hat mit den Programmvereinbarungen sowohl gegenüber dem früheren Regime als auch gegenüber der ersten Vierjahresperiode zugenommen.

*Verschiedenenorts sollten Bund und Kantone gemeinsam nach Mitteln und Wegen suchen, wie der Verhandlungsprozess zu den Programmvereinbarungen zeitlich noch besser mit dem Budgetierungsprozess im Kanton abgestimmt werden kann.*

#### **4.5 Vorgehen bei ausgeschöpftem Bundesbeitrag vor Ablauf der Vierjahresperiode**

Wo der vereinbarte Bundesbeitrag vor Ablauf der ersten Vierjahresperiode ausgeschöpft war, kamen mit Blick auf die Restfinanzierung unterschiedliche Vorgehensweisen zur Anwendung:

- Anpassung der Programmvereinbarung;
- Verlängerung der Programmdauer um ein Jahr;
- Weiterführen der Arbeiten mit Restfinanzierung allein durch den Kanton;
- Aufnahme des Projektabschlusses in die Vereinbarung für die nächsten vier Jahre;
- Aufstockung der Bundesmittel.

*Angesichts der Heterogenität der Aufgaben mit Programmvereinbarungen erscheint eine einheitliche Regelung, wie vorzugehen ist, wenn der Bundesbeitrag bereits vor Ablauf der Vierjahresperiode ausgeschöpft ist, nicht zwingend. Wesentlicher ist, dass die Vorgehensweise in der jeweiligen Programmvereinbarung explizit geregelt ist.*

#### **4.6 Controlling, Reporting, Monitoring**

Die Projektfortschritte werden jährlich überprüft; dies aufgrund eines institutionalisierten Reporting seitens der Kantone. Eine Kontaktnahme mit dem Vertragspartner erfolgt in der Regel halbjährlich. In den Bereichen Lärmschutz, Entwicklungsprogramme für Berggebiete und Renaturierungen erfolgt seitens des Bundes auch ein risikobasiertes Controlling. Die Bundes- wie die Kantonsstellen beurteilen das Controlling insgesamt als gut, wenngleich eine Reihe möglicher Verbesserungsmassnahmen geortet werden. In welche Richtung diese Verbesserungen gehen sollten, ging aus den Antworten der Bundes- und Kantonsstellen allerdings zu wenig klar hervor. Allgemein wird da und dort ein für die Kantone noch zu aufwändiges Controllingverfahren des Bundes kritisiert. Insbesondere müsste das Controlling seitens des Bundes auf die Zielerreichung konzentriert werden; Einzelprojektkosten beispielsweise dürften nicht im Fokus des Bundes stehen.

Wesentlich ist die übereinstimmende Aussage, dass die Programmvereinbarungen eine Anpassungsmöglichkeit vorsehen für den Fall, dass sich die Rahmenbedingungen ändern. Davon wurde in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, Lärmschutz, Entwicklungsprogramme für Berggebiete und Amtliche Vermessung in der ersten Vierjahresperiode denn auch Gebrauch gemacht.

*Mit Blick auf die nächsten Vierjahresperioden sollten die Bundes- und Kantonsstellen gemeinsam die von ihnen in der Umfrage angesprochenen Massnahmen zur Verwesentlichung des Controlling konkretisieren und umsetzen.*

#### **4.7 Vorgehen bei fehlender Zielerreichung**

Im Allgemeinen gelten die Vereinbarungen als erfüllt, wenn die Vereinbarungsziele am Ende der Vereinbarungsdauer vollständig erreicht sind. Ist eines der Ziele nicht erreicht, wird in der Regel ein Nachbesserungsjahr gewährt. Dafür werden keine zusätzlichen Bundesbeiträge ausgerichtet, und seitens des Bundes erfolgt die Schlusszahlung erst nach Ablauf des Nachbesserungsjahres. Ist das verfehlt Ziel auch nach Ablauf des Nachbesserungsjahres nicht erreicht, ist vom Kanton jener Anteil des für die Programmdauer vereinbarten Bundesbeitrags zurückzuerstatten, der dem Grad der verfehlten Zielerreichung entspricht. Beim Natur- und Landschaftsschutz und bei den Entwicklungsprogrammen für die Berggebiete ist im Fall der fehlenden Zielerreichung explizit auch die Möglichkeit der Alternativerfüllung vorgesehen, wobei Bund, Kanton und allenfalls der Leistungserbringer gemeinsam nach einer solchen Lösung suchen.

#### **4.8 Verbesserungen im Vergleich zur ersten Vierjahresperiode**

Im Rahmen der Umfrage bei den mit Programmvereinbarungen befassten Bundes- und Kantonsstellen wurde auch gefragt, welche hauptsächlichen Verbesserungen für die zweite Vierjahresperiode im Vergleich zur ersten realisiert werden konnten. Es wurden namentlich folgende Aspekte genannt:

- Vermehrt zielorientiertes Programm und grösserer Handlungsspielraum für die Kantone;
- globalere Zielformulierung;
- Reduktion der Anzahl Programmziele;
- Vereinfachung der Programmziele;
- mehr Global- oder Pauschal- statt direkt kostenabhängige Abgeltungen;
- grössere Vertrautheit mit den neuen Beitragsformen;
- zumindest qualitative Wirkungsziele;
- Reduktion der Anzahl Leistungsindikatoren;
- präzisere Leistungsziele und -indikatoren;
- realistischere Abschätzbarkeit der erbringbaren Leistungsmengen;
- klarere Anforderungen an aussagekräftigeres Reporting;
- kantonsinternes Controlling-Instrumentarium ist aufgebaut;
- kantonsinterne Prozesse sind stabilisiert;
- allgemein: da bereits bekannt, einfacherer Verhandlungsablauf.

*Diese Aufzählung illustriert, dass sich das Instrument „Programmvereinbarung“ in die richtige Richtung entwickelt; ein Prozess, der zwar zweifellos noch nicht abgeschlossen ist, für die Zukunft jedoch positiv stimmt.*

## 5 Gesamtbeurteilung und Folgerungen für die Zukunft

Programmvereinbarungen beinhalten einen tiefgreifenden „Kulturwandel“, einen eigentlichen Paradigmenwechsel in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Entsprechend anspruchsvoll gestaltet sich eine erfolgreiche Umsetzung. Nach Ablauf der ersten Vierjahresperiode können nicht sämtliche Erwartungen bereits erfüllt sein.

Es lässt sich jedoch feststellen, dass die mit Programmvereinbarungen befassten Bundes- und Kantonsstellen die Umsetzung seriös, oft gar mit Enthusiasmus angegangen haben. Insgesamt fällt die Beurteilung des Entwicklungsstandes der Programmvereinbarungen denn auch recht positiv aus; dies nicht nur seitens der direkt involvierten Bundes- und Kantonsstellen, sondern auch seitens der Kantonsregierungen. Zuversichtlich stimmen auch die auf die zweite Vierjahresperiode vorgenommenen diversen Verbesserungen im Vergleich zur ersten Vierjahresperiode und die feststellbare Tendenz, dass bei wachsender Vertrautheit mit dem neuen Instrument Akzeptanz und Qualität zunehmen.

An wesentlichen Erkenntnissen können im Einzelnen hervorgehoben werden:

- Eine Ausdehnung des Instruments „Programmvereinbarung“ auf weitere, bereits bestehende Verbundaufgaben drängt sich nicht auf.
- Auch die Ablösung weiterer Einzelverfügungen durch Programmvereinbarungen dürfte nicht im Vordergrund stehen. Die noch bestehenden Einzelverfügungen lassen sich durch die spezifischen Projektverhältnisse rechtfertigen.
- Eine sehr weit gehende Vereinheitlichung der Programmvereinbarungen über alle betroffenen Aufgabengebiete ist angesichts der Heterogenität der Aufgaben nicht angezeigt. Wesentlicher erscheinen optimierte massgeschneiderte Lösungen je Aufgabenbereich, was jedoch weitere Vereinheitlichungen bei Einzelaspekten selbstverständlich nicht ausschliesst.
- Als besonders wertvoll erweist sich angesichts der Heterogenität der Aufgaben der bereits eingeführte, bereichsübergreifende Erfahrungsaustausch.

Trotz der insgesamt eher positiven Gesamtwürdigung drängen sich naturgemäss bei spezifischen Aspekten des Instruments „Programmvereinbarung“ Verbesserungen auf. Dabei geht es an dieser Stelle nicht um eine aufgabenbezogene Einzelkritik. Wo bei einem bestimmten Verbesserungsbedarf Aufgabengebiete genannt werden, sind das jene Aufgabenbereiche, die in der Umfrage von den Bundes- und kantonalen Fachstellen am häufigsten genannt wurden.

*Die Bundes- und Kantonsstellen werden sich in ihrem Bereich die Frage stellen, ob entsprechender Verbesserungsbedarf besteht oder nicht. Falls dies der Fall ist, wird ihnen empfohlen, die Mängel im Dialog und mit geeigneten Massnahmen womöglich bereits auf die nächs-*

*te Vierjahresperiode hin zu beheben.*

Verbesserungen drängen sich prioritär<sup>14</sup> bei folgenden Aspekten auf:

1. *Beschränkung der Einflussnahme des Bundes auf die Zielebene*

- Der Bund sollte sich vollständig aus der Projektebene zurückziehen und sich ausschliesslich auf die Zielebene konzentrieren. Gemäss Umfrageergebnis betrifft diese Forderung alle Aufgabengebiete mit Programmvereinbarungen. Aus Sicht der kantonalen Fachstellen erreicht jedoch der Natur- und Landschaftsschutz klar den tiefsten Wert aller Aufgabengebiete auf der diesbezüglichen Beurteilungsskala.
- Entsprechend ist auch das Controlling seitens des Bundes noch vermehrt auf die Zielerreichung zu fokussieren; Einzelprojektkosten beispielsweise sollen nicht Gegenstand des Bundescontrolling sein. Auch diese Forderung bezieht sich auf alle untersuchten Aufgabenbereiche.

2. *Reduktion der Regelungsdichte bei Programmvereinbarungen und dazugehörigen Weisungen*

- Dasselbe trifft auf die Forderung zu, die Programmvereinbarungen und ergänzenden Weisungen im Sinne einer Daueraufgabe auf eine mögliche Reduktion der Regelungsdichte und des Detaillierungsgrades zu überprüfen; dies mit dem Ziel, die Handlungsspielräume der Kantone weiter auszudehnen.
- Dem selben Ziel dienen Zusammenschlüsse kleinerer Programme in einer einzigen Vereinbarung sowie die Minimierung der Anzahl Programmziele je Vereinbarung. Angesprochen sind hier insbesondere der Forstbereich sowie der Natur- und Landschaftsschutz.
- Bei Programmvereinbarungen mit erheblichem administrativem Aufwand im Verhältnis zur Höhe des Bundesbeitrags empfiehlt es sich zu prüfen, ob die entsprechenden Programmziele in eine andere, „artverwandte“ Vereinbarung integriert werden könnten oder ob der Vereinbarungsprozess fallen zu lassen ist. Als Beispiele gingen aus der Umfrage die Renaturierungen sowie der Wild- und Vogelschutz hervor. Würde der Vereinbarungsprozess fallen gelassen, wäre allerdings darauf zu achten, dass die Finanzierung auch weiterhin über Pauschal- oder Globalbeiträge erfolgt; eine Rückkehr zu Kostenbeiträgen müsste vermieden werden.

Weitere Verbesserungen sind – in zweiter Priorität – bei folgenden Aspekten zu prüfen:

- In den Bereichen „Zielvorgaben“ (Wirkungs-/Leistungsziele), „Indikatoren“ sowie „Messung der Zielerreichung“ ist unter Einbezug aller Aufgabengebiete mit Programmverein-

<sup>14</sup> Die vorgenommene Priorisierung richtet sich nach der Priorität des Aspekts gemäss den Zielsetzungen der NFA und der Anzahl Nennungen in den Umfragen.

barungen nach weiteren Verbesserungen zu suchen. Dabei bieten sich die von der Eidg. Finanzverwaltung organisierten Seminare zum Erfahrungsaustausch mit und zwischen den involvierten Fachstellen des Bundes und der Kantone als geeignetes Gefäss an. Es ist zu empfehlen, dass in diesem Rahmen auch auf verwaltungsexternes Expertenknow-how zurückgegriffen wird.

- Auf eine Senkung des allgemein noch relativ hohen administrativen Aufwandes im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen ist in allen Aufgabengebieten ein dauerndes Augenmerk zu richten.
- Bezüglich des Verhandlungsverlaufs im Allgemeinen wurden in der Umfrage bei der Denkmalpflege Verbesserungsmöglichkeiten geortet; dies nicht nur seitens der kantonalen Fachstellen, sondern auch seitens des Bundesamts.
- Die personellen Ressourcen werden von Bund und Kantonen namentlich in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz sowie Denkmalpflege als nicht genügend bezeichnet, beim Bund zusätzlich jene in den Bereichen Lärmschutz und Forstwesen. Darüber hinaus hebt der Bund manchenorts die Notwendigkeit veränderter Qualifikationen hervor.
- Bei Pauschalbeiträgen, welche sich auf eine Leistungseinheit beziehen, ist generell zu prüfen, ob diese nicht zu einem Globalbeitrag für ein ganzes Programm zusammengefasst werden könnten, womit sich die Gestaltungsfreiheit der Kantone weiter erhöhen liesse.
- Was die verfügbaren Finanzmittel und die Verteilung unter den Kantonen betrifft, ist seitens der Bundesämter auf eine frühzeitige und transparente Kommunikation zu achten.
- Angesichts der Heterogenität der Aufgaben mit Programmvereinbarungen erscheint eine einheitliche Regelung, wie vorzugehen ist, wenn der Bundesbeitrag bereits vor Ablauf der Vierjahresperiode ausgeschöpft ist, nicht zwingend. Wesentlicher ist, dass die Vorgehensweise in der jeweiligen Programmvereinbarung explizit geregelt ist.
- Da und dort sind die Leistungsziele im Verhandlungsprozess noch besser auf die realen Möglichkeiten der Zielerreichung durch die Kantone abzustimmen, mithin realistischer festzulegen. Gemäss Umfrageergebnis betrifft diese Forderung namentlich den Lärmschutz, das Forstwesen, die Renaturierungen, die Entwicklungsprogramme für Berggebiete und den Natur- und Landschaftsschutz.
- Verschiedenenorts sollte von Bund und Kantonen gemeinsam nach Mitteln und Wegen gesucht werden, wie der Verhandlungsprozess zu den Programmvereinbarungen zeitlich noch besser mit dem Budgetierungsprozess im Kanton abgestimmt werden kann.
- Bund und Kantone sollten schliesslich generell darauf achten, die Programmperiode soweit möglich mit der Finanzplanperiode oder der Projektlaufzeit in Übereinstimmung zu bringen.

## **Anhang 1: Mandat 9 zum Wirksamkeitsbericht Finanzausgleich 2012 – 2015**

Programmvereinbarungen (PV) bilden das zentrale Element bei den Verbundaufgaben. Die PV implizieren einen Übergang von der Input- zur Outputsteuerung. Dem Bund obliegt dabei die strategische Steuerung, während die Kantone im operativen Bereich die Verantwortung tragen. Dem Controlling-Prozess kommt dabei eine wichtige Bedeutung zu. Die EFV führte mehrere Seminare durch, die dem Erfahrungsaustausch über die verschiedenen betroffenen Bereiche hinweg dienen. Im Frühjahr 2012 ist ein weiteres Seminar geplant, das die Erfahrungen mit PV in der ersten Vierjahresperiode 2008-11 diskutieren soll. Dieses Seminar wie auch die vorangegangenen Veranstaltungen bilden eine wichtige Grundlage für die Evaluation der Programmvereinbarungen im zweiten Wirksamkeitsbericht. Im Weiteren veröffentlichte die EFK 2009 einen Bericht zur Anwendung dieses neuen Instruments.

### **Fragestellung:**

- Wie ist die Verwendung dieses neuen Instruments aufgrund der Erfahrungen in der ersten Vierjahresperiode generell und spezifisch in den einzelnen Bereichen zu beurteilen?
- Welche Verbesserungen wurden aufgrund der Erfahrungen in der ersten Periode in der zweiten Periode umgesetzt?
- Können die Rollen des Bundes und der Kantone klar auseinander gehalten werden?
- Ist das Controlling effektiv und effizient?
- In welchen Bereichen ist die Anwendung von Programmvereinbarungen mit besonderen Schwierigkeiten verbunden?
- In welchen Bereichen könnten Programmvereinbarungen neu angewendet werden?
- Konnten die erhofften Effizienzsteigerungen erzielt werden (Vollzugseffizienz, Vereinfachung in der Aufgabensteuerung, zielgerichteterer Mitteleinsatz)
- Wie lautet das Verhältnis zwischen Kostenbeiträgen und Pauschal-/Globalbeiträgen bei den bestehenden Programmvereinbarungen? Ist der angestrebte „Kulturwandel“ erfolgt? --> Ortung konkreter Verbesserungsmöglichkeiten.

### **Mitglieder der Begleitgruppe für das Mandat 9:**

HH. Urs Brasser, Kanton Graubünden  
Werner Bussmann, Bundesamt für Justiz  
Michael Egger, Eidg. Finanzverwaltung  
Gerhard Engel, Kanton Bern  
Walter Moser, Konferenz der Kantonsregierungen

Autor: Fred Bangerter, Eidg. Finanzverwaltung

Die Umfrage bei den Fachstellen des Bundes und der Kantone wurde durch Frau Eva May von der Eidg. Finanzverwaltung konzipiert, jene bei den Kantonsregierungen durch Herrn Walter Moser von der Konferenz der Kantonsregierungen.

## Anhang 2: Fragebogen an die Bundesämter zu den Programmvereinbarungen

### 1 Allgemeine Fragen

#### 1.1 Welcher Organisation gehören Sie an?

BAFU	<input type="checkbox"/>
SECO	<input type="checkbox"/>
swisstopo	<input type="checkbox"/>
BAK	<input type="checkbox"/>

#### 1.2 Welche Programmvereinbarungen betreuen Sie?

BAFU	Landschaftschutz	<input type="checkbox"/>
	Arten, Biotope	<input type="checkbox"/>
	Moorlandschaft	<input type="checkbox"/>
	Renaturierung	<input type="checkbox"/>
	Revitalisierung	<input type="checkbox"/>
	Lärm- und Schallschutz	<input type="checkbox"/>
	Schutzbauten Waldgesetz	<input type="checkbox"/>
	Schutzbauten Wasserbaugesetz	<input type="checkbox"/>
	Schutzwald	<input type="checkbox"/>
	Biodiversität im Wald	<input type="checkbox"/>
	Waldwirtschaft	<input type="checkbox"/>
	Wild- und Wasservogelschutzgebiete	<input type="checkbox"/>
	Pärke von nationaler Bedeutung und UNESCO	<input type="checkbox"/>
	Natur- und Landschaftsschutz (NHG Art. 14a)	<input type="checkbox"/>
SECO	Entwicklungsprogramm für Berggebiete, ländliche Gebiete und Grenzregionen	<input type="checkbox"/>
swisstopo	Umsetzung der amtlichen Vermessung	<input type="checkbox"/>
BAK	Heimatschutz und Denkmalpflege	<input type="checkbox"/>

## 2 Fragen zur zweiten Vierjahresperiode (VJP) 2012-15

### 2.0. Wie viele PV wurden in ihrem Bereich in der 2. VJP abgeschlossen?

Anzahl

Mit welchen Kantonen?

geschätztes Volumen  
Total (in Mio. CHF)

### 2.1. Abgrenzung zu den Einzelverfügungen

#### Wie viele Einzelverfügungen wurden in ihrem Bereich in der 2. Vierjahresperiode abgeschlossen?

Anzahl

Ab welchem Volumen  
(Schwellenwert)?

Mit welchen Kantonen?

geschätztes Volumen  
Total (in Mio. CHF)

### 2.2 Fragen über die Vertragsverhandlungen in der 2. VJP

#### Wie stark stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?

	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Weiss nicht
Der Ablauf der Verhandlung verlief effizient.	<input type="checkbox"/>				
Die Zuweisung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen war klar geregelt.	<input type="checkbox"/>				
Das Zusammenführen verschiedener Aufgaben in einem Programm stellte keine Probleme dar.	<input type="checkbox"/>				
Die personellen Ressourcen in meinem Amt für die Vorbereitung und Verhandlung waren ausreichend.	<input type="checkbox"/>				
Der Verhandlungsspielraum hat sich seit Einführung der PV vergrössert.	<input type="checkbox"/>				
Mein genereller Eindruck von den Verhandlungen ist gut.	<input type="checkbox"/>				

#### Verliefen die Vertragsverhandlungen in der 2 VJP effizienter als in der 1. VJP?

Ja:

Nein: , wieso nicht: ....

Keine Änderung:

## 2.3 Fragen zum Budgetierungsprozess

Wie stark stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Weiss nicht
Der Budgetierungsprozess wird mit den PV einfacher als früher ohne PV.	<input type="checkbox"/>				
Die Planungssicherheit nimmt mit der Einführung von PV zu.	<input type="checkbox"/>				

### Verlief der Budgetierungsprozess in der 2 VJP effizienter als in der 1. VJP?

Ja:

Nein: , wieso nicht: ....

Keine Änderung:

## 2.4 Fragen zu den Leistungsindikatoren und der Zielerreichung

Wie stark stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Weiss nicht
Es gibt klare Definitionen für die Leistungsindikatoren (Qualitätsstandards).	<input type="checkbox"/>				
Die Festlegung der Zielgrösse richtet sich nach einheitlichen Verfahren.	<input type="checkbox"/>				
Die Messung der Indikatoren ist einfach.	<input type="checkbox"/>				
Die Indikatoren bilden die Basis für das Mass der Zielerreichung.	<input type="checkbox"/>				

### Welche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Festlegung der Zielgrössen?

[Text]

## 2.5 Fragen zum administrativen Vollzug der PV in der 2. VJP

Wie stark stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Weiss nicht
Die materielle Ausgestaltung der PV wird vereinheitlicht.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Das neue Regime der PV bringt für mein Bundesamt die angestrebte administrative Vereinfachung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Für den administrativen Vollzug stehen uns genügend personelle Mittel zur Verfügung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Für die Umsetzung der PV sind unter dem neuen Regime andere/neue Qualifikationen verlangt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Falls eine administrative Vereinfachung in meinem Bundesamt stattfand, beträgt die Einsparung in Prozent des administrativen Aufwands	<input type="checkbox"/> 0-5%		<input type="checkbox"/> 5-10%		<input type="checkbox"/> mehr als 10 Prozent.

## 2.6 Fragen zur operativen Durchführung von PV in der 2. VJP

Wie stark stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Weiss nicht
Der Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Kantone hat sich in den operativen Belangen gegenüber früher ohne PV vergrössert.	<input type="checkbox"/>				
Die Rollenverteilung zwischen meinem Bundesamt und den Kantonen ist klar geregelt.	<input type="checkbox"/>				
Die in der PV vereinbarten Wirkungsziele sind für mein Bundesamt klar.	<input type="checkbox"/>				

## 2.7 Fragen zur Finanzierung

Wie stark stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Weiss nicht
Art und Umfang der Mitfinanzierung durch mein Bundesamt sind klar geregelt.	<input type="checkbox"/>				
Mitbetroffene Dritte als Leistungserbringer (z.B. Gemeinden oder private Unternehmen) werden klar definiert.	<input type="checkbox"/>				
Kostenabhängige Beiträge des früheren Regimes wurden beseitigt.	<input type="checkbox"/>				
Für die 2. VJP wurden Globalbeiträge festgelegt.	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Für die 2. VJP wurden Pauschalbeiträge festgelegt.	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## 2.8 Fragen zum Controlling / Monitoring

Wie häufig...	halbjährlich	jährlich	unregelmässig	selten	am Ende der VJP
werden die Projektfortschritte durch mein Bundesamt überprüft (Rhythmus)?	<input type="checkbox"/>				
treten Sie mit ihrem Vertragspartner (Kanton) in Kontakt?	<input type="checkbox"/>				
erstellen die Kantone ein Reporting?	<input type="checkbox"/>				

### Die Aufgabenteilung zwischen den Kontrollorganen des Bundes (EFK) und der Kantone ist klar geregelt?

Ja

Nein

Die Aufgabenteilung ist zweckmässig und funktioniert gut.

Ja:

Nein:

### Wie stark stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?

	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Weiss nicht
Wir wenden ein risikobasiertes Controlling an.	<input type="checkbox"/>				
Ich bin mit dem Controlling in meinem Bereich zufrieden.	<input type="checkbox"/>				
Ich sehe Verbesserungsmöglichkeiten für das angewendete Controllinginstrument.	<input type="checkbox"/>				

### Bestehen Anpassungsmöglichkeiten, wenn sich die Rahmenbedingungen während der VJP ändern

Ja:

welche:

Nein:

Wurden die Anpassungsmöglichkeiten genutzt?

Ja:

Nein:

## 2.9 Fragen zu den Zielen

### Wenden Sie Wirkungs- oder Leistungsziele an?

Wirkungsziel:

Leistungsziel:

Wurde die Zielerreichung geprüft?

Ja:

Nein:

Wurden die Ziele erreicht?

Ja:

Nein:

### Wie wird vorgegangen, wenn die Ziele nicht erreicht werden? Welche Sanktionsmöglichkeiten bestehen?

[Text]

## 3 Abschliessende Fragen

### Wurde in Ihrem Bereich der Kredit, vor Ablauf der 1. VJP, aufgebraucht?

Ja

Nein

Wenn Ja, was wurde unternommen?

Anpassung der PV

Aufstockung der Mittel

Verschiebung des Projekts in die nächste VJP

....

### Wie beurteilen Sie folgende Aussage?

sehr gut

gut

mittel-mässig

schlecht

sehr schlecht

Die PV als Instrument für die Erfüllung meines Aufgabenbereichs ist

### Welche Erkenntnisse /Erfahrungen der 1. VJP flossen in die 2. VJP ein

[Text]

### Platz für zusätzliche Bemerkungen

[Text]

**Anhang 3: Fragebogen an die Kantonsregierungen (nur die ergänzenden Fragen zu den Programmvereinbarungen)**

.....

**3. Allgemeine Erfahrungen mit Programmvereinbarungen**

Hinweis: Bei den Fachstellen, welche mit Programmvereinbarungen befasst sind, wurde eine separate, wesentliche „technischere“ Umfrage zu den Programmvereinbarungen durchgeführt.

<b>Wie stark stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?</b>	<b>Trifft zu</b>	<b>Trifft eher zu</b>	<b>Trifft eher nicht zu</b>	<b>Trifft nicht zu</b>	<b>Weiss nicht</b>
Das Instrument der Programmvereinbarungen hat sich insgesamt bewährt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Einführung von Programmvereinbarungen hat zu Einsparungen beim administrativen Aufwand geführt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Programmvereinbarungen verbessern das Preis-Leistungsverhältnis für öffentliche Leistungen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die mit den Programmvereinbarungen erhofften Effizienzsteigerungen (Vollzugseffizienz, Vereinfachung in der Aufgabensteuerung, zielgerichteterer Mitteleinsatz) konnten realisiert werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Zielsetzung, wonach dem Bund bei Verbundaufgaben die strategische Führung obliegt und die Kantone die operative Verantwortung übernehmen, konnte erfüllt werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Wo sehen Sie bei den bestehenden Programmvereinbarungen allgemein noch Verbesserungsbedarf?

.....

In welchen Aufgabenbereichen zeichnen sich Ihrer Meinung nach Möglichkeiten oder Notwendigkeiten für weitere Programmvereinbarungen ab?

.....

.....