

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.