

## Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen Bund - Kantone

---

### 1 Stossrichtungen der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen

Bei den verbleibenden gemeinsamen Aufgaben (s. Faktenblatt 9, Reorganisation der Aufgabenteilung) sollen Bund und Kantone verstärkt partnerschaftlich zusammenarbeiten. Gleichzeitig soll jedoch auch in diesen Aufgabenbereichen eine Rollenklärung zwischen den beiden Staatsebenen vorgenommen werden: Der Bund soll sich grundsätzlich auf die Aspekte der Zielsetzung sowie der Ziel- und Wirkungserreichung beschränken, 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 (in der Regel 4 oder 5 Jahre) 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.

Während der Bund heute in der Regel Einzelprojekte prozentual nach dem angefallenen Aufwand mitfinanziert, sollen die Kantone mit der NFA vermehrt im Voraus festgelegte Global- oder Pauschalsubventionen für ganze Programme über mehrere Jahre erhalten. Das lässt ihnen den nötigen Entscheidungsspielraum, wie sie die Mittel zur Zielerreichung effizient einsetzen.

Mit den neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen sollen somit

- eine vermehrte Ziel- und Wirkungsorientierung ermöglicht,
- die Rollen des Bundes und der Kantone innerhalb einer Gemeinschaftsaufgabe klarer auseinander gehalten,
- den Kantonen in den operativen Belangen maximale Entscheidungs- und Handlungsspielräume eingeräumt,
- falsche Finanzierungsanreize beseitigt und dadurch
- Kosten eingespart werden.

Damit sollen *zentrale Grundsätze des „New Public Management“* erstmals in breiterem Stil auch im Transferbereich Bund / Kantone angewandt werden. Der „Richtungswechsel“ bei den Gemeinschaftsaufgaben ist relativ tiefgreifend und darf in seinen Auswirkungen auf die involvierten Instanzen – Bund, Kantone, aber auch mitbetroffene Dritte als Leistungserbringer – nicht unterschätzt werden. Zudem sind die zur Diskussion stehenden Gemeinschaftsaufgaben sehr unterschiedlicher Natur und rufen in der Praxis auch nach unterschiedlichen Regelungen.

Die einschlägigen Erkenntnisse sind in den einzelnen Aufgabenbereichen heute noch unzureichend. Die Projektorganisation hat sich deshalb für ein pragmatisches Vorgehen ausgesprochen, d.h. in einer ersten Umsetzungsphase weitgehend *bereichsspezifisch* vorzugehen.

In einer späteren Phase, wenn genügend Erfahrungen aus der aufgabenspezifischen Praxis vorliegen, wird es möglich sein, vermehrt allgemeingültige Regeln aufzustellen und das Instrumentarium zu konsolidieren. Zu diesem (ferneren) Zeitpunkt werden dann einerseits das Subventionsgesetz und andererseits die Spezialgesetze für die betroffenen Aufgabenbereiche nochmals anzupassen sein. Solch tiefgreifende Richtungsänderungen wie jene, wie sie für die künftige Zusammenarbeit Bund / Kantone und die Ausgestaltung der Subventionen in verschiedensten Aufgabenbereichen vorgeschlagen werden, lassen sich nicht in einem einzigen „Aufwisch“ vollziehen.

## **2 Programmvereinbarung Bund / Kanton als zentrales Instrument der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen**

In zwei Aufgabenbereichen – Wald und Amtliche Vermessung – wird heute schon mit *Programmvereinbarungen* gearbeitet. Ein Vergleich dieser beiden Bereiche zeigt, wie unterschiedlich bei Gemeinschaftsaufgaben die Voraussetzungen für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sein können. So wird die Trennungslinie zwischen dem Bereich, für den der Bund zuständig sein soll und jenem, für den die Kantone zuständig sein sollen, von Aufgabe zu Aufgabe unterschiedlich verlaufen. Damit wird auch der den Kantonen einräumbare Handlungsspielraum je nach Aufgabe unterschiedlich gross sein. Einen einheitlichen Raster, der für alle denkbaren Aufgabenbereiche den Einfluss des Bundes festlegen könnte, gibt es nicht. Die Trennungslinien zwischen den Bundes- und den Kantonskompetenzen werden vielmehr *aufgabenspezifisch* festzulegen sein. Im Weiteren zeigt sich, dass auch die Subventionsmodalitäten je nach Aufgabenbereich verschiedenartig ausgestaltet werden müssen.

Wenn die materielle Ausgestaltung der Programmvereinbarungen in den einzelnen Aufgabenbereichen auch unterschiedlich ausfallen wird, werden die hauptsächlichen Inhaltselemente doch stets die selben sein. So wird die Programmvereinbarung Auskunft geben über

- die von Bund und Kanton gemeinsam festgelegten Ziele, die der Kanton in einer bestimmten Mehrjahresperiode verfolgen bzw. die Leistungen, die der Kanton in dieser Periode erbringen soll;
- die Finanzierungsleistungen des Bundes;
- die Instrumente der Wirkungs- und Leistungsbeurteilung;
- das Controlling und Reporting;
- die Anpassungsmodalitäten beispielsweise bei Änderung der Rahmenbedingungen;
- die Folgen bei Nichterfüllung des Vertrags;
- das Verfahren zur Streitschlichtung und Vermittlung;
- die Gestaltung der Finanzaufsicht durch das Zusammenwirken der Eidgenössischen Finanzkontrolle mit den kantonalen Finanzkontrollen.

Das vermehrte Denken und Handeln in (Mehrjahres-) Programmen statt in Einzelobjekten ruft auch nach einer *Änderung der Subventionspraxis* seitens des Bundes. Die Subventionsmodalitäten werden im Einzelnen in der Programmvereinbarung festgelegt (s. Beispiel unter nachstehender Ziff. 3). Im Lichte der NFA sollen die Subventionen künftig vor allem die folgenden Merkmale aufweisen:

- Statt spezifische Vorhaben oder Tätigkeiten entsprechend dem tatsächlich angefallenen Aufwand zu subventionieren, sollen neu vermehrt *mittelfristig angelegte Programme* unterstützt werden. Nach Möglichkeit ist der Bundesbeitrag im Voraus zu vereinbaren und in der Form eines Global- oder Pauschalbeitrags auszurichten. Dadurch wird den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt, die für die Zielerreichung zugewiesenen Mittel im Rahmen des vereinbarten Leistungskatalogs vermehrt nach eigenen Bedürfnissen einzusetzen.
- Wer eine *Pauschale* erhält, muss ein Interesse daran haben, die Kosten tief zu halten. Einsparungen, die der Subventionsempfänger gegenüber den Vorgaben macht, auf deren Grundlage der Pauschalbetrag festgesetzt wurde, soll er im Sinne eines Bonus-Malus-Systems behalten. So weit als möglich ist Abstand zu nehmen von Pauschalen, die sich an den effektiven Kosten orientieren. Vorzuziehen sind Pauschalen nach Leistungseinheit, deren Höhe auf Grund von Standardausgaben oder auf Grund von Bedarfsindikatoren festgesetzt werden. Damit sich das System der leistungsbezogenen Pauschalbeiträge anwenden lässt, muss das Volumen der Leistungen vorhersehbar sein. Anzustreben ist, dass das Leistungsangebot über einen bestimmten Zeitraum nicht zu starken Schwankungen unterworfen ist, da der Pauschalbeitrag ansonsten ständig neu angepasst werden müsste. Soweit möglich werden Qualitätsstandards zu entwickeln sein, mit denen der Bund die Wirksamkeit der Subventionen und den Grad der Erreichung der gesetzten Ziele überprüfen kann. Noch grösser wird die Flexibilität der Kantone, wenn für das gesamte (Mehrjahres-) Programm ein *Globalbeitrag*, aufgeteilt in einzelne Jahrestanchen, festgelegt wird, welcher vom Kanton im Rahmen der Leistungserstellung des gesamten Programms frei verwendet werden kann. Der Globalbeitrag setzt sich im Idealfall aus der Summe der jeweiligen Produkte aus Mengen (Leistungseinheiten) und Preis (Pauschale pro Leistungseinheit) zusammen.
- Nach Möglichkeit sollen bei der Subventionierung zudem *Marktmechanismen* eingeführt werden. Dabei gibt es verschiedene Möglichkeiten: Zum einen kann der Subventionsmechanismus positive (Belohnung) oder negative (Sanktionen) finanzielle Anreize vorsehen, je nachdem, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden oder nicht. Zum anderen soll, allerdings in beschränkter Masse, die Realisierung einer Aufgabe öffentlich ausgeschrieben werden können, wenn Kantone Subventionsempfänger sind.

### 3 Konkretisierungen der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen an Hand des Beispiels der Mustervereinbarung für den Waldbereich

An Hand des *Beispiels* der bestehenden Muster-Programmvereinbarung für den Waldbereich lassen sich die zentralen Punkte der Programmvereinbarung (s. vorstehende Ziff. 2) wie folgt *konkretisieren*:

Element der Programmvereinbarung	Regelungsbeispiel Mustervereinbarung Waldbereich
Gemeinsam festgelegte Leistungs- oder Vertragsziele	<p><b>6.1 Oberziel des Vertrags (beabsichtigte Wirkung;</b> das Vertragsoberziel entspricht der Zielformulierung eines Produkts der Eidg. Forstdirektion und ist somit jeweils als Wirkungs-Ziel formuliert. Die angestrebte Wirkung (z. B. die Biodiversität zu steigern) muss ersichtlich sein.)</p> <p><b>Der vorliegende Vertrag setzt sich das folgende Oberziel (Wirkung):</b>  <span style="background-color: #cccccc; display: inline-block; width: 150px; height: 1em; vertical-align: middle;"></span> (Hier wird der Originalwortlaut des Produkteziels der Eidg. Forstdirektion eingetragen.)</p> <p><b>Um dieses Oberziel zu fördern, setzen sich die Vertragsparteien folgende konkrete Vertragsziele:</b>            (Hier werden im Sinne einer Zusammenfassung alle in den Kapiteln 6.2 bis 6.x festgehaltenen Vertragsziele übersichtlich aufgeführt. Ein Vertrag kann jeweils eines oder mehrere Vertragsziele (desselben Pro-</p>

	<p>dukts) umfassen. Ein Vertragsziel entspricht im Normalfall einem Vertragsziel gemäss den Produkteblättern der Eidg. Forstdirektion. In Ausnahmefällen können auch kantonale Vertragsziele aufgenommen werden; diese müssen dann aber auf der Leistungsebene formuliert werden und mit Indikatoren operationalisierbar sein.)</p> <p><b>Vertragsziel (1)</b> _____</p> <p><b>Vertragsziel (2)</b> _____</p> <p><b>Vertragsziel (3)</b> _____</p> <p><b>6.2 Vertragsziel 1</b></p> <p><b>6.2.1 Vertragsziel und Ausmass</b></p> <p>Hier wird das konkrete Vertragsziel 1 formuliert, das zu erfüllen ist und das durch Indikatoren gemessen werden kann. In der Beschreibung des Zieles sollen mindestens der Endzeitpunkt, das Ausmass (Höhe / Menge) und die Einheit erwähnt werden. Also etwa: "Bis 2008 werden im Vertragsperimeter gemäss Ziffer X insgesamt 700 ha Totalwaldreservate ausgeschieden".</p> <p><b>6.2.2 Definition des Ziel-Indikators</b></p> <p><b>Das unter 6.2.1 festgehaltene Vertragsziel 1 wird durch folgenden Indikator gemessen:</b></p> <p>_____ (Hier ist die exakte Definition (Formel) einzutragen, so dass klar wird, wie der Indikator zu berechnen ist.)</p> <p><b>6.2.3 Bedingungen für die Zielerreichung</b></p> <p><b>a. Qualität</b></p> <p><b>Der Kanton berücksichtigt bei der Vertragsumsetzung die nachfolgenden Qualitätsanforderungen:</b></p> <p>_____</p> <p><b>b. Finanzielle und materielle Abgrenzungen</b></p> <p>Hier werden finanzielle und materielle Abgrenzungen des Vertrags zu anderen Produkten, Verträgen und Projekten definiert (falls notwendig).</p> <p><b>6.2.4 Etappenziele</b></p> <p><b>Um ein zielführendes Controlling zu ermöglichen, einigen sich die Vertragsparteien auf folgende Etappenziele:</b> (Etappenziele sind je nach Aufgabenbereich nicht immer notwendig, da die Schlussleistung entscheidend sein kann. Im Einvernehmen beider Vertragsparteien können im Vertrag jedoch Etappenziele vereinbart werden, da sie ein zielführendes Controlling erleichtern.)</p> <table border="1" data-bbox="614 1272 1484 1332"> <tr> <td><i>Jahr</i></td> <td>_____</td> <td>_____</td> <td>_____</td> <td>_____</td> </tr> <tr> <td><i>Ausmass (in %) oder Meilenstein</i></td> <td>_____</td> <td>_____</td> <td>_____</td> <td>_____</td> </tr> </table> <p><b>6.3 Vertragsziel 2</b></p> <p>.....</p>	<i>Jahr</i>	_____	_____	_____	_____	<i>Ausmass (in %) oder Meilenstein</i>	_____	_____	_____	_____
<i>Jahr</i>	_____	_____	_____	_____							
<i>Ausmass (in %) oder Meilenstein</i>	_____	_____	_____	_____							
<p><b>Grundlagen der Finanzierung</b></p>	<p><b>7.1 Gemeinsame Finanzierung des Programms</b></p> <p><b>Der Bund und der Kanton beteiligen sich gemeinsam an der Finanzierung des Programms.</b></p> <p><b>7.2 Verpflichtungskredit</b></p> <p><b>Der vorliegende Vertrag und die darin zugesicherten Beiträge des Bundes stützen sich auf den Verpflichtungskredit _____ des Bundes.</b></p> <p><b>7.3 Globale Leistungserbringung des Bundes</b></p> <p><b>Die vom Bund gestützt auf diesen Vertrag an die LeistungsempfängerInnen zu entrichtenden Finanzhilfen und Abgeltungen gelten für die Vertragsdauer als mit dem vereinbarten Betrag global erbracht. Eine zusätzliche Ausrichtung von Beiträgen durch den Bund im Geltungsbereich dieses Vertrages ist ausgeschlossen.</b></p> <p><b>7.4 Umgang mit Mehr- resp. Minderaufwänden</b></p> <p><b>Allfällige Mehraufwände gehen unter Vorbehalt von Ziffer 11 zu Lasten des Kantons. Sofern der Vertrag erfüllt ist, kann der Kanton allfällige Minderaufwände wie folgt verwenden:</b></p> <p><b>a. freiwillige Mehrleistung zu Gunsten des aktuellen Oberziels gemäss Ziff. 6.1 innerhalb der Vertragsdauer</b></p> <p><b>b. Reduktion des eigenen Beitrags für den vorliegenden Vertrag.</b></p>										

Finanzierung	<p><b>8.1 Beiträge des Bundes und des Kantons</b></p> <p>Der Bund und der Kanton leisten für die Realisierung der in Ziffer 6.2.1 bis 6.2.2 festgeschriebenen Vertragsziele die folgenden Beiträge:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Vertragsziel</th> <th style="text-align: center;">Beitrag des Bundes</th> <th style="text-align: center;">Beitrag des Kantons</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Vertragsziel 1</td> <td style="text-align: center;">Fr.</td> <td style="text-align: center;">Fr.</td> </tr> <tr> <td>Vertragsziel 2</td> <td style="text-align: center;">Fr.</td> <td style="text-align: center;">Fr.</td> </tr> <tr> <td>Vertragsziel 3</td> <td style="text-align: center;">Fr.</td> <td style="text-align: center;">Fr.</td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td style="text-align: center;"><b>Fr.</b></td> <td style="text-align: center;"><b>Fr.</b></td> </tr> </tbody> </table> <p>Die weitere Finanzierung des Programms ist Sache des Kantons, der an Massnahmen beteiligten WaldeigentümerInnen und Gemeinden sowie allfälliger weiterer Nutzniessenden.</p>	Vertragsziel	Beitrag des Bundes	Beitrag des Kantons	Vertragsziel 1	Fr.	Fr.	Vertragsziel 2	Fr.	Fr.	Vertragsziel 3	Fr.	Fr.	<b>Total</b>	<b>Fr.</b>	<b>Fr.</b>
	Vertragsziel	Beitrag des Bundes	Beitrag des Kantons													
	Vertragsziel 1	Fr.	Fr.													
	Vertragsziel 2	Fr.	Fr.													
	Vertragsziel 3	Fr.	Fr.													
	<b>Total</b>	<b>Fr.</b>	<b>Fr.</b>													
	<p><b>8.2 Finanzplanung</b> (Die Aufteilung kann auf zwei Arten erfolgen: a. der Totalbetrag der Bundesbeiträge wird gleichmässig auf die Jahre verteilt b. die Beiträge werden gemäss Aktivitätsschwerpunkten / Planung verteilt)</p> <p>Die Bundesbeiträge werden wie folgt auf die Programmjahre aufgeteilt:</p> <p>1. Jahr (20 ): _____</p> <p>2. Jahr (20 ): _____</p> <p>3. Jahr (20 ): _____</p> <p>4. Jahr (20 ): _____</p> <p>Schlusszahlung (nach Erhalt Schlussbericht): _____</p>															
	<p><b>8.3 Auszahlungsmodalitäten</b> (Die zu wählende Variante des Auszahlungsmodus ist abhängig von der Höhe der auszubehandelnden Beträge.)</p> <p><u>Variante "jährlich":</u> Auf Antrag des Kantons zahlt der Bund dem Kanton im Rahmen der vereinbarten Bundesbeiträge (Ziff. 8.1 und 8.2) einmal jährlich – per Ende Juni) – die vom Kanton benötigten Mittel aus. Die erste Teilzahlung wird gemäss Finanzplanung ausbezahlt. Ab dem zweiten Vertragsjahr stellt der Kanton im Rahmen des Jahresberichts Antrag betreffend den aktuellen Jahresbeitrag. In diesem Jahresbeitrag wird ein allfälliger positiver bzw. negativer Saldo zwischen bezogenen Bundesmitteln des Vorjahres und dem Mittelanspruch gemäss erbrachten Leistungen des Vorjahres ausgeglichen.</p> <p><u>Variante "halbjährlich" (bei grossen Beiträgen):</u> Auf Antrag des Kantons zahlt der Bund im Rahmen der vereinbarten Bundesbeiträge (Ziff. 8.1 und 8.2) halbjährlich die vom Kanton benötigten Mittel aus. Vom zweiten Vertragsjahr an stellt der Kanton im Rahmen des Jahresberichts Antrag für die erste Rate. In dieser ersten Rate ist ein allfälliger Saldo zwischen bezogenen Bundesmitteln und dem Mittelanspruch gemäss erbrachten Leistungen auszugleichen. Die zweite Ratenzahlung erfolgt auf Antrag des Kantons.</p>															
	<p><b>8.4 Schlusszahlung</b></p> <p>Die letzte Rate der Auszahlung erfolgt gemäss Ziff. 8.2 (Schlusszahlung) nach der Eingabe des Schlussberichts auf Antrag des Kantons (Schlussabrechnung). Der Kanton verpflichtet sich, Bundesbeiträge gemäss Ziff. 8.1 mit diesem letzten Antrag nur in jenem Umfang einzufordern, in welchem die vereinbarten Ziele erreicht wurden.</p>															
	<p><b>8.5 Auszahlungsvorbehalt und Zahlungsverzug seitens Bund</b></p> <p>Die Auszahlung der Beiträge gemäss Ziff. 8.2 erfolgt unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit finanzieller Mittel und von Änderungen im Bundesrecht. Bei einem allfälligen Zahlungsverzug seitens des Bundes sollen die ausstehenden Beiträge zu einem späteren Zeitpunkt ausbezahlt werden. Ist dies innerhalb der Vertragsdauer nicht mehr möglich, so ist nach Ziff. 11.2. zu verfahren.</p>															
<p><b>8.6 Auszahlungsvorbehalt und Zahlungsverzug seitens des Kantons</b></p> <p>Die Auszahlung der Beiträge des Kantons erfolgt unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit finanzieller Mittel und von Änderungen im kantonalen Recht. Bei einem allfälligen Zahlungsverzug seitens des Kantons sollen die anstehenden Beiträge zu einem späteren Zeitpunkt ausbezahlt werden. Ist dies innerhalb der Vertragsdauer nicht möglich, so ist nach Ziff. 11.2 zu verfahren.</p>																

Anm 22 Gemäss geltendem Recht (Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990, Artikel 23, Abs. 2) müsste die Schlusszahlung ca. 20% des Gesamtbetrages ausmachen.

<p>Leistungsbeurteilung, Control- ling, Reporting</p>	<p><b>10.1 Jahresbericht</b> Während der Umsetzung des Programms informiert der Kanton den Bund einmal jährlich mit dem Jahresbericht über den Fortgang des Programms bzw. den Grad der Zielerreichung, die bisher erhaltenen Bundesbeiträge sowie die weiteren, von Kanton und übrigen Beteiligten eingesetzten Mittel. Für diesen Jahresbericht verwendet der Kanton die dazu vom Bund zur Verfügung gestellte Mustervorlage ("Muster Jahresbericht").</p> <p><b>10.2 Einreichfrist</b> Der Jahresbericht ist jeweils per Ende März des Folgejahres einzureichen.</p> <p><b>10.3 Stichprobenkontrollen</b> Der Bund kann jederzeit Stichprobenkontrollen durchführen. Der Kanton erlaubt dem Bund die Einsicht in alle vertragsrelevanten Unterlagen.</p> <p><b>10.4 Schlussbericht</b> Spätestens drei Monate nach Abschluss des Programms legt der Kanton einen Schlussbericht vor. Dieser enthält eine Darstellung des Grades der Zielerreichung, eine Übersicht über die eingesetzten Finanzmittel (Bund, Kanton, Dritte), eine Schlussabrechnung (vgl. Ziffer 8.4) sowie eine Gesamtwürdigung des Programms und der dabei gemachten Erfahrungen. Für diesen Schlussbericht verwendet der Kanton die dazu vom Bund zur Verfügung gestellte Mustervorlage ("Muster Schlussbericht").</p>
<p>Rahmenbedingungen, Anpas- sungsmodalitäten</p>	<p><b>11.1 Änderungen der Rahmenbedingungen</b> Ändern sich während der Vertragsdauer die Rahmenbedingungen in einem Ausmass, das die Erfüllung des Vertrags über Gebühr erschwert oder erleichtert, definieren die Vertragsparteien den Vertragsgegenstand gemeinsam neu oder lösen den Vertrag vorzeitig auf. Die dabei zu berücksichtigenden Faktoren und Grenzwerte sind im Anhang <input type="checkbox"/> festgelegt. (Damit die Verträge stabiler werden und bei ausserordentlichen Ereignissen nicht neu verhandelt werden müssen, sollen hier nach Möglichkeit Umrechnungsmethoden formuliert werden (im Sinne von "automatischen" Anpassungsmodalitäten), wenn Faktoren ändern.) Die Vertragsparteien verpflichten sich zur gegenseitigen Information bei Änderungen dieser Rahmenbedingungen.</p> <p><b>11.2 Zahlungsverzug des Bundes und des Kantons</b> Bei einem Zahlungsverzug des Bundes oder des Kantons prüfen die Vertragsparteien das weitere Vorgehen. Falls eine Auszahlung innerhalb der Vertragsdauer nicht möglich ist, steht eine Vertragsverlängerung und somit die Auszahlung der zugesicherten Beiträge zu einem späteren Zeitpunkt im Vordergrund.</p> <p><b>11.3 Antrag</b> Um Vertragsrevisionen gemäss Ziff. 11.1 resp. 11.2 auszulösen, ist dem jeweiligen Vertragspartner ein Antrag zu stellen unter explizitem Nachweis der Gründe.</p>
<p>Erfüllung des Vertrags</p>	<p><b>12.1 Erfüllung des Vertrags</b> Der Vertrag gilt als durch den Kanton erfüllt, wenn die Vertragsziele gemäss Ziffern 6.2.1 bis 6.2.x am Ende der Vertragsdauer vollständig erreicht sind. Ist der Vertrag nicht vollständig erfüllt, so hat der Kanton lediglich Anspruch auf Bundesbeiträge, die proportional zur erreichten Leistung berechnet werden.</p> <p><b>12.2 Nachbesserungsjahr</b> Wenn eines der Vertragsziele im vereinbarten Zeitraum nicht erreicht wurde, kann der Kanton auf einen entsprechenden Antrag hin nach Ende der Vertragsdauer ein weiteres Jahr in Anspruch nehmen, um das Vertragsziel zu erreichen. Der Bund leistet für dieses Nachbesserungsjahr keine über die in Ziff. 8.1 vereinbarten hinausgehenden Beiträge.</p> <p><b>12.3 Rückzahlung</b> Sofern der Kanton Bundesbeiträge bezogen hat, die gemäss Artikel 12.1 über den tatsächlichen Anspruch hinausgehen, werden diese vom Kanton zurückbezahlt.</p>

## 4 Häufig gestellte Fragen und Antworten

Frage	Antwort
<p>Weshalb wird das ohnehin komplexe Vorhaben NFA noch durch eine Reorganisation des Zusammenspiels von Bund und Kantonen belastet und werden die verbleibenden Gemeinschaftsaufgaben nicht einfach so belassen wie heute?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bei den verbleibenden gemeinsamen Aufgaben sollen Bund und Kantone künftig verstärkt partnerschaftlich zusammenarbeiten. Gleichzeitig soll jedoch auch in diesen Aufgabenbereichen eine Rollenklärung zwischen den beiden Staatsebenen vorgenommen werden: Der Bund soll sich grundsätzlich auf die Aspekte der Zielsetzung sowie der Ziel- und Wirkungserreichung konzentrieren, während den Kantonen bei der Art der Aufgabenerfüllung und beim finanziellen Mitteleinsatz maximaler Handlungsspielraum eingeräumt werden soll.</li> <li>- Auch müssen Zusammenarbeit und Subventionspolitik im Interesse einer koordinierten und wirtschaftlichen Leistungserstellung vermehrt auf ganze Mehrjahresprogramme statt wie heute vornehmlich auf Einzelprojekte ausgerichtet werden.</li> <li>- Zudem müssen die Fehlanreize bei den Subventionen beseitigt werden.</li> </ul>
<p>Weshalb hat es die Projektorganisation NFA weitgehend unterlassen, zu Handen der betroffenen Aufgabenbereiche <i>einheitliche</i> Vorgaben zu den Programmvereinbarungen und neuen Subventionsformen auszuarbeiten?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mit dem Instrument der Programmvereinbarung sollen zentrale Grundsätze des „New Public Management“ erstmals in breiterem Stil auch im Transferbereich Bund / Kantone angewandt werden. Der „Richtungswechsel“ bei den Gemeinschaftsaufgaben ist relativ tiefgreifend und darf in seinen Auswirkungen auf die involvierten Instanzen nicht unterschätzt werden. Zudem sind die zur Diskussion stehenden Gemeinschaftsaufgaben sehr unterschiedlicher Natur und rufen in der Praxis auch nach unterschiedlichen Regelungen.</li> <li>- Die einschlägigen Erkenntnisse sind in den einzelnen Aufgabenbereichen heute noch unzureichend. Die Projektorganisation hielt unter diesen Umständen klar dafür, die Aufgabe pragmatisch, d.h. in einer ersten Umsetzungsphase weitgehend bereichsspezifisch anzugehen.</li> <li>- In einer späteren Phase, wenn genügend Erfahrungen aus der aufgabenspezifischen Praxis vorliegen, wird es möglich sein, vermehrt allgemeingültige Regeln aufzustellen und das Instrumentarium zu konsolidieren. Zu diesem (ferneren) Zeitpunkt werden dann einerseits das Subventionsgesetz und andererseits die Spezialgesetze für die betroffenen Aufgabenbereiche nochmals anzupassen sein. Solch tiefgreifende Richtungsänderungen wie jene, wie sie für die künftige Zusammenarbeit Bund / Kantone und die Ausgestaltung der Subventionen in verschiedensten Aufgabenbereichen vorgeschlagen werden, lassen sich nicht in einem einzigen „Aufwisch“ vollziehen.</li> </ul>
<p>Wird die Zusammenarbeit mittels Programmvereinbarung administrativ nicht wesentlich komplizierter als das heutige Verfahren?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wenn Gemeinschaftsaufgaben künftig ziel- und wirkungsorientierter als heute angegangen werden sollen, muss vermehrt geplant und gesteuert werden, was ohne eine gewisse „Administration“ nicht möglich ist. Diese wird sich beim Leistungoutput und den Kosten der Leistungserstellung jedoch auszahlen.</li> <li>- Wenn sich die neue Zusammenarbeit einmal eingespielt hat, werden auch die administrativen Abläufe zunehmend zur Routine und damit auch nicht mehr als kompliziert eingestuft.</li> <li>- Wenn die gewünschte Partnerschaft Bund/Kantone realisiert werden soll, d.h. Mitwirkung und Verantwortung der Kantone auch bei Gemeinschaftsaufgaben verstärkt und Verträge geschlossen werden sollen, kommt man um Verhandlungen nicht herum. Auch diese werden indessen staatspolitischen Gewinn abwerfen.</li> </ul>

Frage	Antwort
<p>Führt die Anhörungspflicht der Leistungserbringer (Gemeinden) nicht zu einer grossen Komplizierung der Zusammenarbeit und zu einem faktischen „Zweistufen-System“, verbunden mit entsprechenden Realisierungsverzögerungen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Projektorganisation NFA erachtet die explizite gesetzliche Verankerung des Anhörungsrechts der Gemeinden als politisch unabdingbar.</li> <li>- In der Praxis dürfte es allerdings so sein, dass die Kantone mit den Leistungserbringern bereits während den Vertragsverhandlungen mit dem Bund in Kontakt stehen werden; die Kantone sind ja auf die (nachmaligen) tatsächlichen Leistungserbringer auf Gedeih und Verderb angewiesen. So erscheint ein Szenario, nach dem die Kantone mit dem Bund eine Programmvereinbarung rechtsverbindlich abschliessen und dann erst das Gespräch mit den Leistungserbringern suchen bzw. diese vor „vollendete Tatsachen“ stellen, kaum realistisch, weil nicht im Interesse eines glaubwürdigen Vertragspartners.</li> <li>- Ein partnerschaftliches Verhältnis wird eben bis hinab zum tatsächlichen Leistungserbringer zu pflegen sein; es wird sich nicht nur auf den Bund und den Kanton beschränken können – im Übrigen durchaus ein Vorzug der neuen Doktrin.</li> </ul>
<p>Wie ist es um die Gleichbehandlung der Kantone bestellt, wenn mit ihnen bezüglich Leistungen und Beiträgen individuelle Vereinbarungen ausgehandelt werden?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Das Instrument gibt dem Bund die Möglichkeit in die Hand, erstens die landesweiten Strategien besser durchzusetzen und zweitens räumliche Akzente und Prioritäten zu setzen.</li> <li>- Es darf in diesem Zusammenhang nicht ausser acht gelassen werden, dass es sich bei den „Gemeinschaftsaufgaben“ staatsrechtlich um <i>Bundesaufgaben</i> handelt, die in Zusammenarbeit mit den Kantonen erfüllt werden. Damit ist es nicht nur legitim, sondern eine Notwendigkeit, dem Bund auch die adäquaten „Führungsinstrumente“ in die Hand zu geben. Der Bund soll seine Führungsrolle wahrnehmen können (und sich eben auch auf die Führungsaufgaben konzentrieren). Gleichsam im „Gegenzug“ gewährt er den Kantonen maximalen Entscheidungs- und Handlungsspielraum in der Art der Aufgabenerfüllung, was nicht nur staatspolitisch, sondern auch aus Sicht des New Public Management durchaus Sinn macht.</li> <li>- Die mit dem Instrument der Programmvereinbarung einhergehende „regionale Differenzierung“ der Aufgabenerfüllung im Bundesstaat erlaubt eine insgesamt bedarfsgerechtere Leistungserstellung.</li> <li>- Der Bund wird die Leistungen aufgrund landesweit einheitlicher Standards (--&gt; Pauschalen) abgelden, wobei für unterschiedliche Verhältnisse selbstverständlich auch unterschiedliche (aber landesweit einheitlich angewandte) Standards zu definieren sein werden. Willkür bei der künftigen Abgeltungspraxis des Bundes ist so praktisch ausgeschlossen.</li> <li>- Damit wird sich die Frage der finanziellen Gleichbehandlung der Kantone im Ergebnis nicht anders präsentieren als heute: auch heute resultieren je nach Anzahl der Projekte, Höhe der Projektkosten und strukturellen Voraussetzungen kantonsweise unterschiedliche Abgeltungen. Im Vergleich zu heute wird der Bund seine Beiträge jedoch viel besser steuern können.</li> </ul>
<p>Wie sollen die Bundesbeiträge bemessen werden, wenn nicht einfach prozentuale Kostenabgeltungen vorgegeben sind?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zur Beseitigung der heutigen Fehlanreize kostenabhängiger Subventionen ist ein Übergang zu einem Menge-mal-Preis-System mit Pauschalen pro Leistungseinheit unausweichlich. Über die Multiplikation der Mengen mit den Pauschalen kann ein Globalbeitrag für das ganze Programm über die ganze Programmdauer berechnet werden.</li> <li>- Das setzt voraus, dass sich die Leistungen in bestimmte Leistungseinheiten zerlegen und diese Leistungseinheiten genau definiert und frankenmässig beziffert werden können. Hier ist bereichsweise auch Intuition gefragt.</li> <li>- Letztlich entscheidend ist jedoch nicht das absolut genaue Kostenabbild, sondern sind die Bestimmtheit der Berechnungselemente und damit die Eindeutigkeit und Berechenbarkeit des Abgeltungsbetrags.</li> <li>- Das Pauschalensystem weist gegenüber den heutigen Subventionen den Vorteil auf, dass es zu einer Auseinandersetzung mit den Kostenelementen der Leistungserstellung zwingt und dadurch generell eine stärkere Kostensensibilisierung mit sich bringt. Es zwingt im Weiteren zu einer „Beitragsplanung“ und ermöglicht eine Voraus-Festlegung und damit eine Steuerung der Abgeltungszahlungen.</li> </ul>