



# **Prüfung von Programmvereinbarungen in den Bereichen Natur und Landschaftsschutz sowie Revitalisierung**

Bundesamt für Umwelt



Impressum

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch/">http://www.efk.admin.ch/</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.13268.810.00300.06
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	Fachbereich 2
<b>Complément d'informations</b>	E-Mail: peter.kuepfer@efk.admin.ch
<b>Informazioni complementari</b>	Tel. 058 464 94 96
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

Prüfung von Programmvereinbarungen in den Bereichen Natur und  
Landschaftsschutz sowie Revitalisierung  
Bundesamt für Umwelt

#### Das Wesentliche in Kürze

---

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat im Rahmen ihres Jahresprogramms, gestützt auf Art. 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG, SR 614.0), eine angemeldete Prüfung beim Bundesamt für Umwelt (BAFU) durchgeführt. Beurteilt wurde die Wirksamkeit der Aufsicht und Steuerung durch das BAFU bei ausgewählten Programmvereinbarungen (PV) mit den Kantonen. Bei den PV handelt es sich um ein relativ neues Subventionsinstrument. Dies nahm die EFK zum Anlass, den Stand der Umsetzung und die Tauglichkeit des Instruments in den drei nachfolgenden Bereichen zu prüfen:

- Natur und Landschaftsschutz (N+L) mit PV im Umfang von rund 30 Millionen Franken jährlich,
- Pärke von nationaler Bedeutung mit PV im Umfang von rund 8 Millionen Franken jährlich,
- Revitalisierung mit PV im Umfang von rund 30 - 40 Millionen Franken jährlich.

Zur Beurteilung des gesamten Regelkreises wurden auch Prüfungen bei vier ausgewählten Kantonen durchgeführt.

PV setzen ein System voraus, welches die Bundesmittel nach strategischen Vorgaben und objektiven Kriterien auf die Kantone verteilt, damit der Prozess der Mittelzuteilung transparent ist. Sie sollten nicht einfach ein neues Kleid für die alten Kostenbeiträge sein. Solche sind höchstens als Übergangslösung zulässig. Bei Kostenbeiträgen ist in der Regel die Projektfinanzierung der bessere Weg. Leistungen sind einheitlich zu entschädigen. Gefordert sind Pauschalen pro Leistung, Entschädigungen, welche gestützt auf geprüfte Budgets zugesichert werden, oder Globalentschädigungen bei Kleinstprojekten.

Der Bund muss im Aufgabengebiet der PV steuern wollen. Dazu werden geeignete Indikatoren benötigt. Die Wahl von geeigneten Indikatoren erweist sich als eine der grössten Herausforderungen.

PV setzen in der Regel ein Wirkungsmodell voraus. Der Grad der Zielerreichung ist in den vorliegenden Aufgabenbereichen über den Nachweis von Leistungen mehrheitlich nicht messbar. Das Erzielen der vereinbarten Wirkung ist jedoch eine Grundvoraussetzung für Subventionsbeiträge.

Während der Bereich der Pärke die Voraussetzungen zur Führung mit PV erfüllt, sind bei der Revitalisierung noch Verbesserungen vorzunehmen. Potenzial besteht bei der Mittelzuteilung, der Pauschalierung der Entschädigungen und den Indikatoren zur Steuerung Richtung Wirkungsziel. Der Bereich Revitalisierung wurde nach einer entsprechenden Änderung des Gewässerschutzgesetzes im Jahr 2011 neu geschaffen und arbeitet seit 2012 mit dem Instrument PV. Die Aussichten, die Empfehlungen der EFK umsetzen zu können und das Instrument PV erfolgreich einzusetzen, stehen gut.

Das Programm N+L wurde erstmals für die Jahre 2008 – 2011 vereinbart. Es handelt sich hier um eine sehr komplexe PV mit verschiedenen Einsatzgebieten mit wiederum mehreren möglichen



Massnahmen. Dies verursacht Probleme bei der Festlegung der Indikatoren und der Steuerung sowie bei der Pauschalierung der Beiträge. Die vereinbarten Daten der Jahresberichte aus den Kantonen eignen sich nicht für das Controlling. Dieses wurde in der Folge auch vernachlässigt. Die PV bzw. die Anzahl Einsatzgebiete und Massnahmen sollten priorisiert werden. Die Mittelzuteilung müsste objektiviert und die Entschädigung pauschaliert werden. Falls diese Umstellungen gelingen, könnte das Instrument auch hier nutzbringend eingesetzt werden. Andernfalls müsste die Entschädigung über Projekte wieder in Erwägung gezogen werden.

Die EFK hat im Bereich N+L unter anderem nachfolgende Empfehlungen und Diskussionsanstösse formuliert. Die ersten beiden Punkte betreffen - mit Ausnahme der Entschädigung gleichartiger Massnahmen – auch den Bereich Revitalisierung:

- Die Mittelzuteilung an die Kantone basiert noch weitgehend auf historischen Werten oder auf den kantonalen Eingaben. Dieser Prozess ist anzupassen. Die Mittelzuteilung muss transparent und nach den gesetzlichen Kriterien erfolgen. Gleichartige Massnahmen sind prozentual oder pauschal bei allen Kantonen identisch zu entschädigen. Des Weiteren ist eine saubere Trennung zwischen pauschal entschädigten Leistungen, Beiträgen gestützt auf geprüfte Budgetvorgaben und Globalbeiträgen für Kleinstobjekte erforderlich.
- Die Wirkung einer Subvention muss nachgewiesen werden. Wirkungsziele sind zwar definiert, die Indikatoren, welche die Wirkung messen sollen, fehlen aber noch weitgehend. Es ist sicher zu stellen, dass die Indikatoren der PV mit denjenigen des Reportings inhaltlich und bezüglich Detaillierungsgrad übereinstimmen und die Steuerung ermöglichen.
- Die durch das BAFU durchgeführten Stichproben bei den Kantonen müssen der unterschiedlichen Qualität der Umsetzung der PV Rechnung tragen (risikoorientierte Vorgehensweise). Die gemäss Handbuch „Programmvereinbarungen im Umweltbereich“ vorgesehenen Überprüfungen sind durchzuführen.
- Die PV im Bereich N+L ist zu komplex, sie sollte auf die wesentlichen Ziele und Massnahmen reduziert werden. Beispielsweise ist zu prüfen, ob die unterstützten Objekte auf solche von nationaler Bedeutung beschränkt werden könnten.
- In den PV sind teilweise Kleinstsubventionen enthalten. Nach Artikel 13 und 14a NHG entschädigte Leistungen für Landschaftsschutzmassnahmen, Öffentlichkeitsarbeit und Bildung umfassen jährlich nur rund 2 Mio. Franken, pro Kanton durchschnittlich rund 80'000 Franken. Aus verwaltungsökonomischen Gründen ist zu prüfen, diesen Betrag in die Abgeltungen zu integrieren und die Finanzhilfen zu streichen.

Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des PV-Systems erwies sich als schwierig. Ein schlüssiger Nachweis war nicht möglich. Es darf aber angenommen werden, dass im System PV bei geeigneten Aufgabenbereichen mit adäquaten Indikatoren die angestrebte Wirkung mit weniger personellen Ressourcen erreicht bzw. nachgewiesen werden kann als bei Einzelprojekten. Pauschalierte Entschädigungen bieten Anreiz zu wirtschaftlicher Leistungserbringung. Die Kantone legen Wert auf wirtschaftlichen Mitteleinsatz, was sich auch in der Suche nach günstigeren Alternativmassnahmen zum Erreichen der vereinbarten Ziele zeigt.

Die Reportingsysteme und die Programmabwicklung in den Kantonen sind sehr heterogen. Die EFK hat bei einzelnen Kantonen festgestellt, dass verschiedene der deklarierten Daten im N+L-Bereich rückblickend nicht mehr nachgewiesen werden können.

Audit relatif aux conventions-programmes dans les domaines de la protection de la nature et du paysage et de la revitalisation des cours d'eaux  
Office fédéral de l'environnement

L'essentiel en bref

---

Dans le cadre de son programme annuel, qui se fonde sur les articles 6 et 8 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF, RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit annoncé auprès de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). L'audit portait sur l'efficacité de la surveillance et du pilotage d'une sélection de conventions-programmes conclues entre l'OFEV et les cantons. Les conventions-programmes étant un instrument de subventionnement relativement nouveau, le CDF a saisi cette occasion pour vérifier l'état de la mise en œuvre et le caractère adéquat de cet instrument dans les trois domaines suivants:

- La protection de la nature et du paysage, dont la subvention avoisine les 30 millions de francs par année;
- Les parcs d'importance nationale, dont la subvention s'élève à quelque 8 millions de francs par année;
- La revitalisation des cours d'eaux, dont la subvention s'élève entre 30 et 40 millions de francs par année.

Afin d'évaluer l'ensemble des règles, quatre cantons ont été choisis pour faire l'objet d'un audit.

Les conventions-programmes supposent un système qui répartit les fonds de la Confédération entre les cantons sur la base d'objectifs stratégiques et de critères objectifs, de sorte à garantir la transparence du processus d'allocation des fonds. Elles ne doivent toutefois pas se résumer à une reprise déguisée des anciennes contributions liées aux coûts. En effet, celles-ci sont admissibles au mieux en tant que solution transitoire. Le financement d'un projet reste généralement la meilleure option pour les contributions liées aux coûts. Les prestations doivent être indemnisées de façon homogène. Ainsi, il est nécessaire d'introduire des forfaits pour chaque prestation, des indemnités garanties grâce aux budgets contrôlés, ou des indemnisations globales pour les projets de faible envergure.

La Confédération doit avoir la volonté de piloter les mesures sur la base des conventions-programmes. Pour y parvenir, elle doit mettre en place des indicateurs adaptés. Le choix de ces indicateurs se révèle être un des principaux défis.

En règle générale, les conventions-programmes impliquent un modèle d'impact. Dans les domaines de tâches qui nous intéressent ici, le degré d'atteinte des objectifs ne peut pas être mesuré en fonction des résultats qui sont effectivement obtenus. Or, l'atteinte des objectifs, tel qu'elle a été conclue, est une condition fondamentale de l'octroi de subventions.

Si le domaine des parcs remplit les conditions requises pour la gestion au moyen de conventions-programmes, le domaine de la revitalisation des cours d'eaux doit encore se perfectionner à cet égard. L'affectation des fonds, les indemnisations forfaitaires ainsi que les indicateurs relatifs au pilotage destiné à atteindre les objectifs présentent un certain potentiel d'amélioration. A la suite de la modification de la loi sur la protection des eaux en 2011, le domaine de la revitalisation des cours d'eaux a été repensé et il utilise, depuis 2012, des conventions-programmes. Les perspec-



tives quant à la mise en œuvre des recommandations du CDF et à l'application efficace des conventions-programmes semblent favorables.

La convention-programme concernant la protection de la nature et du paysage a été conclue pour la première fois pour les années 2008 à 2011. Il s'agit d'un programme très complexe du fait qu'il s'étend à divers domaines d'action, pour lesquels plusieurs mesures à prendre sont envisageables. Cette complexité pose des problèmes quant à la définition des indicateurs, au pilotage, ainsi qu'au calcul des subventions forfaitaires. Les données convenues et figurant dans les rapports annuels rédigés par les cantons ne se prêtent pas au contrôle de gestion. Ce dernier a d'ailleurs été négligé par la suite. Il faudrait donner la priorité aux conventions-programmes ou au nombre de domaines d'action et aux mesures y afférentes. De même, l'affectation des fonds devrait être objective, tandis que l'indemnisation devrait être forfaitaire. Si ces changements portent leurs fruits, les conventions-programmes pourraient aussi être utilisées de manière profitable dans le domaine de la protection de la nature et du paysage. Sinon, il faudrait à nouveau envisager de verser des indemnités pour les différents projets.

Le CFD a formulé entre autres les recommandations et les suggestions de discussion suivantes dans le domaine de la protection de la nature et du paysage. Les deux premiers points concernent aussi le domaine de la revitalisation des cours d'eaux (à l'exception de l'indemnisation pour des mesures identiques):

- L'affectation des fonds aux cantons se base encore dans une large mesure sur des valeurs historiques ou des demandes exprimées par les cantons. Cette procédure doit être adaptée. En effet, l'affectation des fonds doit se faire de manière transparente et conformément aux critères légaux. Les mesures similaires doivent être indemnisées de la même façon dans tous les cantons, en pour-cent ou forfaitairement. Il faut, en outre, clairement distinguer entre l'indemnisation forfaitaire des prestations, les contributions garanties grâce à un budget contrôlé, et les contributions globales destinées aux projets de faible envergure.
- L'efficacité d'une subvention doit être prouvée. Certes, les objectifs en matière d'efficacité sont définis, mais les indicateurs servant à mesurer cette efficacité font encore largement défaut. Il faut s'assurer que les indicateurs de la convention-programme sont conformes, du point de vue du contenu et du degré de détail, à ceux figurant dans les rapports. Ces indicateurs doivent également rendre le pilotage possible.
- Les sondages qu'a réalisés l'OFEV auprès des cantons doivent tenir compte des différences de qualité de la mise en œuvre des conventions-programmes (procédure orientée sur le risque). Il s'agit d'effectuer les contrôles d'après le manuel sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement.
- La convention-programme dans le domaine de la protection de la nature et du paysage étant trop complexe, elle devrait se résumer aux mesures et aux objectifs essentiels. Il faut par exemple contrôler si les éléments qui bénéficient d'un soutien pourraient se limiter à ceux d'importance nationale.
- Les conventions-programmes contiennent en partie des subventions d'un faible montant. D'après les articles 13 et 14a de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN), les subventions allouées pour la protection du paysage, les relations publiques et la formation s'élèvent seulement à environ 2 millions de francs par année, ce qui représente en moyenne

80 000 francs par canton. Il convient donc de déterminer, pour des raisons d'économie administrative, si cette contribution peut être intégrée dans l'indemnisation et si les aides financières peuvent être supprimées.

L'évaluation de la rentabilité du système de conventions-programmes s'est avérée difficile. Il n'était pas possible de présenter des preuves concluantes. On peut toutefois admettre que les conventions-programmes, à condition qu'elles soient mises en œuvre dans des domaines qui s'y prêtent et au moyen d'indicateurs adéquats, permettent d'atteindre les objectifs visés avec moins de ressources en personnel que les projets individuels. Les indemnisations forfaitaires incitent les cantons à fournir des prestations de manière économique. Ceux-ci tiennent à ce que les ressources soient utilisées efficacement. Ils recherchent en effet les mesures qui présentent le meilleur rapport coût-utilité en vue d'atteindre les objectifs fixés.

Le système d'élaboration des rapports et le déroulement des programmes sont très hétérogènes au sein des cantons. Le CDF a constaté que, dans certains cantons, différentes données fournies dans le domaine de la protection de la nature et du paysage ne peuvent plus être vérifiées après coup.

**Texte original en allemand**



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>9</b>
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Prüfungsziel und -fragen	10
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	10
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	10
<b>2</b>	<b>Wesentliche Prozesspunkte bei den Programmvereinbarungen</b>	<b>11</b>
2.1	Rechtliche Grundlagen	11
2.2	Strategie des BAFU	12
2.3	Verhandlungsmanagement	12
2.4	Programmvereinbarung	13
2.5	Indikatoren / Programmcontrolling	14
2.6	Kürzungen sind wenig sinnvoll, Sanktionen sind kaum durchsetzbar	14
<b>3</b>	<b>Natur und Landschaftsschutz</b>	<b>15</b>
3.1	Rechtliche Grundlagen	15
3.2	Strategie des BAFU	16
3.3	Die Mittelzuteilung erfolgt nicht nach objektiven und transparenten Kriterien	16
3.4	Indikatoren / Programmcontrolling	18
<b>4</b>	<b>Pärke von nationaler Bedeutung</b>	<b>22</b>
4.1	Rechtliche Grundlagen	22
4.2	Strategie des BAFU	22
4.3	Die Mittelzuteilung erfolgt nach objektiven Kriterien und ist nachvollziehbar	23
4.4	Indikatoren / Programmcontrolling	24
<b>5</b>	<b>Gewässerrevitalisierung</b>	<b>26</b>
5.1	Rechtliche Grundlagen	26
5.2	Strategie BAFU	26
5.3	Die Mittelzuteilung erfolgt mehrheitlich nach dem Umfang der Projekteingaben	27
5.4	Indikatoren / Programmcontrolling	28
<b>6</b>	<b>Welche Bereiche sind für Programmvereinbarungen geeignet</b>	<b>30</b>
<b>7</b>	<b>Organisation</b>	<b>34</b>
7.1	Die Führungsgrundlagen sind angemessen und zweckmässig – die Managementfähigkeiten sollten ausgebaut werden	34
7.2	Die Prozesse sind insgesamt angemessen	35
<b>8</b>	<b>Wirtschaftlichkeit des Instruments</b>	<b>35</b>
<b>9</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>36</b>



## 1 Auftrag und Vorgehen

### 1.1 Ausgangslage

Seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 legen Bund und Kantone in Programmvereinbarungen (PV) gemeinsam fest, welche Umweltziele sie erreichen wollen und welche Subventionen der Bund dafür zur Verfügung stellt.<sup>1</sup>

Bei den PV handelt es sich somit um ein relativ junges Subventionsinstrument. Abhängig vom Aufgabenbereich befindet sich das BAFU heute in der ersten oder in der Mitte der zweiten PV-Periode. Dies nahm die EFK zum Anlass, den Stand der Umsetzung und die Tauglichkeit des Instruments in den nachfolgend aufgeführten drei Bereichen zu prüfen:

- Natur und Landschaftsschutz (N+L),
- Pärke von nationaler Bedeutung,
- Gewässerrevitalisierung.

Für die Programmperiode 2012 – 2015 werden mit den drei PV Subventionen in folgender Größenordnung geleistet:

	Bereich Natur und Landschaftsschutz			Pärke von nationaler Bedeutung	Revitalisierung
	Art. 13 NHG	Art. 14a NHG	Art. 18d + 23b NHG	23k NHG	62b GSchG
<b>Summen PV 2012 – 2015</b>	rund <b>6 Mio.</b> Franken	rund <b>2 Mio.</b> Franken	rund <b>104 Mio.</b> Franken	rund <b>30 Mio.</b> Franken	rund <b>67 Mio.</b> Franken
<b>Summen PV pro Jahr</b>	rund <b>1,5 Mio.</b> Franken	rund <b>0,5 Mio.</b> Franken	rund <b>26 Mio.</b> Franken	rund <b>7,5 Mio.</b> Franken	rund <b>17 Mio.</b> Franken

<b>Subvention inkl. Einzelprojekte pro Jahr</b>	rund <b>1,5 Mio.</b> Franken	rund <b>0,5 Mio.</b> Franken	rund <b>28 Mio.</b> Franken	rund <b>7,5 Mio.</b> Franken	rund <b>29 Mio.</b> Franken (ab 2013 vorauss. 40 Mio.)
---	------------------------------	------------------------------	-----------------------------	------------------------------	--

<sup>1</sup> An verschiedenen Stellen dieses Berichts werden zur Erläuterung ganz oder auszugsweise Definitionen und Umschreibungen aus dem „Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich“ des Bundesamts für Umwelt verwendet.



## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Grundsätzlich soll die Wirksamkeit der Aufsicht und Steuerung durch das BAFU beurteilt werden.

Insbesondere sind folgende Fragen zu klären:

- Ist die Aufsichtstätigkeit des BAFU angemessen,
- ist die PV das richtige Instrument oder wäre eine Projektfinanzierung sinnvoller,
- erfolgt die Auswahl der Objekte durch das BAFU wirkungsorientiert,
- stehen die administrativen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum Subventionsumfang?

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Peter Küpfer, Revisionsleiter, und Daniel Ortner in der Zeit vom 16. September bis 13. Dezember 2013 – mit Unterbrüchen – durchgeführt.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen. Die Stichproben basieren auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

Zur Beurteilung des gesamten Regelkreises wurden auch Prüfungen bei vier ausgewählten Kantonen durchgeführt. Diese Prüfungen betrafen hauptsächlich den Bereich N+L. Grundsätzlich erfolgte die Prüfung und die Berichterstattung prozessorientiert:

- Einleitend werden die wesentlichen Prozessschritte kurz übergreifend umschrieben und beurteilt,
- anschliessend folgt die Beurteilung der einzelnen PV,
- abgeschlossen wird der Bericht mit der Gegenüberstellung der drei PV sowie der Beurteilung der Organisation und der Wirtschaftlichkeit,
- im Anhang werden die Ergebnisse der Prüfung bei den Kantonen dargestellt.

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK durch die Verantwortlichen des BAFU und der betroffenen Kantone zuvorkommend und kompetent erteilt. Die zur Einsicht verlangten Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung.

## 2 Wesentliche Prozesspunkte bei den Programmvereinbarungen

Bei den PV handeln Bund und Kanton einen Globalbeitrag für ein Programm aus. Ein Programm besteht aus einem koordinierten, kohärenten Massnahmenpaket, welches sich in der Regel auf vier Jahre erstreckt. Die finanzielle Leistung des Bundes hängt vom Erreichen bestimmter Ziele, Erfolge und Wirkungen ab. Abhängig vom Sachbereich verläuft die Trennlinie der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen unterschiedlich, womit aus fachlicher Sicht für jede Verbundaufgabe eine differenzierte Programmsteuerung notwendig ist.

### 2.1 Rechtliche Grundlagen

#### *Verfassung:*

Nach Artikel 78 der Bundesverfassung (BV) gelten der Arten- und Biotopschutz (Absatz 4) sowie der Moor- und Moorlandschaftsschutz (Absatz 5) als umfassende Bundeskompetenz. Gemäss Absatz 1 sind für den Natur- und Heimatschutz die Kantone zuständig. Der Bund kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern. Zudem erlässt er Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung.

Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung sind geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden.

Zur Umsetzung dieses Artikels können der Bund und die Kantone gemäss Artikel 46 BV Programme vereinbaren, die der Bund finanziell unterstützt. Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.

#### *Subventionsgesetz:*

Selbstverständlich kommt auch das Subventionsgesetz (SuG) als Rahmengesetz zur Anwendung. Die PV sind dort in verschiedenen Artikeln geregelt.

Gemäss Artikel 7 können Finanzhilfen an die Kantone im Rahmen von PV gewährt werden. Artikel 9 und 10 regeln die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Abgeltungen im Rahmen von PV. Abgeltungen und Finanzhilfen werden in PV global oder pauschal festgesetzt.

Wesentliche Aussagen finden sich zudem in den Artikeln 16 sowie 19 bis 22 des SuG. Insbesondere Artikel 20 SuG hält fest, dass

- die PV die gemeinsam zu erreichenden strategischen Programmziele festlegen,
- die PV die Beitragsleistung des Bundes sowie
- im Einvernehmen mit der EFK die Einzelheiten der Finanzaufsicht regeln.

Die Vorgaben aus den Kapiteln 1 und 2 SuG sind verbindlich. Danach sollen Subventionen ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen. Die EFK stellt sich auf den Standpunkt,



dass diesem Anspruch bei korrekt berechneten Pauschal- oder Globalentschädigungen sowie entsprechenden Indikatoren Genüge getan ist. Dies bedeutet, dass die finanzielle Beurteilung bei der Budget- bzw. Beitragsfestsetzung erfolgen muss. Der Beitrag ist anschliessend unabhängig der effektiven Kosten geschuldet und nur noch leistungs- oder wirkungsabhängig.

#### *Spezialgesetze:*

Aufzählung der massgeblichen Spezialrechtlichen Grundlagen siehe Anhang 1.

Die betroffenen Spezialgesetze sagen verhältnismässig wenig über die Handhabung des Instruments der PV aus. Die Spezialgesetze bezeichnen die geprüften Subventionen bei der Mehrheit der Leistungen als Abgeltungen.

#### *Programmvereinbarungen*

Gemäss BAFU handelt es sich bei den PV um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag. Stefanie Wiget kommt in ihrer Dissertation<sup>2</sup> zum Schluss, es handle sich um einen föderalen Subventionsvertrag. Auch nach Einschätzung von Wiget sollen allerdings PV keine rechtssetzenden Bestimmungen enthalten, womit die unterschiedliche rechtliche Qualifizierung der PV von untergeordneter Tragweite ist.

## 2.2 Strategie des BAFU

Die strategischen Wirkungsziele sind im Handbuch „PV im Umweltbereich“ definiert. In den PV werden die gemeinsam zu erreichenden strategischen Programmziele festgehalten.

Die Geschäftsleitung BAFU hat gegenüber ihren Abteilungen folgende Umsetzungsziele vorgegeben:

- Gesetzesvollzug stärken,
- Controlling effizienter gestalten,
- Indikatoren für Wirkungskontrollen einführen,
- kantonsspezifische Aussagen ermöglichen,
- Monitoring vermehrt zur Steuerung der Programme einsetzen.

## 2.3 Verhandlungsmanagement

Im Rahmen des Verhandlungsmanagements macht das BAFU beispielsweise im Bereich N+L den Kantonen als Einstieg in die Programmverhandlungen kantons- und programmspezifische Rahmenvorgaben inhaltlicher und finanzieller Art.

Die Verhandlungen werden in Protokollen dokumentiert und sind nachvollziehbar.

---

<sup>2</sup> Die Programmvereinbarung, Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen

Sobald das BAFU über eine Gesamtsicht der ersuchten Mittel verfügt, werden die Anträge mit den Kantonen bereinigt. Alle Verfahren konnten einvernehmlich abgeschlossen werden. Das BAFU musste bei der Vereinbarung von Programmen bisher keine Verfügungen erlassen. Solche sind gemäss Handbuch „PV im Umweltbereich“, Ziffer 1.1, vorgesehen, falls die PV nicht einvernehmlich abgeschlossen werden kann.

## 2.4 Programmvereinbarung

Die PV sind unabhängig vom Bereich einheitlich strukturiert. Die Darstellung der durch den Kanton zu erbringenden Leistungen erfolgt jedoch abhängig vom Sachbereich in einem unterschiedlichen Detaillierungsgrad. Teilweise wird auf das Handbuch verwiesen. Im Bereich Erfüllungskontrollen, Programmbegleitung und Finanzaufsicht sind folgende Ausführungen enthalten, die zu Bemerkungen Anlass geben:

- Unter dem Titel Stichprobenkontrollen ist festgehalten, dass der Bund, im vorliegenden Fall das BAFU als Fachamt, jederzeit Stichprobenkontrollen durchführen kann. Der Kanton gestattet dem Bund die Einsicht in alle für die PV relevanten Unterlagen.
- Bei der Finanzaufsicht wird darauf hingewiesen, dass die EFK und die Kantonale Finanzkontrolle (KFK) vor Ort das Vorhandensein, die Vollständigkeit und die Richtigkeit der vom Kanton weitergeleiteten Daten überprüfen können.

Diese Ausführungen sind jeweils für sich betrachtet richtig, ergeben aber im Kontext ein falsches Bild, und zwar nicht nur gegen aussen, sondern offenbar auch intern beim BAFU. Gemäss erhaltenen Auskünften gehen einzelne Exponenten des BAFU davon aus, dass vom Recht auf Einsicht in relevante Unterlagen nur äusserst zurückhaltend Gebrauch gemacht werden soll, weil die Finanzaufsicht durch die EFK wahrgenommen wird. Diese Zurückhaltung geht so weit, dass von Kantonen weitergehende Unterlagen nicht verlangt werden, obschon solche zur Entwicklung des PV-Systems notwendig wären.

Der EFK ist es deshalb wichtig, die beiden Aussagen zu präzisieren:

- Die Finanzaufsicht und somit auch das Prüfen der Vollständigkeit und Richtigkeit der vom Kanton weitergeleiteten Daten ist Sache des Subventionsamts. Diese Kontrollen sind Teil der Aufsicht und somit eine Aufgabe der Linie. Die Breite und Tiefe solcher Prüfungen hängt von der Ausgestaltung der PV ab. Falls für die Berechnung von künftig anzuwendenden Pauschalen die Erhebung zusätzlicher Informationen notwendig ist, dürfen und sollen solche durchgeführt werden.
- Die EFK nimmt die Oberaufsicht wahr. Sie prüft, ob das BAFU seine Aufsichtsfunktion angemessen wahrnimmt. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die EFK, wie vorgesehen, auch Zugang zu den Daten und zu den Unterlagen der Kantone hat. Die EFK darf jedoch keine Linienaufgaben wahrnehmen.



## 2.5 Indikatoren / Programmcontrolling

Im Idealfall sieht das Instrument der PV vor, dass nicht mehr Kostenbeiträge an Kantone ausgerichtet, sondern Ziele definiert und deren Erreichung mittels globalen Beiträgen des Bundes unterstützt werden. Das bedeutet einen fundamentalen Paradigmenwechsel im Subventionswesen: „weg von der Input-Steuerung hin zur Output-Steuerung“. Die Wahl von Indikatoren, welche die Führung über den Output ermöglichen, ist anspruchsvoll.

Das Einsetzen einer Wirkung dauert im Bereich N+L unter Umständen mehrere Jahre. Der Nachweis ist mit grossem Aufwand und auch mit Unsicherheit verbunden, weil Dritteinflüsse die Wirkung beeinflussen können. Trotzdem oder gerade deshalb ist es wichtig, dass bereits heute Wirkungsindekatoren definiert und diese in ein Wirkungsmodell eingebettet werden. Ein Wirkungsmodell ist Voraussetzung, damit gesteuert werden kann. Wie weit dieser Anspruch erfüllt wurde, wird bei den einzelnen PV beurteilt.

Die Elemente des Programmcontrollings umfassen die Jahresberichte und die Stichproben. Der Soll- / Ist-Vergleich soll über den Programmfortschritt in inhaltlicher sowie finanzieller Hinsicht Auskunft geben und die Überprüfung des Stands und der Perspektiven ermöglichen. Die Fachabteilungen des BAFU überprüfen die Programmumsetzung mit einer Stichprobe während der Programmperiode auf der Projekt- oder Massnahmenebene.

Gemäss Handbuch erfolgt die Finanzaufsicht im engeren Sinne gemeinsam durch die EFK und die KFK. Dieser Passus sollte analog unseren Ausführungen unter dem Titel Programmvereinbarungen, Ziffer 2.4 dieses Berichts, angepasst werden.

## 2.6 Kürzungen sind wenig sinnvoll, Sanktionen sind kaum durchsetzbar

Der Bund übt im Bereich des Bundesrechtsvollzugs die Aufsicht über die Kantone aus. Die EFK musste aber zur Kenntnis nehmen, dass sich das BAFU in vielen Fällen ausser Stande sieht, bei den Kantonen die Umsetzung des Bundesgesetzes durchzusetzen. Das BAFU muss seine Ziele bei ungenügenden Kantonsbudgets beispielsweise nach unten korrigieren, was zu Verzerrungen bei der Mittelverteilung führt. Den Anforderungen der Spezialgesetze an die Bedeutung, den Umfang oder die Komplexität der Objekte kann nicht mehr schweizweit bzw. interkantonal nachgelebt werden. Bei verzögerter Aufgabenerfüllung fehlen zudem die wirksamen rechtlichen Mittel, um die Massnahmen durchzusetzen. Es handelt sich hier um ein grundsätzliches, nicht nur die PV betreffendes Problem.

Gemäss Artikel 10 SuG sind bei Abgeltungen die Folgen der Nichterfüllung oder bei mangelhafter Erfüllung zu regeln. Dieser offene Grundsatz steht im Kontrast zur Regelung bei Finanzhilfen. Bei diesen wird unmissverständlich die Rückforderung von zu viel erhaltenen Mitteln samt Zinsen verlangt. Der Unterschied ist nachvollziehbar, weil bei Abgeltungen eine Aufgabe oder ein Auftrag des Bundes ausgeführt, um- oder durchgesetzt werden soll. Die gemäss SuG verlangte Regelung ist in den geprüften Bereichen in den PV festgehalten. Gemäss PV können nicht vollständig erfüllte Ziele zu einer Rückforderungen von Bundesbeiträgen führen. Die Nichterfüllung und Rückforderung der Bundesmittel ist aber bei Abgeltungen aufgrund des Vorgenannten aus Sicht der EFK keine zielführende Lösung, weil die Aufgabenerfüllung im Vordergrund steht. In einzelnen Kantonen wird

den Aufgaben gemäss NHG nicht das notwendige Gewicht beigemessen. Diese Grundproblematik wird durch Rückforderungen nicht behoben sondern eher noch verstärkt.

Bei unterschiedlicher Beurteilung der Leistungserfüllung ist der Instanzenweg abhängig von der Vertragsart. Gemäss BAFU müsste das Bundesverwaltungsgericht (BVG), gemäss Wiget das Bundesgericht (BGer) angerufen werden. Das BAFU hat einige Argumente z.B. hinsichtlich Bedeutung (frankenmässig) auch im Vergleich mit Grossprojekten, die einen Gang direkt ans BGer als übertrieben erscheinen lassen.

Die EFK hat für diesen Vollzugsnotstand keine Patentlösung anzubieten. Sie sieht den Ursprung der Problematik teilweise in der oberflächlichen Integration des Instruments der PV in das SuG, wie dies schon Stefanie Wiget in ihrer Dissertation offen gelegt hat. Da rechtssetzende Bestimmungen in den PV nicht zulässig sind, liessen sich die Schwächen des SuG allenfalls über ein eigenständiges Gesetz betreffend PV mit den Kantonen lösen. Dieses Ansinnen dürfte aber kurzfristig kaum umsetzbar sein, deshalb sollten die Folgen von Nichterfüllung zumindest auf Stufe Spezialgesetz oder -verordnung geregelt werden. Die Durchführung von Ersatzmassnahmen durch den Bund und die Überwälzung der Kosten sollten in diesen Rechtsgrundlagen konkretisiert werden. Die EFK wird diese Fragen im Rahmen eines übergeordneten Berichts der EFV zur Kenntnis bringen.

### 3 Natur und Landschaftsschutz

#### 3.1 Rechtliche Grundlagen

Gestützt auf Artikel 18 ff und 23b ff NHG leistet der Bund Abgeltungen im Wesentlichen für die Durchführung des folgenden gesetzlichen Auftrags:

- Schutz und Unterhalt der Biotope von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung,
- Schutz und Unterhalt der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung,
- Unterstützung des ökologischen Ausgleichs,
- Erhaltung der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt und ihrer Lebensräume, insbesondere durch Schutz und Unterhalt der Biotope von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung sowie durch deren Vernetzung.

Unter den nachfolgenden Titeln werden Finanzhilfen gewährt:

Gemäss Art. 13 NHG für die

- ungeschmälerter Erhaltung bzw. grösstmögliche Schonung von Landschaften und Naturdenkmälern von nationaler Bedeutung sowie für
- Erhaltung, Schonung und Pflege der gesamten Landschaft einschliesslich der Ortsbilder, der geschichtlichen Stätten sowie der Natur- und Kulturdenkmäler.



Gemäss Art. 14a NHG für das

- Bereitstellen von Grundlagen,
- Aus- und Weiterbilden von Fachleuten,
- Beraten bzw. Informieren von Behörden und Öffentlichkeit.

### 3.2 Strategie des BAFU

Das BAFU hat im Handbuch PV im Umweltbereich folgende Prioritäten definiert:

- In der Programmpolitik Arten, Biotope, Moorlandschaften, Vernetzung und ökologischer Ausgleich haben natürliche Lebensräume, welche bezüglich Ausdehnung, Vegetationsvielfalt, Artenvielfalt und Potenzial eine besondere Bedeutung für die Schweiz haben oder als Lebensräume national stark gefährdeter Arten dienen, Priorität. Bei den Arten gelten als Selektionskriterien für Priorisierungen die nationale Gefährdung (Status in Roter Liste / national prioritäre Arten), die internationale Verantwortung der Schweiz für eine bestimmte Art sowie die Kenntnisse über die Realisierungsmöglichkeiten und die Dringlichkeit von Schutzmassnahmen.
- In der Programmpolitik Landschaft haben Objekte von nationaler Bedeutung, die Förderung flächendeckender Landschaftsqualitäts- und Entwicklungsziele sowie die landschaftliche Qualität des Siedlungsraumes, Priorität.
- In der Programmpolitik Grundlagen, Öffentlichkeitsarbeit und Bildung haben nationales Interesse, systematische Arbeits- und Entscheidungsgrundlagen, angewandte Forschung sowie praxisorientierte Ausbildung, Priorität.

Als Wirkungsziel gemäss Artikel 18 ff und 23b ff NHG gelten:

- Natürliche Lebensräume von internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung sind so geschützt, unterhalten und vernetzt, dass sie dauerhaft zur Erhaltung der einheimischen Arten in überlebensfähigen Populationen beitragen.

### 3.3 Die Mittelzuteilung erfolgt nicht nach objektiven und transparenten Kriterien

Vor Verhandlungsbeginn gibt das BAFU den Kantonen seine Prioritäten zum neuen Programm bekannt. Diese Vorgaben sind sehr detailliert. Sie gehen auf die verschiedenen Biotopstypen aber auch bis auf einzelne besonders zu schützende Arten ein. Zum Stand der Pflege und zum Zustand der Objekte verfügt das BAFU nur über eingeschränkte Informationen.

Auf dem Formularsatz für die kantonale Programmeingabe wird der finanzielle Rahmen des gesamten kantonalen Programms als Vorschlag des Bundes vorgegeben. Dieser Vorschlag erfolgt primär nach historischen Werten, welche noch aus der Zeit vor den PV stammen. Dem bisherigen historischen Mitteleinsatz jedes Kantons kommt somit eine hohe Bedeutung zu. Mit der zweiten PV 2012 – 2015 wurde eine leichte Korrektur hin zu einer objektiveren Mittelverteilung vorgenommen. Trotzdem werden die in der NHV vorgesehenen Kriterien nationale, regionale oder lokale Bedeutung bzw. unter anderem der Umfang, die Qualität und die Komplexität der Massnahme und der



Grad der Gefährdung nicht ausreichend berücksichtigt. Zwei Indizien, dass das BAFU eine objektive Mittelverteilung noch weit verfehlt, liegen in folgenden Feststellungen:

- Die prozentualen Beitragsanteile einzelner Kantone weichen teilweise um ein Mehrfaches von der prozentualen Biotopfläche ab.
- Die prozentualen Bundesanteile an einzelne Massnahmen und / oder Objekte sind ohne nachvollziehbaren Grund bei den Kantonen unterschiedlich. Bei Kürzungen wird nur teilweise sachlich argumentiert. Mehrheitlich handelt es sich um prozentuale Kürzungen ohne Grundangabe. Die EFK vermutet, dass die unterschiedlichen Ansätze zum Ziel haben, den ursprünglichen Bundesvorschlag zu erreichen. Die Kürzungen erfolgen resultat- und nicht objektorientiert.

Die Zuteilung der Mittel muss nach dem Gebot der Gleichbehandlung aller Partner und nach objektivierte Kriterien erfolgen. Wie es dem Grundgedanken der PV entspricht, müssten die Mittel pauschal pro Leistungseinheit oder bei komplexen Verhältnissen global gestützt auf **geprüfte** Budgets fliessen. Die erste PV-Periode mit ihren Pauschalentschädigungen lag somit näher am anzustrebenden Ziel.

Konkret stellt die EFK folgende Massnahmen zur Vereinfachung, Straffung und Objektivierung der PV zur Diskussion:

- Die PV sind auf die wesentlichen Ziele zu reduzieren, der Detaillierungsgrad ist zu hoch. Es ist zu prüfen, ob die unterstützten Objekte auf solche von nationaler Bedeutung beschränkt werden könnten. Aus Sicht der EFK würde dies auch dem Grundgedanken gemäss Verfassung entsprechen. Einzelne Massnahmen könnten ersatzlos gestrichen oder anstatt als Leistungs- als Qualitätsindikator integriert werden.
- Nach Artikel 13 und 14a NHG entschädigte Leistungen umfassen jährlich rund 2 Mio. Franken, pro Kanton durchschnittlich rund 80'000 Franken. Aus Sicht der EFK macht es wenig Sinn für diese unbedeutende Finanzhilfe den ganzen Regelungsaufwand zu betreiben. Es ist zu prüfen, diesen Betrag in die Abgeltungen gemäss den Artikeln 18 ff und 23 ff zu integrieren und die Finanzhilfen zu streichen. Für die Kantone bliebe die Gesamtentschädigung insgesamt unverändert.
- Der Vorschlag des Bundes für den finanziellen Umfang des gesamten kantonalen Programms könnte beispielsweise nach der gewichteten Biotopfläche erfolgen. Die EFK geht davon aus, dass mit einer gleichmässigen Mittelverteilung insgesamt eine höhere Wirkung erzielt wird. In jedem Kanton würden diejenigen Projekte umgesetzt, welche den gesetzlichen Anforderungen am meisten entsprechen. Auf die Kantone ist in diesem Sinne auch ein gewisser Druck auszuüben, die ihnen zustehenden Mittel einzusetzen bzw. auszus schöpfen. Erst nach erfolglosen Verhandlungen werden Mittel subsidiär für Kantone mit überdurchschnittlichem Mittelbedarf frei.
- Bei den Entschädigungen ist eine saubere Trennung anzustreben zwischen pauschal entschädigten Leistungen, Beiträgen gestützt auf geprüfte Budgetvorgaben und Globalbeiträgen für Kleinstobjekte. Die Mehrheit der vereinbarten Leistungen sollten pauschal je Hektare entschädigt werden. Bei der Schutzlegung und Verträgen könnte ein pauschaler Beitrag je Objekt festgelegt werden. Dieser Bereich wird tendenziell an Bedeutung abnehmen. Die Übernahme von Land könnte mit einem globalen Beitrag entschädigt werden.

### 3.4 Indikatoren / Programmcontrolling

Im Folgenden geht die EFK auf die Programmpolitik „Arten, Biotop, Moorlandschaften, Vernetzung und ökologischer Ausgleich“ ein.

#### 3.4.1 Handbuch

Das Handbuch führt folgende wesentliche Indikatoren auf:

Leistungsindikator	Qualitätsindikator
<b>Biotop:</b> Fläche (bewirtschaftet) Anzahl Objekte Besondere Merkmale / Integration weiterer Biotop	Konzeptionelle Grundlagen liegen vor Bewirtschaftung ist den Arten angepasst Verbindlichkeit des Schutzes Erfolgskontrollen und Datenbereitstellung
<b>Arten:</b> Anzahl Aktionspläne Betroffene Fläche Bedeutung oder Anzahl betroffene Arten oder Lebensräume Koordinations- und Zweigstellen	Artenspezifische Massnahmen Populationszustand Programm und Aktionspläne sind umsetzungsorientiert Erfolgskontrolle periodisch und systematisch
<b>Vernetzung:</b> Erarbeitung und Aktualisierung kantonales Vernetzungskonzept Anzahl / Fläche der Vernetzungsprojekte	Konzepte und Grundlagen gewährleisten Vernetzung Bewirtschaftung und Standort entsprechen den Bedürfnissen der Zielarten

#### 3.4.2 Aufwandindikatoren eignen sich nicht für PV, Wirkungsindikatoren fehlen

Im Bereich der Biotop und Moorlandschaften von nationaler sowie bei den Biotop und natürlichen Lebensräumen von regionaler Bedeutung werden von den erwähnten Indikatoren beispielsweise die Flächen und zudem die Aufwände in Franken vereinbart. Diese Angaben sind gegliedert in die Biotoparten und innerhalb diesen nach den Massnahmen

- Unterhalt,
- Revitalisierung, Regeneration, Aufwertung,
- Bekämpfung von Neobiota,
- Betreuung und Aufsicht<sup>3</sup>,
- Schutzlegung, Verträge,
- Studien, Kartierung, Datenbeschaffung, Bewirtschaftungspläne, Planung,

<sup>3</sup> Ausschiesslich im Bereich der Biotop und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung

- Erfolgskontrolle,
- Landerwerb.

Des Weiteren werden je Biotopart die Anzahl Objekte angegeben.

Bei den Arten sind die Anzahl Aktionspläne sowie die Aufwände Teil der PV, bei der Vernetzung die betroffene Fläche und ebenfalls die Aufwände.

Eine Stichprobe bei vier Kantonen zeigte, dass

- mehrheitlich die gepflegten Flächen, gewichtet nach der Häufigkeit der Pflege deklariert wurden,
- die Leistungsindikatoren gemäss PV aber Interpretationsspielraum offen lassen. Entsprechend gehen die Betroffenen uneinheitlich von Inventarflächen bzw. bewirtschafteten Flächen oder gewichteten Flächen aus bzw. deklarieren bei Aufwertung teilweise nur die Arbeitsfläche.
- die in den PV enthaltenen Flächen in der Regel nicht mehr nachgewiesen werden konnten. Die Flächenangaben waren aber mehrheitlich plausibel,
- die in den PV enthaltenen Budgetbeträge nicht mehr nachvollzogen werden konnten.

Aufwände eignen sich nicht als Indikator bei PV, weil in Folge von Pauschalierungen und Globalbeiträgen der effektive Aufwand kaum mehr Relevanz haben sollte. Indikatoren zur Steuerung in Bezug auf die Wirkungsziele sind nicht erkennbar.

### 3.4.3 Die Reporting-Daten eignen sich nicht zur Steuerung, die Daten sind oft fehlerhaft

Im Reporting schliesslich werden je Bereich die Flächen, die Anzahl Objekte und die Kosten verlangt. Eine Unterteilung nach Biotoparten oder Massnahmen fehlt.

Von allen im Handbuch vorgesehenen Leistungs- und Qualitätsindikatoren finden somit nur noch die Anzahl Objekte und die betroffene Fläche Eingang in das Reporting. Diese Zahlen sind zudem undifferenziert unterscheiden nicht nach Biotopart oder Art der Massnahme. Ob eine Parzelle Hochmoor erworben wird oder eine Trockenwiese gemäht wird, ist aus dem Reporting nicht ersichtlich.

Die deklarierten Zahlen sind für das Controlling so nicht brauchbar. Dass ein Controlling im Sinne von Führen oder Steuern mit Leistungszielen schwierig sein dürfte, wurde offensichtlich auch in den Kantonen erkannt. Entsprechend geben die in den vier geprüften Kantonen gemachten Feststellungen ein durchzogenes Bild:

- In zwei der geprüften vier Kantone wurden im Jahr 2012 im Reporting ein Viertel der vereinbarten Fläche gemäss PV eingesetzt. Teilweise handelt es sich um die Inventarfläche und nicht um die bewirtschaftete Fläche. D.h. die Reportinggrösse deckt sich nicht mit der vereinbarten Indikatorbasis.
- Die in der PV enthaltenen Kostenarten stimmen teilweise nicht mit denjenigen des Reportings überein.



- In zwei Fällen wurden die Monitoringflächen nicht deklariert. In einem weiteren Fall stimmen diese mit den kumulierten Leistungen überein. In einem anderen Fall wurden die Aufwände nicht deklariert.
- Ein genauer Nachweis der im Reporting deklarierten Flächen konnte mehrheitlich nicht oder nicht mehr erbracht werden.

#### 3.4.4 Mit dem Controlling wird nicht geführt, die Stichprobenkontrollen decken nicht die wesentlichen Risiken

Die deklarierten Zahlen wurden beim BAFU zwar erfasst, weitere Controlling-Aktivitäten erfolgten auf Stufe Abteilung im Bereich der vier geprüften Kantone aber offensichtlich nicht. Anders sind die makellosen Controllingberichte ohne jeden Hinweis auf die mangelhaften Jahresreportings nicht erklärbar. Oder anders ausgedrückt: Auch das BAFU hat erkannt, dass mit dem vorliegenden System nicht geführt werden kann und vermeidet eine unnötige Ressourcenbindung.

Der Controllingbericht selbst enthält nur rudimentäre Angaben. Die Hintergründe, die zum Verzicht auf Kürzungen trotz verpasster Leistungsziele führten, sind nicht ersichtlich.

Für die Beurteilung der Wirksamkeit der Massnahmen benötigt das BAFU entsprechende Indikatoren als auch ein Wirkungsmodell, welches die Steuerung der Ressourcen im Hinblick auf die Zielerreichung möglich macht. Ein solches Wirkungsmodell mit Wirkungsindikatoren ist der EFK nicht vorgelegt worden.

Das BAFU prüft mindestens einmal innerhalb einer PV-Periode den Vollzug der Programmdurchführung. Das Resultat jeder Stichprobe wird in einem Stichprobenprotokoll festgehalten. Diese Stichprobe soll gemäss Handbuch drei Dinge überprüfen:

- Reporting: Die Stichprobe soll die Richtigkeit der vom Kanton in den Jahresberichten mitgeteilten Programminformationen stichprobenweise überprüfen.
- Massnahmenumsetzung: Die Stichprobe soll überprüfen, ob der Kanton sich bei der Umsetzung der PV an die Vorgaben und Vereinbarungen hält.
- Programmabwicklung: Die Stichprobenkontrolle soll einen Einblick in die Programmadministration auf kantonaler Ebene geben, inklusive kantonalem Controlling.

Die Stichprobe beschränkte sich in der Praxis auf eine Begehung eines, allenfalls einiger weniger Biotope. Diese Vollzugskontrolle sollte die qualitativ korrekte Umsetzung der Massnahmen überprüfen. Die EFK hat festgestellt, dass im Rahmen der Stichprobe weder das kantonale Reportingsystem noch die Programmabwicklung geprüft wurde. Die Stichprobe wurde nicht in den Gesamtkontext aller rapportierten Biotope gestellt. Eine Aussage darüber, ob die geprüfte Parzelle für den betroffenen Kanton oder das Reportingsystem repräsentativ ist, kann gestützt auf die Stichprobe nicht gemacht werden. Die Stichprobe erfüllte somit nur einen der drei im Handbuch vorgesehenen und oben aufgeführten Prüfpunkte.

Das BAFU muss sich die Frage stellen, ob es sinnvoll ist, alle vier Jahre bei allen Kantonen eine viel zu kurze und unzureichende Stichprobenkontrolle durchzuführen. Die verfügbaren Ressourcen wären aus Sicht der EFK besser eingesetzt, wenn nach der Systemaufnahme die Prüfungen risikoorientiert vorgenommen würden. Kantone mit erhöhten Risiken sind vertiefter, allenfalls öfter zu prüfen.

Bei verfassungsbasierten Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen muss die Gleichwertigkeit der beteiligten Partner berücksichtigt werden. Im Unterschied zu Subventionsvereinbarungen mit Privaten ist hier von Vereinbarungen unter souveränen Staaten die Rede. Vor diesem Hintergrund beschränken sich die Kontrollen des Bundes auf das Wesentliche. Wesentlich aus Sicht der EFK ist die strategische Zielerreichung. Indikatoren sollten in diesem Sinne die Erreichung dieser Ziele oder von Meilensteinen nachweisen. Fehlen solche, rücken Leistungsindikatoren in den Vordergrund.

Diese Überlegung schliesst finanzielle Indikatoren aus. Solche lassen höchstens indirekt einen Schluss über die Umsetzung der vereinbarten Leistungen zu. Kurzfristig stehen deshalb nichtmonetäre Leistungsindikatoren (z.B. Flächen, Stunden usw.) an erster Stelle und eine Steuerung ist nur über diese möglich. Die Richtigkeit der deklarierten Zahlen wird dadurch zentral. Das BAFU muss bei seinen Prüfungen sicherstellen, dass die deklarierten Daten mit den effektiv ausgeführten Massnahmen übereinstimmen. Der Einblick in die Programmadministration auf kantonaler Ebene wird somit zu einem Hauptpunkt der Stichproben.

Langfristig muss die Wirkung der ausgeführten Massnahmen nachgewiesen werden. Dies ist wahrscheinlich mit erheblichem Aufwand verbunden. Dritteinflüsse können nur mit Mühe ausgeschlossen werden. Einige Kantone haben die Biodiversität auf ihrem Territorium bereits systematisch erhoben. Auch der Zustand von einzelnen Biotopen wurde von den Kantonen dokumentiert; in den geprüften Kantonen in der Regel allerdings nicht auf systematische Weise.

Aus Sicht der EFK sind verschiedene Niveaus der Zustandserhebung denkbar. Bei einer detaillierten Bestandsaufnahme auf der Basis der einzelnen Biotope sind die Kantone zwingend mit einzubeziehen, die Regeln und Eckwerte muss jedoch das BAFU vorgeben. Die Erhebung müsste so angelegt werden, dass die Kantone selbst auch Schlüsse für die Betreuung der einzelnen Flächen ziehen können. Auf diese Weise besteht für den Kanton ein direkter Anreiz, diesen Aufwand zu betreiben. Sollte sich eine Erhebung in diesem Detaillierungsgrad als zu aufwändig erweisen, müsste das BAFU dafür sorgen, dass sich sein ursprüngliches „Biodiversitäts-Monitoring“ oder die in der Pilotphase steckende „Wirkungskontrolle Schweiz“ der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) zur Beurteilung der generellen Entwicklung eignen. Zum heutigen Zeitpunkt könnte möglicherweise noch auf die Ausgestaltung dieses Monitoring-Instruments Einfluss genommen werden. Zentral wird die Frage sein, ob sich solche Instrumente objekt- oder kantonsbezogen einsetzen lassen bzw. ob dies zur Beurteilung der Wirksamkeit der Subvention überhaupt als notwendig erachtet wird.

Aus Sicht der EFK müsste das BAFU hier ein Schwergewicht setzen, damit in Zukunft und langfristig eine Aussage über die Wirkung bzw. über die Entwicklung der Biotope möglich wird.

Konkret stellt die EFK folgende Massnahmen zur Diskussion:

- Es ist sicherzustellen, dass die Indikatoren der PV mit denjenigen des Reportings inhaltlich und bezüglich Detaillierungsgrad übereinstimmen, so dass sie eine Steuerung auch zulassen.
- Das BAFU sollte ein Wirkungsmodell erstellen, welches eine Aussage über die Wirkung der Massnahmen der einzelnen Subventionsempfänger in den verschiedenen Aufgabengebieten zulässt. Zu diesem Zweck sind entsprechende Wirkungsindikatoren festzulegen.



- Für die Kontrolle der Qualitätsentwicklung ist zum Beispiel eine Kombination von Fotoüberwachung und Bioindikatoren zu prüfen. Aus einem Pool von Objekten könnte je Kanton eine repräsentative Anzahl zufällig ausgewählt werden. Die zu erhebenden Biotope müssten einerseits von nationaler Bedeutung sowie repräsentativ in der Schweiz verteilt sein. Zudem sollten sie den typischen Biotoparten der einzelnen Kantone Rechnung tragen.
- Die im Handbuch vorgesehenen Prüfungen im Rahmen der Stichproben sind tatsächlich durchzuführen.
- Im Anschluss an eine Ersterhebung sind bei den Stichproben risikoorientierte Schwerpunktprüfungen vorzusehen.

## 4 Pärke von nationaler Bedeutung

### 4.1 Rechtliche Grundlagen

Gestützt auf Artikel 23k NHG leistet der Bund globale Finanzhilfen an Pärke von nationaler Bedeutung für die Förderung

- der Errichtung,
- des Betriebs und
- der Qualitätssicherung der Pärke.

### 4.2 Strategie des BAFU

Das BAFU hat im Handbuch PV im Umweltbereich folgende Prioritäten definiert:

In der Programmpolitik Pärke von nationaler Bedeutung und Biosphärenreservate haben Regionen mit hoher Natur- und Landschaftsqualität sowie dem Potenzial für eine nachhaltige Entwicklung Priorität. Als Förderungsinstrumente kommen Finanzhilfen sowie Pärke- und Produktelabel zur Anwendung.

Als Wirkungsziel gelten:

Regionen mit hoher Natur- und Landschaftsqualität erhalten diese mit der Errichtung und dem Betrieb von Nationalpärken, Regionalen Naturpärken, Naturerlebnispärken und UNESCO-Biosphärenreservaten und setzen sie nachhaltig in Wert.

In den Programmverhandlungen und den PV werden diese Ziele basierend auf der Pärkeverordnung wie folgt konkretisiert:

- Erhaltung und Aufwertung der Qualität von Natur und Landschaft,
- Stärkung der nachhaltig betriebenen Wirtschaft,
- Sensibilisierung und Umweltbildung,
- Management, Kommunikation und räumliche Sicherung,
- Forschung.

Die Verleihung des Parklabels ist Grundvoraussetzung für eine Unterstützung. Priorität haben somit die Eigenschaften, welche dem Park seine Qualität geben und somit zum Label führen.

#### 4.3 Die Mittelzuteilung erfolgt nach objektiven Kriterien und ist nachvollziehbar

Im Gegensatz zu anderen Programmen wird bei den Parks nicht über die Mittelzuteilung, sondern ausschliesslich über die zu erbringenden Leistungen verhandelt.

Das für die Bemessung globaler Finanzhilfen im Programm «Pärke von nationaler Bedeutung» entwickelte System ist so ausgelegt, dass alle Gesuche um globale Finanzhilfen berücksichtigt werden können, sofern die Anforderungen an die jeweilige Parkkategorie erfüllt sind.

- In einem ersten Schritt legt das BAFU die Finanztranchen für die einzelnen Parkkategorien fest. Dies erfolgt basierend auf der effektiven Anzahl von Gesuchen um globale Finanzhilfen. Für die Festlegung der Finanztranchen pro Parkkategorie wird mit Faktoren gerechnet.
- In einem zweiten Schritt werden alle eingegangenen Gesuche innerhalb der gleichen Parkkategorie, basierend auf dem kategoriespezifischen Indikatorenset, miteinander verglichen und mit Leistungspunkten bewertet. Die Punkte werden pro erfüllten Leistungs- und/oder Qualitätsindikator zugeteilt.
- In einem dritten Schritt wird für jede Parkkategorie ein Frankenbetrag pro Leistungspunkt berechnet.

Die Mittelzuteilung erfolgt somit nach objektivierten Kriterien. Die Gesamtsubvention je Park ist durch zwei Faktoren limitiert. Maximal wird der errechnete Wert pro Punkt ausgerichtet oder ein entsprechend tieferer Ansatz, sofern der vom Park beantragte Gesamtbetrag erreicht wird, d.h. die zweite Grenze wird durch den Gesuchsbetrag gebildet.

Die wirtschaftliche Leistungserbringung wird indirekt gefördert. Ist die Beurteilung des Parks positiv, erreicht dieser eine relativ hohe Punktezahl. Sofern die geplanten Leistungen günstig erbracht werden können, entschädigt der Bund bis zu 100 Prozent der geltend gemachten Kosten.

Die Ziele werden in den Verhandlungen auf mehr oder weniger konkrete Aufgabenerteilungen (Indikatoren) hinuntergebrochen. Die Strategie hinter den Aufgaben ist erkennbar.



#### 4.4 Indikatoren / Programmcontrolling

##### 4.4.1 Handbuch

Das Handbuch führt folgende wesentliche Indikatoren auf:

Leistungsindikator	Qualitätsindikator
Erhaltung und Aufwertung der Qualität von Natur und Landschaft: Umfang und Relevanz der Projekte bezüglich <ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung von Arten / Erhalt Biotope</li> <li>• Erhalt und Aufwertung der Landschaft</li> <li>• Erhalt und Aufwertung Kulturgüter usw.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projekte basieren auf Parkprofil</li> <li>• Projekte sind raumplanerisch eingebunden</li> <li>• Verbindlichkeit der Umsetzungsreife</li> </ul>
Stärkung der nachhaltig betriebenen Wirtschaft: Anzahl und Umfang der Partnerschaftsvereinbarungen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl Teilnehmer</li> <li>• Umfang und Relevanz der Projekte zur Förderung nachhaltiger Wirtschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projekte basieren auf der Ausrichtung des Parks</li> <li>• Regelmässige Vernetzungsveranstaltungen</li> <li>• Verbindlichkeit der Umsetzungsreife</li> </ul>
Sensibilisierung und Umweltbildung: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsetzung und Relevanz der Projekte</li> <li>• Anzahl Teilnehmer bei Umweltbildungsprojekten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektbasis ist die Ausrichtung des Parks</li> <li>• Projekte sind spezifisch für Zielgruppen des Parks</li> <li>• Verbindlichkeit der Umsetzungsreife</li> </ul>
Management, Kommunikation und räumliche Sicherung: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl mit qualifiziertem Personal besetzte Stellen</li> <li>• Umfang und Relevanz der Projekte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einbindung des Managements in relevante Vorhaben</li> <li>• Funktionierendes System zur Qualitätssicherung</li> <li>• Struktur erlaubt Mitwirkung der Bevölkerung</li> </ul>
Forschung: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Umfang und Relevanz der Forschungskonzeption</li> <li>• Anzahl und Umfang der zu koordinierenden Projekte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammenarbeit mit anderen Pärken ist zweckmässig sichergestellt.</li> </ul>

##### 4.4.2 Die vereinbarten Indikatoren sind dem Subventionsverfahren angemessen

Die vereinbarten Indikatoren sind konkret und quantifiziert. Die Aufgaben bzw. die erwarteten Resultate sind zähl- und messbar. Im Vergleich zur ersten PV sind die Indikatoren weniger detailliert. Aus Sicht der EFK ist die „Flughöhe“ der Indikatoren in der zweiten PV-Periode verbessert worden. Es handelt sich um eine Leistungssteuerung. Die Wirkungsindikatoren legen die Pärke in ihren Chartas für den Zeithorizont von 10 Jahren fest. Die Prüfung durch das BAFU erfolgt auf dieser Basis im Rahmen der Prüfung des Gesuchs um Verleihung des Parklabels. Die Finanzhilfesuche der Pärke bzw. Kantone mit den darin enthaltenen Leistungen und den dazugehörigen



Leistungsindikatoren werden jeweils vor dem Hintergrund dieser Wirkungsziele geprüft, um sicher zu stellen, dass mit den für die nächste Programmperiode angebotenen Leistungen auch tatsächlich die geplante Wirkung erzielt werden kann. Die Wirkungsindikatoren mit ihrem Planungshorizont von 10 Jahren tauchen daher in den PV nicht auf, sie sind deshalb auch nicht Gegenstand des Controllings und der Stichproben.

Für die Wirkungskontrolle der gesamten Pärkepolitik ist ein Konzept in Erarbeitung. In diesem Zusammenhang wird auch geprüft, inwieweit diese mit den Wirkungsindikatoren der einzelnen Pärke harmonisiert werden kann und umgekehrt.

#### 4.4.3 Reporting

Der Detaillierungsgrad der im Reporting ausgewiesenen Indikatoren deckt sich mit den PV. Im Wesentlichen wird der Zielerreichungsgrad in Prozent verlangt. Zudem wird umschrieben, welche Leistungen im Berichtsjahr erbracht worden sind.

#### 4.4.4 Controlling und Stichprobekontrollen ergänzen sich

Das Controlling findet auf der Leistungsebene statt. Die Wirkungskontrolle und Steuerung erfolgt auf der Basis der Chartas der Pärke im Rahmen der Evaluation, welche vor Ablauf der 10-jährigen Betriebsdauer durch den Park selbst durchgeführt wird.

Die in den Controllingberichten enthaltenen Feststellungen sind stark zusammengefasst. Die Hintergründe, die zu Beitragskürzungen oder dem Verzicht auf Kürzungen trotz verpasster Leistungsziele führen, sind zusammen mit den Reportingunterlagen und den Protokollen zu den Stichprobenprotokollen nachvollziehbar.

Das BAFU prüft mindestens einmal innerhalb einer PV-Periode den Vollzug der Programmdurchführung. Das Resultat jeder Stichprobe wird in einem Stichprobenprotokoll festgehalten. Gestützt auf das eingesehene Stichprobenprotokoll geht die EFK davon aus, dass die im Handbuch vorgesehenen drei Prüfpunkte abgedeckt wurden – vgl. Ziffer 3.4.4 dieses Berichts. Das BAFU führte die Stichprobe bei der Parkverwaltung im Beisein der Kantonsvertreter durch. Die Beurteilung der EFK basiert hingegen ausschliesslich auf den Unterlagen des BAFU und Diskussionen mit der kantonalen Verwaltung.

Die Prüfung und Steuerung gestützt auf die vereinbarten Indikatoren beurteilt die EFK zum heutigen Zeitpunkt, unter Berücksichtigung des relativ jungen Subventionsinstruments, als angemessen.



## 5 Gewässerrevitalisierung

### 5.1 Rechtliche Grundlagen

Gemäss Gewässerschutzgesetz (GSchG) bedeutet Revitalisierung die Wiederherstellung der natürlichen Funktionen eines verbauten, korrigierten, überdeckten oder eingedolten oberirdischen Gewässers mit baulichen Massnahmen. Gestützt auf Artikel 62b GSchG gewährt der Bund den Kantonen im Rahmen der bewilligten Kredite und auf der Grundlage von PV Abgeltungen als globale Beiträge an die Planung und Durchführung von Massnahmen zur Revitalisierung von Gewässern.

Die Höhe der Abgeltungen richtet sich nach der Bedeutung der Massnahmen für die Wiederherstellung der natürlichen Funktionen der Gewässer sowie nach der Wirksamkeit der Massnahmen.

Für besonders aufwendige Projekte kann den Kantonen die Abgeltung einzeln gewährt werden.

### 5.2 Strategie BAFU

Das BAFU hat im Handbuch PV im Umweltbereich für die PV-Periode 2012 - 2015 folgende Prioritäten definiert: Massgebend sind

- die Breite des gewährten Gewässerraums,
- die Ausdehnung des Projektperimeters bzw. die Förderung von Ausdolungen von kleinen Gewässern, und
- die Lage des Projektes innerhalb/ausserhalb gewisser, beitragerhöhender Schutzgebiete mit gewässerbezogenem Schutzziel und national bedeutender Fischlaich- und Krebsgebiete oder
- die Lage innerhalb/ausserhalb des Siedlungsgebietes bzw. die Bedeutung für die Förderung der Naherholung.

Als Wirkungsziel gelten

- naturnahe Gewässer mit der Fähigkeit zu Selbstregulation und Resilienz; Gewässer mit ausreichendem Gewässerraum, gewässertyp-spezifischer Eigendynamik, standorttypischen Organismen in sich selbst reproduzierenden Populationen,
- die Förderung der Biodiversität im und am Gewässer, insbesondere von gewässertyp-spezifischen Zielarten,
- die Stärkung von Gewässern als Rückgrat des Netzwerkes aquatischer, amphibischer und terrestrischer Lebensräume und als naturnahe, prägende Elemente der Natur- und Kulturlandschaft.

### 5.3 Die Mittelzuteilung erfolgt mehrheitlich nach dem Umfang der Projekteingaben

Das Programm Revitalisierung wurde nach einer Änderung des GSchG im Jahr 2011, welche Revitalisierungen zu einer Kantonsaufgabe machte, auf die PV-Periode 2012-15 neu gestartet. Das Verhandlungsmanagement war dadurch in dieser ersten PV- Periode relativ aufwändig und langwierig.

Übersteigen die Eingaben von Projekten die gesamthaft verfügbaren Mittel des Rahmenkredits, erfolgt die Mittelzuteilung auf die Kantone auf Grund der plausibilisierten Kantonseingaben und eines objektiven Masses, das den Kanton in einen schweizweiten Kontext stellt (Anteil eines Kantons am mit Hilfe der Flussordnungszahlen (FLOZ) nach Strahler gewichteten Gewässernetz und der „Belastung“ des Kantons mit beitragerhöhenden Gebieten).

Konkret erfolgte die Mittelzuteilung für die PV-Periode 2012 – 2015 wie folgt:

- Analog zum Vorgehen bei den Projekten des Hochwasserschutzes beantragen die Kantone ihren Mittelbedarf im Rahmen einer Projektzusammenstellung. Auf diese Weise kamen Begehren im Umfang von über 300 Mio. Franken zusammen. Durch das BAFU wurden vorgängig bewusst keine Einschränkungen oder Vorgaben aufgelegt, um für das neue Programm den Bedarf aus den Kantonen unbeeinflusst kennenzulernen.
- In einer ersten Verhandlungsrunde wurden die Eingaben der Kantone um Projekte bereinigt, welche anderen Subventionen belastet werden müssen, angegebene Programmziele nicht erfüllen oder deren Realisierung innerhalb der PV-Periode unwahrscheinlich war. Insgesamt verblieben Projekte im Umfang von rund 200 Mio. Franken.
- Parallel ermittelte das BAFU das für den einzelnen Kanton zur Verfügung stehende Kontingent. Der für die PV Revitalisierung und Einzelprojekte ("Kantonskontingent" total) vorgesehene Betrag wurde um den Anteil für strategische Planung (Ziel 1) und eine Reserve für Gewässerraum an grossen Gewässern bereinigt. Es verblieben 111 Mio. Franken. Von dieser Summe wurden 80 Prozent im Verhältnis der bereinigten Projekteingaben auf die Kantone verteilt. 20 Prozent wurden gemäss „FLOZ-plus“ zugeteilt.
- Im Rahmen der zweiten Verhandlungsrunde wurden die Projekte bereinigt. Ziel war die Annäherung an den kantonalen Kontingentsbetrag. Eine verbleibende Abweichung wurde bei den Einzelprojekten korrigiert. Die prozentuale Beteiligung des Bundes an die einzelnen in der PV enthaltenen Projekte ist standardisiert und wird einheitlich gehandhabt.

Die Verteilung erfolgte somit primär proportional zum Umfang der geplanten Revitalisierungen der Kantone. Nicht alle Kantone hatten dieselbe Ausgangslage. Einige Kantone hatten schon etablierte Strukturen und waren in der Planung weit fortgeschritten. Die Chancen Projekte zu realisieren waren dort am grössten. Für die erste Periode richtete man sich also vornehmlich nach den Möglichkeiten der Kantone. Gemäss BAFU konnten so rund 70 Prozent der Kantonswünsche erfüllt werden. Zudem erhöhte dies die Wahrscheinlichkeit, einige Projekte mit Signalwirkung realisieren zu können. Diese sollen allen Kantonen Anreiz und Antrieb sein, das Gesetz auf ihrem Territorium möglichst rasch umzusetzen.

Die EFK anerkennt, dass im neuen Programm und mit dem neuen Subventionsinstrument PV nicht alle gesetzlich vorgegebenen Rahmenbedingungen sofort erfüllt werden konnten. Die Zuteilung der



Mittel sollte nun möglichst rasch nach dem Gebot der Gleichbehandlung aller Partner und nach objektivierte Kriterien erfolgen.

Konkret stellt die EFK folgende Massnahmen zur Objektivierung der Mittelzuteilung zur Diskussion:

- Der vorgegebene Rahmen des Bundes für den finanziellen Umfang des gesamten kantonalen Programms könnte beispielsweise nach FLOZ oder in geeigneter Form gewichteten Ordnungszahlen erfolgen. Eine zu prüfende Alternative könnte auch die pro Kanton gemäss Langfristplanung zu revitalisierende Strecke sein (insgesamt 4'000 km gemäss 80-Jahre-Planung). Auch diese Strecken müsste nach möglichst objektiven, einheitlichen Kriterien gewichtet werden. Auf die Kantone ist ein gewisser Druck auszuüben, die ihnen zustehenden Mittel einzusetzen bzw. auszuschöpfen. Erst nach erfolglosen Verhandlungen sollten Mittel subsidiär für Kantone mit überdurchschnittlichem Mittelbedarf frei werden.
- Die Mehrheit der vereinbarten Leistungen sollten pauschal, beispielsweise nach gewichteten Längenmassen, entschädigt werden. In Einzelfällen können auch globale Entschädigungen gestützt auf geprüfte Budgets vereinbart werden. Die EFK hat zur Kenntnis genommen, dass für Pauschalierungen heute teilweise noch die Grundlagendaten bzw. Erfahrungszahlen fehlen.

## 5.4 Indikatoren / Programmcontrolling

### 5.4.1 Handbuch

Das Handbuch führt folgende wesentliche Indikatoren auf:

Leistungsindikator	Qualitätsindikator
Grundlagen Revitalisierung <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhebung und kartographische Darstellung des ökomorphologischen Zustands</li> <li>• Karten und Berichte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhebung der Ökomorphologie</li> <li>• Vorgehen bei der strategischen Revitalisierungsplanung</li> </ul>
Revitalisierungsprojekte <ul style="list-style-type: none"> <li>• Summe der ausgeführten Massnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektanforderungen an Revitalisierungsprojekte erfüllt</li> <li>• Der Gewässerraum im Projektperimeter entspricht der Biodiversitätsbreite gemäss dem Leitbild Fliessgewässer oder Ausdolung von Kleingewässern</li> <li>• Der Gewässerraum im Projektperimeter entspricht der Pendelbandbreite gemäss dem Leitbild Fliessgewässer</li> <li>• Gewässer liegt in einem beitrags erhöhenden Gebiet oder im Siedlungsgebiet und/oder ist für die Naherholung bedeutend</li> <li>• Überlänge / Überbreite von Hochwasserschutzprojekten</li> </ul>

Das BAFU hält im Handbuch PV fest, dass sich die Höhe der Abgeltung von Massnahmen nach der Länge und Breite des revitalisierten Gewässerabschnittes, der Breite des Gewässerraums,

dem Nutzen der Massnahmen sowie der Qualität der Massnahmen richten sollte. Für die PV-Periode 2012 – 2015 richtet sich die Entschädigungshöhe nach den beitragsberechtigten, effektiven Kosten. Dies stützt sich auf die Übergangsbestimmungen zur Gewässerschutzverordnung (GSchV).

#### 5.4.2 Aufwandindikatoren sind eine Übergangslösung, Wirkungsindikatoren fehlen

Die vereinbarten Indikatoren stimmen mit den Indikatoren des Handbuchs überein. Ein wesentlicher Indikator ist die Summe der ausgeführten Massnahmen. Aufwände eignen sich nicht als Indikator bei PV, weil in Folge von Pauschalierungen und Globalbeiträgen der effektive Aufwand kaum mehr Relevanz haben sollte – siehe auch Ziffer 5.4.4 dieses Berichts. Indikatoren zur Wirkungssteuerung in Bezug auf die Entwicklung der Ökomorphologie sind nicht erkennbar.

#### 5.4.3 Reporting

Der Jahresbericht 2012 entspricht der Struktur der PV. Die Kosten und der Erfüllungsgrad in Prozent werden je Leistungsziel deklariert. Sofern die Kantone die Kosten der Unterziele über die zur Verfügung gestellte Tabelle erfassen, geben die Zahlen zu den Unterzielen keine Zusatzinformation, weil diese automatisch mittels Standardprozentsätzen berechnet werden.

#### 5.4.4 Controlling / Stichprobe

Der Controllingbericht enthält nur rudimentäre Angaben sowie eine Gesamtbeurteilung. Es ist aber erkennbar, dass die Jahresreportings kritisch beurteilt worden sind.

Stichprobenprüfungen wurden im Bereich Revitalisierungen bis zum Prüfungstermin noch keine durchgeführt. In Anbetracht des relativ jungen Subventionsinstruments und des Programmbeginns im Jahr 2012 ist dies nachvollziehbar. Ein Prüfkonzept soll demnächst erarbeitet werden, konkrete Vorstellungen bestehen allerdings noch nicht.

Das Controlling findet zurzeit auf der Leistungs- bzw. Aufwandsebene statt. Gemäss Handbuch ist dem BAFU klar, dass die Steuerung auf dieser Ebene nur bedingt möglich ist. Mittelfristig soll der Indikator „Summe der ausgeführten Massnahmen“ durch echte Leistungsindikatoren ersetzt werden. Zusätzlich sollten auch Indikatoren erarbeitet werden, welche eine Beurteilung der Wirkung zulassen. Der EFK wurde kein Wirkungsmodell vorgelegt. Gemäss erhaltenen Auskünften dürfte ein solches im Gewässerbereich möglich sein. Die Morphologie der Gewässer wurde im Jahr 2009 mittels Standarderhebungsmethoden erfasst. Das BAFU sieht sich in der Lage, die Ökomorphologie prüfen und beurteilen zu können. Die Basis zur Ermittlung von Veränderungen oder die Feststellung von Qualitätsverbesserungen dürfte also vorhanden sein. Ziel des BAFU sollte es deshalb sein, auf lange Sicht die Gewässer mittels Indikatoren zu beurteilen, welche die Erreichung des Wirkungsziels nachweisen können.



Konkret stellt die EFK folgende Massnahmen zur Diskussion:

- Der Indikator „Summe der ausgeführten Massnahmen“ sollte mittelfristig, möglichst bis zur PV-Periode 2020 – 2023 ersetzt werden. Ein solcher Indikator, der gemäss Handbuch den effektiven anrechenbaren Kosten entspricht, müsste konsequenterweise nach Abschluss der PV-Periode auf seine Richtigkeit geprüft werden. Dies widerspricht aber dem Geist des Instruments der PV.
- Der prozentuale Anteil der total umgesetzten Revitalisierung scheint der EFK ein schwacher Indikator. Ebenso würde eine ungewichtete Längenangabe beurteilt. Aus Sicht der EFK dürfte oder müsste zurzeit von den Kantonen ein Reporting auf Stufe Einzelprojekt verlangt werden. Dies scheint zumutbar, weil diese Angaben auf der Erfassungs-Hilfsta-belle wahrscheinlich bereits vorhanden sind. Mittelfristig sollte aber zu gewichteten Län-genangaben gewechselt werden. Bei gewichteten Angaben würde als Leistungsziel eine einzelne Längenzahl je Vereinbarungsziel ausreichen.
- Das BAFU sollte ein Wirkungsmodell erstellen, welches eine Aussage über die Wirkung der Massnahmen der einzelnen Subventionsempfänger in den verschiedenen Aufgaben-gebieten langfristig zulässt. Zu diesem Zweck sind entsprechende Wirkungsindikatoren festzulegen.

## 6 Welche Bereiche sind für Programmvereinbarungen geeignet

Die drei geprüften Bereiche lassen sich von ihrer Komplexität, aber auch von der Art, wie die Ver-einbarung bisher umgesetzt wurde, kaum vergleichen. Dennoch sind einige Feststellungen und Aussagen bereichsübergreifend gültig:

- Der Einsatz von PV setzt im betreffenden Aufgabenbereich Erfahrung voraus. Benötigt werden Kenntnisse über Ursachen und Wirkungen, erforderlich sind Standardwerte.
- Der Einsatz von PV selbst ist aber auch ein Lernprozess. PV können in der Regel nicht aus dem Stand realisiert und erfolgreich umgesetzt werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass jede Systemanpassung das BAFU und die Kantone für mindestens vier Jahre bindet.
- Die PV dürfen nicht einfach ein neues Kleid für die alten Kostenbeiträge sein. Kostenbei-träge sind höchstens als Übergangslösung zulässig. Bei Kostenbeiträgen ist in der Regel die Projektfinanzierung der bessere Weg.
- PV setzen ein System voraus, welches die Bundesmittel nach strategischen Vorgaben und objektiven Kriterien auf die Kantone verteilt, damit der Prozess der Mittelzuteilung transpa-rent ist.
- Leistungen oder Wirkungen sind einheitlich zu entschädigen. Gefordert sind Pauschalen pro Leistung, globale Entschädigungen gestützt auf geprüfte Budgets oder Globalentschä-digungen bei Kleinstprojekten.
- Der Bund muss im Aufgabengebiet der PV steuern wollen. Dazu werden geeignete Indika-toren benötigt. Die Wahl von geeigneten Indikatoren erweist sich als eine der grössten Herausforderungen.

- PV setzen in der Regel ein Wirkungsmodell voraus. Der Grad der Zielerreichung ist in den vorliegenden Aufgabenbereichen über den Nachweis von Leistungen mehrheitlich nicht messbar. Das Erzielen der vereinbarten Wirkung ist jedoch eine Grundvoraussetzung für Subventionsbeiträge.

Bei den Parks ist das System der Mittelzuteilung und der Indikatoren weit fortgeschritten. Dieser Aufgabenbereich eignet sich für das Subventionssystem der PV.

Bei der Revitalisierung sind die Voraussetzungen vorhanden, um mit dem PV-System die Entschädigungen an die Kantone rationell abwickeln zu können. Nachholbedarf besteht noch bei der globalen Mittelzuteilung, bei der Pauschalierung der Entschädigung pro Leistung und mittelfristig bei der Steuerung über ein Wirkungsmodell. Diese Verbesserungen sind auch mit einer Überarbeitung der Indikatoren verbunden.

Im Aufgabenbereich Natur und Landschaft stehen noch viele Fragezeichen. Die Mittel werden nicht nach objektiven Kriterien auf die Kantone verteilt. Die einzelnen Aufgaben werden prozentual unterschiedlich entschädigt. Der Aggregationsgrad der Indikatoren ist bei Vereinbarung und Jahresreporting uneinheitlich. Mit den vorhandenen Indikatoren lässt sich nicht steuern. Die Entschädigung pro Leistung basiert generell auf Budgets und nicht auf pauschalierten Leistungsentschädigungen. Das zu entschädigende Leistungsspektrum ist breit. Die sich daraus ergebende Anzahl Variablen ist so hoch, dass die Frage gestellt werden muss, ob sich der Aufgabenbereich überhaupt für PV eignet. Ohne starke Vereinfachung dürfte die Komplexität und Vielschichtigkeit der Aufgaben gegen das Instrument der PV sprechen. Nachholbedarf besteht auch bei der langfristig einzuführenden systematischen Wirkungsprüfung; entsprechende Indikatoren sind nicht eingeführt. Die Stichproben des BAFU sind nicht repräsentativ und decken die Risiken nicht ab.

Die verschiedenen Mängel und unsere Denkanstösse sind in den Kapiteln der einzelnen PV festgehalten. Für die wichtigsten Punkte aus diesem Fundus sieht die EFK die Notwendigkeit eine Empfehlung abzugeben.

*Empfehlung 1 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt, in den Bereichen N+L sowie Gewässerrevitalisierung die Mittel nach strategischen Vorgaben und objektiven Kriterien auf die Kantone zu verteilen. Der Prozess der Mittelzuteilung muss transparent und nach den gesetzlichen Kriterien erfolgen.*

Stellungnahme des BAFU:

Bereich Revitalisierung: Empfehlung wird auf die Periode 2016-19 umgesetzt. Vor Verhandlungsbeginn werden den Kantonen Kontingente zugeteilt, die auf objektiven Kriterien beruhen. Bei der abschliessenden Mittelzuteilung können auch die plausibilisierten Kantonseingaben zum Tragen kommen, falls gewisse Kantone die vorgesehenen Mittel begründet nicht nutzen können.

AÖL: Cette proposition sera mise en œuvre dès la période suivante 2016-2019. Les critères d'attribution sont déjà connus et ont été communiqués pour la période passée. Il s'agira d'entamer la discussion avec les cantons, notamment la proposition d'effectuer une première répartition selon des critères objectifs puis de négocier avec les cantons et de redistribuer le solde sera envisagé.

*Empfehlung 2 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt, im Bereich N+L gleichartige Massnahmen bei den verschiedenen Kantonen prozentual oder pauschal identisch zu entschädigen. Für N+L wie auch die Revitalisierung gilt, dass in erster Linie Pauschalen festzulegen sind bzw. in zweiter Priorität globale Entschädigungen festgelegt werden können. Der Aufwand der Kantone eignet sich nicht als Indikator.*

Stellungnahme des BAFU:

Bereich Revitalisierung: die Festlegung von Pauschalen wird mittelfristig angestrebt; gegenwärtig ist die Datengrundlage für die Festsetzung noch unzureichend (neue gesetzliche Grundlage seit 2011).

AÖL: cette question sera traitée en vue de la prochaine période 2020-2023. Les informations et expériences collectées durant les deux premières périodes permettront de fixer des montants forfaitaires.

*Empfehlung 3 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt, die Stichprobeprüfungen bei den Kantonen risikoorientiert durchzuführen. Dabei ist zwingend Einblick in die Programmabwicklung und das Reportingsystem zu nehmen, weil die Erhebung und die Deklaration der Leistungsindikatoren das wichtigste Element des Reportings sind. Dies gilt zumindest so lange, als die Wirkungsprüfung über Indikatoren nicht implementiert ist.*

Stellungnahme des BAFU:

Bereich Revitalisierung: System Stichprobenkontrolle im Aufbau. Empfehlung wird dabei berücksichtigt.

AÖL: proposition retenue, partiellement déjà mise en œuvre et à renforcer pour le controlling de la prochaine période. 2016-2019



*Empfehlung 4 (Priorität 2):*

*Die Anpassungen im SuG im Hinblick auf die Programmvereinbarungen (PV) erfolgten nur rudimentär. Rechtssetzende Bestimmungen sind in den PV nicht zulässig.*

*Die EFK empfiehlt, im Rahmen der nächsten Anpassung der Spezialgesetze im Umweltbereich Präzisierungen zum SuG aufzunehmen, sofern die Regelungen betreffend PV in absehbarer Zeit nicht in einem eigens dafür bestimmten Gesetz erlassen werden.*

Stellungnahme des BAFU:

Wird im Rahmen der nächsten Anpassung der Spezialgesetze im Umweltbereich überprüft.

*Empfehlung 5 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt, im Bereich N+L die Anzahl der zu entschädigenden Massnahmen stark zu reduzieren. Mit den Leistungsindikatoren muss das BAFU hinsichtlich Zielerreichung steuern wollen und können.*

Stellungnahme des BAFU:

Das BAFU hat dieser Empfehlung bereits für die Periode 2016-2019 Rechnung getragen. Die Massnahmen werden soweit wie nötig und möglich mit dem Ziel einer optimalen Steuerung durch das BAFU und Akzeptanz der Kantone reduziert werden.

*Empfehlung 6 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt, in den Bereichen N+L sowie Gewässerrevitalisierung Wirkungsmodelle zu erstellen, welche eine Aussage über die Wirkung der Massnahmen der einzelnen Subventionsempfänger in den verschiedenen Aufgabengebieten zulassen. Zu diesem Zweck sind entsprechende Wirkungsindikatoren festzulegen und der aktuelle Zustand der mit Massnahmen bearbeiteten Bereiche muss ausreichend bekannt und dokumentiert sein.*

Stellungnahme des BAFU

Bereich Revitalisierung: mittelfristige Umsetzung geplant. Rahmenbedingung sind zum Teil lange Verzögerungen zwischen Massnahme und Wirkung und Zusammenwirkung zwischen Revitalisierungsmassnahmen und Massnahmen zur Sanierung der Gewässer in anderen Bereichen (Wasserführung, Wasserqualität);

AÖL: une wirkungskontrolle pour les biotopes d'importance est en place et permettra de livrer les informations nécessaires pour la période suivante 2020 - 2023. Un système équivalent doit être mise en place pour les espèces et la mise en réseau.



## 7 Organisation

### 7.1 Die Führungsgrundlagen sind angemessen und zweckmässig – die Managementfähigkeiten sollten ausgebaut werden

Die strategischen Vorgaben der Geschäftsleitung (GL) liegen vor. Es handelt sich um generelle Vorgaben zu Themen wie

- die Überprüfung der Bundesbeiträge pro Indikator,
- die Überprüfung der Mittelzuteilung zur Zielerfüllung,
- die Verstärkung des Vollzugs und der Aufsicht.

Bei den Vorgaben handelt sich um Handlungsziele der Verwaltung und nicht um fachspezifische Vorgaben. Die fachlichen strategischen Vorgaben gehen aus den Verordnungen hervor. Die Fachabteilungen priorisieren und gewichten diese und nehmen sie in das Handbuch „Programmvereinbarungen im Umweltbereich“ auf. Die fachspezifischen Vorgaben werden abschliessend durch die GL genehmigt.

Das BAFU hat die interne Organisation auf das neue Subventionssystem ausgerichtet. Nebst den Fachabteilungen sind folgende Organisationen und Gruppierungen an der Verwaltung der PV beteiligt:

- Die **Koordinationsgruppe PV (KoG PV)** stellt eine koordinierte und harmonisierte Umsetzung und Weiterentwicklung des Instrumentariums der PV sicher.  
Zusammensetzung: Leitung - Stv. Direktorin, Mitglieder - in der Regel eine Vertretung und eine Stellvertretung pro betroffene Abteilung.
- Die Aufgaben der **zentralen Koordinationsstelle (ZKo PV)** umfassen die übergeordnete Koordination sowie Kommunikationsaufgaben.  
Diese Stelle ist bei der Sektion Finanzen und Controlling (F&C) angesiedelt.
- Das **Büro PV** unterstützt die KoG PV bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der PV.  
Zusammensetzung: Vertreter der Sektion F&C und der Abteilung Recht.
- Die abteilungsinternen **Steuergruppen** stellen eine koordinierte und harmonisierte Umsetzung der Arbeiten sicher.  
Zusammensetzung: Mitglied der KoG PV und der Programmverantwortlichen.

Gemäss Beurteilung der EFK sind die Führungsgrundlagen angemessen und zweckmässig. Die Entscheidgremien sind etabliert. Gestützt auf die Konsultation der Protokolle machen sie die richtigen Feststellungen. Gemäss den Protokollen besteht Verbesserungspotenzial bezüglich Zusammenarbeit, Zuständigkeit und Koordination. Die EFK geht davon aus, dass das BAFU Verbesserungen einleiten wird.

Die Überwachung der PV ist eine Managementaufgabe. Ziele sind vorzugeben und zu überwachen. Die Wirkung ist periodisch zu prüfen. Diese Managementfähigkeiten sind gemäss unseren Feststellungen nicht in allen Fachbereichen und auch nicht bei allen geprüften Kantonen im selben Mass vorhanden. Fachliche Stärke allein führt bei der Aufsicht über die Programmadministration auf kantonaler Ebene nicht zwingend zu den notwendigen Erkenntnissen und zur erforderlichen

Steuerung. Gerade im Bereich N+L müssten interdisziplinäre Teams oder verstärkte Führungsunterstützung beim Auf- und Umbau des Systems erwogen werden.

## 7.2 Die Prozesse sind insgesamt angemessen

Die Prozessaufzeichnungen und Standardvorgehen sind insgesamt angemessen. Einzelne Prozessaufzeichnungen befinden sich zurzeit in Überarbeitung.

Die Genehmigung von Rechnungen durch zwei Mitarbeiter/innen der Finanzabteilung ist möglich und wird praktiziert, sofern sich die Zahlung auf genehmigte Verträge stützt. Aus Sicht der EFK müsste grundsätzlich ein Genehmiger der Fachabteilung involviert sein.

Die Prozesse und das interne Kontrollsystem des BAFU im Bereich der Subventionen sind im vergangenen Jahr durch Teams der EFK geprüft und beurteilt worden. Im Rahmen der vorliegenden Prüfung wurden keine zusätzlichen Feststellungen gemacht. Auf Empfehlungen wird deshalb verzichtet.

Bei den Kantonen bestehen für die Eingabe der PV und das Erstellen der Jahresberichte (Reporting) keine dokumentierten Prozesse. Das IKS dieser Prozesse ist nicht dokumentiert.

## 8 Wirtschaftlichkeit des Instruments

Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit beziehungsweise der Vergleich der Subventionsinstrumente „Einzelprojekt“ mit den „Programmvereinbarungen“ erwies sich als schwierig. Beim BAFU konnten beispielsweise die Administrationskosten für die Zeit vor den PV nicht mehr nachgewiesen werden. Die zeitlichen Aufwendungen für die aktuellen PV bzw. für parallel laufende Einzelprojekte können in der Zeiterfassung nicht separiert werden. Eine detaillierte Kostenzuweisung und somit auch ein Vergleich der Instrumente in Bezug auf den Betreuungsaufwand sind deshalb nicht möglich. Es gibt aber noch zusätzliche, schwierig zu fassende Elemente: Mit den PV wurden Teile der Administration an die Kantone delegiert. Dies war zwar auch schon im „alten System“ der Fall, allerdings beschränkten sich damals die projektbegleitenden Aufwände nach der Projekteingabe auf die Zusammenstellung der anrechenbaren Kosten. Im heutigen System müssen die Kantone nebst Leistungsindikatoren teilweise immer noch die Kosten nachweisen.

Ein Vergleich der beiden Systeme, so wie sie effektiv gelebt wurden und werden, scheint der EFK zudem zu kurz zu greifen. Beide Systeme sollten die im SuG verlangten Aspekte wie die wirtschaftliche Leistungserbringung oder die Wirksamkeit sicherstellen. Unabhängig vom System läge es in der Aufsichtspflicht des BAFU, diese zu kontrollieren. Die systematische Prüfung der Wirksamkeit liegt aber noch in weiter Ferne und die übrigen Aufsichtstätigkeiten wurden nur bedingt wahrgenommen. Es ist offen, ob die Situation bei der Aufsicht im „alten System“ qualitativ besser war. Der Wert eines Vergleichs wäre aber nur dann gegeben, wenn in beiden Systemen die wesentlichen obligatorischen Aufgaben und Massnahmen auch tatsächlich ausgeführt bzw.



berücksichtigt würden. Zudem sollte bei beiden Systemen von einer optimalen Umsetzung, d.h. der Nutzung der Stärken des jeweiligen Systems, ausgegangen werden.

Die EFK kann deshalb an dieser Stelle keine klare Aussage machen. Es darf aber angenommen werden, dass im System PV bei geeigneten Aufgabenbereichen mit adäquaten Indikatoren die angestrebte Wirkung mit weniger personellen Ressourcen erreicht bzw. nachgewiesen werden kann als bei Einzelprojekten.

Nebst diesem Fokus auf die Verwaltungskosten hat die EFK bei den vier geprüften Kantonen die Vergabepraxis hinterfragt. Nach unseren Feststellungen legen die Kantone Wert auf den wirtschaftlichen Mitteleinsatz. Dies zeigte sich nicht nur in der Einhaltung vorgegebener VergabeprozEDURE, sondern auch in der Suche nach günstigeren Alternativlösungen zum Erreichen bestimmter Ziele. Bei einigen Kantonen wird die Beschaffung zudem regelmässig durch die kantonale Finanzkontrolle überprüft.

## 9 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 17. Februar 2014 statt. Teilgenommen haben seitens BAFU Hofmann Christine, Stv. Direktorin, Schwarz Franziska, Vizedirektorin, Marendaz Guignet Evelyne, Abteilungschefin, Müller Stephan, Abteilungschef, Lehmann Daniel, Sektionschef, Pearson Perret Sarah, Sektionschefin, Schnidrig-Petrig Reinhard, Sektionschef und Haertel-Borer Susanne. Die EFK war durch Scheidegger Robert, Mandatsleiter, Küpfer Peter, Revisionsleiter und Daniel Ortner vertreten.

Sie ergab Übereinstimmung mit den wesentlichen Feststellungen und Aussagen dieses Berichts.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat an ihrer ordentlichen Sitzung im Mai 2014 vom Bericht Kenntnis genommen.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## Rechtsgrundlagen

Bundesverfassung (BV, SR 101)

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Subventionsgesetz (SuG, SR 616.1)

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451)

Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV, SR 451.1)

Gewässerschutzgesetz (GSchG, SR 814.20)

Gewässerschutzverordnung (GSchV, SR 814.201)

Auenverordnung (SR 451.31)

Hochmoorverordnung (SR 451.32)

Flachmoorverordnung (SR 451.33)

Amphibienlaichgebiete-Verordnung (AlgV, SR 451.34)

Moorlandschaftsverordnung (SR 451.35)

Pärkeverordnung (PäV, SR 451.36)

Trockenwiesenverordnung (TwwV, SR 451.37)

## Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen der EFK

### **Abkürzungen:**

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BGer	Bundesgericht
BV	Bundesverfassung
BVG	Bundesverwaltungsgericht
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
F&C	Finanzen und Controlling
FLOZ	Fluss-Ordnungszahl
GL	Geschäftsleitung
GSchG	Gewässerschutzgesetz
GSchV	Gewässerschutzverordnung
KFK	Kantonale Finanzkontrolle
KoG PV	Koordinationsgruppe Programmvereinbarungen
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz
NHV	Natur- und Heimatschutzverordnung
LI	Leistungsindikator
NFA	Neuer Finanzausgleich
N+L	Natur und Landschaftsschutz
PV	Programmvereinbarung
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
QI	Qualitätsindikator
QS	Qualitätssicherung
SuG	Subventionsgesetz
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft
ZKo PV	zentralen Koordinationsstelle Programmvereinbarungen

**Glossar:**

Abgeltungen	Abgeltungen sind finanzielle Leistungen des Bundes an Dritte zur Milderung oder zum Ausgleich von Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung von bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben oder öffentlich-rechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen wurden (Art. 3 SuG). Abgeltungen sind eine Form von Subventionen.
Finanzhilfen	Finanzhilfen sind Unterstützungen in Geldform (Geldleistungen, Bürgschaften, Vorzugsbedingungen bei Darlehen) an Dritte ausserhalb der Bundesverwaltung. Sie sollen die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe fördern oder aufrechterhalten (Art. 3 SuG). Finanzhilfen stellen eine Kategorie von Subventionen dar
FLOZ	Die Flussordnungszahl oder Gewässerordnungszahl ist in der Geomorphologie und Gewässerkunde eine positive Ganzzahl, die den Grad der Verzweigung in einem Gewässernetz angibt. (Quelle: Wikipedia)
Indikator	Ein Indikator stellt ein spezifisches Merkmal dar, das den Zustand oder die Entwicklung von Kosten, Leistungen oder Wirkungen charakterisiert. Meist bestehen Indikatoren aus dem Verhältnis zweier Grössen.
Leistungsindikator	Ein Leistungsindikator definiert die messbare Einheit, in der die zu erbringende Leistung für ein Programmziel quantitativ festgelegt wird. Idealerweise wird einem Programmziel ein einziger Leistungsindikator zugeordnet.
Leistungsziel	Mit dem Leistungsziel wird angegeben, wie bzw. wodurch ein Programmziel erreicht werden soll.
Programmvereinbarung (PV)	Als PV werden die Verträge zwischen Bund und Kanton über die finanziellen Leistungen des Bundes und die zu erbringenden Leistungen im Kanton bezeichnet. Die zu erbringende Leistung wird dabei nicht immer durch die Kantone selbst, sondern auch durch Endsubventionsempfänger erbracht. PV können sowohl auf der Ebene Teilprodukt als auch auf der Ebene Subventionstatbestand abgeschlossen werden.
Qualitätsindikator	Qualitätsindikatoren definieren die Qualitätsstandards, die erreicht werden müssen, damit eine Leistung die implizierte Wirkung erreicht.
Verbundaufgabe	Aufgaben die von Bund und Kantonen gemeinsam gelöst werden.
Wirkungsindikator	Wirkungsindikatoren stellen die messbare Einheit einer zu erreichenden Wirkung dar. Wirkungen treten jedoch oft mit zeitlicher Verzögerung zum Massnahmenvollzug ein und sind deshalb häufig nicht einfach messbar respektive einer Massnahme zuzuordnen.
Wirkungsziel	Das Wirkungsziel gibt das zu erreichende Endziel an.

### **Priorisierung der Empfehlungen der EFK:**

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



Prüfung bei den Kantonen

Prüfbereich	1	2	3	4	Gesamtbeurteilung
<p><b>Zahlungseingang Bundesbeiträge</b></p>	<p>Die verbuchten Zahlungseingänge der PV Natur und Landschaft sowie Gewässerrevitalisierung stimmen mit den Zahlungen des BAFU überein.</p>	<p>Die kantonale Finanzkontrolle hat die Zahlungseingänge 2012 geprüft und bestätigt. Die verbuchten Zahlungseingänge der PV Natur und Landschaft 2011 und 2013 wurden durch die EFK eingesehen. Sie stimmen mit den Zahlungen des BAFU überein.</p>	<p>Die verbuchten Zahlungseingänge der PV Natur und Landschaft sowie Gewässerrevitalisierung stimmen mit den Zahlungen des BAFU überein.</p>	<p>Die verbuchten Zahlungseingänge der PV Natur und Landschaft sowie Gewässerrevitalisierung stimmen mit den Zahlungen des BAFU überein.</p>	<p>Die Zahlungseingänge der Bundesbeiträge sind bei allen Kantonen nachgewiesen.</p>
<p><b>Indikatoren Programmvereinbarung (PV)</b></p>	<p>Die als Indikator gemeldeten Flächen können nicht mehr nachgewiesen werden. Sie sind jedoch plausibel. Es handelt sich um Flächen mit geplanten Massnahmen.</p>	<p>Die als Indikator gemeldeten Flächen können nicht mehr nachgewiesen werden. Sie sind jedoch plausibel. Es handelt sich um Flächen mit geplanten Massnahmen. Die Häufigkeit der Pflegemassnahmen ist in der Flächenzahl berücksichtigt.</p>	<p>Die als Indikator gemeldeten Flächen können nicht mehr nachgewiesen werden.</p>	<p>Bei Objekten nationaler Bedeutung sind die nach Bearbeitungsintensität gewichteten m<sup>2</sup> oder ha enthalten. Bei regionalen und lokalen Objekten wird die Inventarfläche eingesetzt. Der Nachweis der Flächen gestaltete sich sehr aufwändig. Die Flächenzahlen der PV entsprechen den während vier Jahren (kumuliert) gepflegten Hektaren.</p>	<p>Die in den PV enthaltenen Flächen konnten in der Regel nicht mehr nachgewiesen werden. Sie waren aber mehrheitlich plausibel. Zur Hauptsache wurden die gepflegten Flächen eingesetzt, gewichtet nach der Häufigkeit der Pflege. Die Auslegung bzw. Handhabung des Indikators Flächen ist uneinheitlich.</p>

Prüfbereich	1	2	3	4	Gesamtbeurteilung
<p><b>Indikatoren Jahresbericht</b></p>	<p>Die als Indikator deklarierten Flächen entsprechen den Inventarflächen. D.h. die PV-Flächen stimmen nicht mit den Reportingflächen überein.</p>	<p>2012 wurde ¼ der PV-Fläche deklariert. Theoretisch sollte mit dem landw. Informationssystem die bewirtschaftete Fläche nachgewiesen werden können. Die Detailflächen nach Auen, Hochmoor usw. wurden nicht deklariert.</p> <p>In der 1. PV-Periode stimmt im Jahr 2011 der deklarierte Wert für Biotope mit der Auswertung des landw. Informationssystems überein. Es handelt sich allerdings um Vertragswerte und nicht um bewirtschaftete Flächen.</p>	<p>Die als Indikator deklarierten Flächen entsprechen den Inventarflächen ausser in noch nicht umgesetzten Objekten. Ein genauer Nachweis konnte nicht erbracht werden.</p> <p>Die Entschädigung basiert auf einem prozentualen Anteil der Aufwendungen. Deshalb stellt sich die Grundsatzfrage nach dem Sinn des Indikators „Inventarfläche“.</p>	<p>Deklariert wird ein Viertel der PV-Werte.</p>	<p>Die Aussage des Indikators Flächen ist im Jahr 2012 bei allen Kantonen stark eingeschränkt.</p> <p>Teilweise wurde ¼ der Fläche gemäss PV eingesetzt.</p> <p>Teilweise handelt es sich um die Inventarfläche. D.h. die Reportinggrösse deckt sich nicht mit der vereinbarten Indikatorbasis.</p> <p>In einem Fall wurden die Detailflächen nicht deklariert.</p> <p>Ein genauer Nachweis konnte mehrheitlich nicht erbracht werden.</p>
<p><b>Leistungsnachweis</b></p>	<p>Der Leistungsnachweis bei den Bewirtschaftungsvereinbarungen wird durch externe Beauftragte überwacht. Die Kontrollen konnten beim Kanton nicht überprüft werden.</p> <p>Eine Leistungskontrolle durch den Kanton steht in diesem Bereich für kommende Jahre zur Diskussion.</p>	<p>Die Bewirtschafter arbeiten vertragsbasiert. Die Durchführung der Arbeiten wird mit einem Meldebogen bestätigt.</p> <p>Die Kontrolle der korrekten Durchführung wird stichprobenweise geprüft. Bisher durch Zivildienstangehörige, künftig aufgrund eines neuen, durch die Abteilung Landwirtschaft zu erarbeitenden Konzeptes.</p>	<p>Die auf Verträgen mit den Bewirtschaftern basierenden Leistungen sind nachgewiesen. Die Kontrollen sind angemessen.</p> <p>Kontrollen (Stichproben) mit positivem Ergebnis sollten ebenfalls systematisch dokumentiert werden.</p>	<p>Die Bewirtschafter stellen Rechnung. Der Werkhofverantwortliche – und Auftraggeber – kontrolliert und visiert die Rechnungen und überwacht die Arbeitsausführung stichprobenweise.</p> <p>Die Zahlungsfreigabe erfolgt durch den Abteilungsleiter.</p>	<p>Die Leistungsnachweise sind mehrheitlich vorhanden.</p> <p>Die Kontrollen des Vollzugs der Pflegemassnahmen sind in angemessener Form nachgewiesen.</p>

Prüfbereich	1	2	3	4	Gesamtbeurteilung
<p><b>Wirkungsnachweis</b></p>	<p>Die Biodiversität wird im Kanton systematisch erhoben.</p> <p>Diese Erhebungen werden seit über 10 Jahren durchgeführt.</p> <p>Die Strukturen der Erhebung und der PV sind unterschiedlich.</p> <p>Biotopspezifische Erhebungen werden durchgeführt. Diese erfolgen nicht systematisch. Sie dienen als Grundlage für Massnahmen auf Biotop- und Artengruppenebene.</p>	<p>Der Zustand einzelner Gebiete wird alle 5 bis 10 Jahre, im Rahmen einer Wirkungskontrolle, aufgenommen.</p> <p>Systematische, koordinierte Zustandserfassungen oder Monitorings werden keine durchgeführt (Ausnahmen: im Rahmen einzelner Artenhilfsprogramme).</p>	<p>Der Zustand von Biotopen wird teilweise im Rahmen von Studien zumeist durch Dritte erhoben. Bei Bedarf beteiligt sich der Kanton an den Kosten.</p> <p>Der Kanton dokumentiert den Zustand einzelner Biotope mit Fotos.</p> <p>Systematische, koordinierte Zustandserfassungen oder Wirkungsprüfungen wurden und werden keine durchgeführt.</p>	<p>Der Kanton führt an 70 Standorten ein Biodiversitätsmonitoring (BDM) durch. Das Vorgehen deckt sich mit den schweizerischen Erhebungen. Jährlich wird 1/5 der Standorte erhoben. Die Biodiversität wird im Kanton somit systematisch erhoben.</p> <p>Ca. alle 15 Jahre wird der Zustand der Objekte nationaler Bedeutung beurteilt.</p> <p>Zwei bis drei Jahre nach der Durchführung von Aufwertungsmassnahmen in Biotopen wird die Entwicklung überprüft.</p>	<p>Systematische, koordinierte Zustandserfassungen oder Wirkungsprüfungen wurden und werden mehrheitlich keine durchgeführt.</p> <p>Biotopspezifische Erhebungen werden in allen Kantonen durchgeführt.</p> <p>Ein systematisches Biodiversitätsmonitoring in Ergänzung zu den vom BAFU in Auftrag gegebenen Erfassungen, führen 50 % der geprüften Kantone durch.</p>
<p><b>Kostennachweis Programmvereinbarung</b></p>	<p>Die in den PV erfassten Kostenschätzungen konnten nicht mehr nachgewiesen werden, weil im Rahmen von internen und externen Verhandlungen vorgenommene Anpassungen nicht dokumentiert wurden.</p> <p>Die PV-Kosten sind jedoch plausibel.</p>	<p>Die voraussichtlichen Kosten der PV 2012 – 2015 wurden auf der Basis des Jahres 2011 berechnet. Korrekturen erfolgten bei den Budgetverhandlungen mit dem Bund und in Folge neuer Verträge.</p> <p>Die Beträge können nicht mehr nachgewiesen werden. In der Summe ist die Eingabe plausibel.</p>	<p>Die in den PV erfassten Kostenschätzungen konnten nicht mehr dokumentiert werden.</p> <p>Die Kostenschätzungen sind im Vergleich mit den Zahlen der Staatsrechnung plausibel.</p>	<p>Die in den PV erfassten Kosten konnten plausibilisiert werden.</p> <p>Der genaue Nachweis war jedoch nicht mehr möglich.</p> <p>Die Kosten enthalten auch Kantonslöhne und Aufwände des Werkhofs.</p>	<p>Die in den PV erfassten Kostenbudgets konnten in der Regel nicht mehr belegt werden.</p> <p>Eine Plausibilisierung war aber in allen Fällen möglich.</p>

Prüfbereich	1	2	3	4	Gesamtbeurteilung
<p><b>Kostennachweis</b> <b>Jahresbericht</b></p>	<p>Die im Jahresbericht 2012 deklarierten Kosten sind ausgehend von der Staatsrechnungsbuchhaltung über Projektrechnungen nachgewiesen. Die Einzelrechnungen können am System eingesehen werden. Nebst der Rechnung sind die dazugehörigen Stundenrapporte eingescannt. Auf Kreditorebene sind die Berechtigungen zur Freigabe der Rechnungen im Informatiksystem hinterlegt.</p>	<p>Ausgehend von den Bruttozahlungen aus dem landw. Informationssystem und/oder gestützt auf Einzelzahlungen im SAP wurde nach Abzug der Bundesbeiträge der Kantonsanteil berechnet. Der Nachweis konnte anhand von zwei Beispielen gestützt auf das landw. Informationssystem und eine Access-Auswertung erbracht werden. Der Nachweis ist für das Amt mit grossem Aufwand verbunden.</p>	<p>Im Jahresbericht 2012 zu PV NFA sind die Kantonsbeiträge versehentlich unvollständig erfasst worden. Nicht erfasst wurden die Zahlungen an vertraglich gebundene Bewirtschafter. Die Zahlungen an Bewirtschafter sind nachgewiesen. Das Kostentotal inkl. Zahlungen an Dritte konnte gestützt auf Handaufzeichnungen betragsmässig rekonstruiert werden. Die Verbindung zum Einzelbeleg war mit vernünftigem Aufwand nicht möglich. Die Gesamtkosten scheinen plausibel. Mit einer Kostenrechnung könnte der Kostennachweis ohne wesentlichen Mehraufwand ermittelt werden.</p>	<p>Der Jahresbericht 2012 ist bezüglich Kosten unvollständig. Die vorhandenen Zahlen konnten teilweise nachgewiesen werden. Sie enthalten keine Kantonslöhne und Werkhofaufwände. D.h. Die Deklaration im Reporting weicht von den „Kostenindikatoren“ in der PV ab. Die im Jahresbericht 2011 enthaltenen Zahlen konnten nicht mehr nachgewiesen werden. Drittrechnungen sind separat klassiert und konnten eingesehen werden.</p>	<p>In zwei Kantonen konnten die deklarierten Kosten nachgewiesen werden, wobei dies in einem Fall mit erheblichem Aufwand verbunden war. In zwei Kantonen war die Übereinstimmung mit der Buchhaltung bzw. den effektiven Kosten nicht gegeben respektive wurden einzelne Kostenfelder des Reportings nicht deklariert. Die Kosten waren aber – soweit sie im Reporting enthalten sind – insgesamt plausibel. Die erfassten Kostenarten deckten sich nicht überall mit den bei den Budgetzahlen der PV vorgesehenen Kosten.</p>

Prüfbereich	1	2	3	4	Gesamtbeurteilung
<p><b>Anrechenbarkeit der Kosten</b></p>	<p>Löhne der Kantonsangestellten bilden nicht Teil der ausgewiesenen Aufwände.</p> <p>Die EFK hat keine repräsentative Prüfung durchgeführt, aber auch keine nicht anrechenbaren Aufwendungen festgestellt.</p>	<p>Die EFK hat eine nicht repräsentative Stichprobe aus dem Jahr 2012 geprüft.</p> <p>Alle geprüften Rechnungen betreffen das NHG und sind anrechenbar.</p> <p>Die Jährlichkeit wurde bei einigen Rechnungen nicht eingehalten – und zwar PV-Periodeübergreifend. Es waren Rechnungen bis zurück ins Jahr 2010 enthalten. Die Beträge liegen unter der Wesentlichkeitsgrenze.</p>	<p>Die Anrechenbarkeit der Kosten konnte nur für den Teil der Zahlungen an Bewirtschafter beurteilt werden.</p> <p>Eine Prüfung der Einzelbelege erfolgte wie oben erwähnt nicht. Ohne diese Prüfung kann die Anrechenbarkeit der übrigen Kosten nicht beurteilt werden.</p> <p>Die Übererfüllung relativiert diese Prüflücke.</p>	<p>Löhne der Kantonsangestellten bilden nicht Teil der ausgewiesenen Aufwände.</p> <p>Die EFK hat keine repräsentative Prüfung durchgeführt, aber auch keine nicht anrechenbaren Aufwendungen festgestellt.</p> <p>Die Übererfüllung relativiert diese Prüflücke.</p>	<p>Die EFK hat keine nicht anrechenbaren Kosten festgestellt.</p>
<p><b>Wirtschaftlichkeit</b></p>	<p>Die Vergabekompetenzen sind in einer Weisung geregelt. Diese basiert auf einem kantonalen Dekret.</p> <p>Agrofutura wird beispielsweise zurzeit neu ausgeschrieben – alter Vertrag rund 700'000.</p> <p>Die EFK hat keine weiterführenden Prüfungen durchgeführt.</p>	<p>Die Bewirtschafter werden gestützt auf eine kantonale Beitragsverordnung entschädigt. Zwischen 50'000 und 100'000 Franken werden Offerten eingeholt – Ausschreibe- bzw. Einladungsverfahren.</p> <p>Kleinaufträge werden freihändig, aber mit Offerte vergeben.</p> <p>Prüfungen wurden in diesem Bereich keine durchgeführt.</p> <p>Die letzte Prüfung der Kantonalen Finanzkontrolle in diesem Bereich erfolgte im Rahmen der</p>	<p>Gemäss mündlichen Angaben werden kantonale Vergabeverfahren eingehalten. Bei Vergaben an Dritte wird auf wirtschaftliche Leistungserbringung Wert gelegt.</p> <p>Bei Direktvergaben wird auf Tarife, Erfahrungswerte oder Offert-Schätzungen durch Experten abgestellt. Zudem werden generell 10 Prozent abgezogen.</p> <p>Prüfungen wurden in diesem Bereich keine durchgeführt.</p>	<p>Bis zum Betrag von 20'000 Franken wird freihändig vergeben. In der Regel gehen die Aufträge an bisherige Leistungserbringer.</p> <p>Bei Grossprojekten im Wasserbau erfolgt die Vergabe über ein Ausschreibeverfahren.</p> <p>Bei Vergaben zwischen 20'000 und Grossprojekten werden Offerten eingeholt - Einladungsverfahren.</p> <p>Für die Pflege werden 35.--/h bezahlt. Dies entspricht einem</p>	<p>Nach den erhaltenen Aussagen werden die kantonalen Vorschriften bei Beschaffungen eingehalten. Prüfberichte der Finanzkontrollen liegen teilweise vor. Die EFK hat keine vertieften Prüfungen vorgenommen.</p> <p>Insgesamt hat die EFK den Eindruck erhalten, dass alle geprüften Kantone dem wirtschaftlichen Mitteleinsatz einen angemessenen Stellenwert einräumen.</p>

Prüfbereich	1	2	3	4	Gesamtbeurteilung
		<p>Prüfung der Jahresrechnung 2012. Gemäss Rücksprache mit der kantonalen Finanzkontrolle sind die Feststellungen für unsere Prüfung nicht wesentlich.</p>	<p>Die letzte Prüfung der Kantonalen Finanzkontrolle in diesem Bereich liegt mehrere Jahre zurück.</p>	<p>üblichen Ansatz für landwirtschaftliche Arbeiten. Die Begehung einzelner Biotope und die Beurteilung von Rechnungen für Aufwertungen liessen trotz der Vergabepaxis auf einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz schliessen.</p>	
<p><b>Internes Kontrollsystem (IKS)</b></p>	<p>Für die Erstellung der PV und der Jahresberichte (Reporting) bestehen keine dokumentierten Prozesse. Das IKS dieses Bereichs ist nicht dokumentiert.</p>	<p>Für die Erstellung der PV und der Jahresberichte (Reporting) bestehen keine dokumentierten Prozesse. Das IKS dieses Bereichs ist nicht dokumentiert.</p>	<p>Für den Prozess der Erstellung der PV- und der Jahresberichte bestehen keine Prozessaufzeichnungen und kein IKS. Es gilt die Grösse der Verwaltungsorganisation zu berücksichtigen.</p>	<p>Für die Erstellung der PV und der Jahresberichte (Reporting) bestehen keine dokumentierten Prozesse. Das IKS dieses Bereichs ist nicht dokumentiert.</p>	<p>Für die Erstellung der PV und der Jahresberichte (Reporting) bestehen keine dokumentierten Prozesse. Das IKS dieses Bereichs ist nicht dokumentiert. Folge: Die Daten werden teilweise ad hoc zusammengetragen, es fehlen Kontinuität und Vieraugenkontrolle.</p>